



Open Government: Globaler Kontext und Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln



Open Government: Globaler Kontext und Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Mitgliedstaaten der OECD wider.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten sowie Daten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

OECD (2018), *Open Government: Globaler Kontext und Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln*, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264290655-de>

ISBN 978-92-64-18963-8 (Print)
ISBN 978-92-64-29065-5 (PDF)

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

Originaltitel: *Open Government: The Global Context and the Way Forward*
Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Foto(s): Deckblatt © @Maksim Kabakou-Fotolia.com.

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2018

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die Quelle und der Urheberrechtsinhaber werden in geeigneter Weise genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: rights@oecd.org. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter info@copyright.com oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter contact@cfcopies.com.

Vorwort

Im Bereich des offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln wurde ein weiter Weg zurückgelegt. In den letzten zehn Jahren fanden sich Reformer aus öffentlichem Sektor und Zivilgesellschaft aus der ganzen Welt zu einer globalen Bewegung zusammen, die mit der Gründung der Open Government Partnership im Jahr 2011 konkrete Gestalt annahm. Aufgrund ihrer Verschiedenartigkeit beinhalten die Open-Government-Programme der einzelnen Länder viele unterschiedliche Politikziele. Ging es zunächst um die Erhöhung der Transparenz, so wurden im Lauf der Zeit immer ehrgeizigere Ziele gesetzt, wie die Förderung von Demokratie und die Schaffung von inklusivem Wachstum.

Bislang bauten Open-Government-Reformen im Allgemeinen und Bürgerbeteiligungsinitiativen im Besonderen jedoch auf unzureichend definierten Konzepten auf, wurden anhand von Methoden umgesetzt, die bei weitem nicht standardisiert waren, und waren nicht mit strategischen nationalen Politikzielen verknüpft. Inzwischen ist das Bewusstsein dafür gewachsen, welche Voraussetzungen zur Umsetzung erfolgreicher Praktiken des offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln und der Bürgerbeteiligung erfüllt sein müssen, welche Konsequenzen dies hat und welchen Beitrag solche Anstrengungen dazu leisten können, die Forderungen der Bürger besser zu interpretieren und ihnen besser gerecht zu werden und das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen wieder zu festigen.

Der vorliegende Bericht liefert eine ganzheitliche, datenorientierte Analyse der aktuellen Methoden zur Umsetzung von Open-Government-Maßnahmen, der größten Herausforderungen, vor denen die Länder dabei stehen, sowie der noch unausgeschöpften Möglichkeiten zur Stärkung von Transparenz, Rechenschaft und Bürgerbeteiligung sowohl im Politikgestaltungszyklus als auch bei der Konzipierung und Erbringung von Dienstleistungen. Der Fragebogen und der Analyserahmen, auf denen der Bericht basiert, stützen sich auf Arbeiten zu offener und inklusiver Politikgestaltung, die während eines Zeitraums von mehr als zehn Jahren vom OECD-Sekretariat durchgeführt wurden. Diese Arbeiten, die thematische Berichte und Open-Government-Länderberichte umfassten, wurden durch den Politikdialog innerhalb des OECD-Ausschusses für öffentliche Governance und der drei regionalen OECD-Netzwerke für offenes und innovatives Regierungs- und Verwaltungshandeln in den Regionen Lateinamerika und Karibik, Naher Osten und Nordafrika sowie Südostasien bereichert.

Der Bericht zeigt, dass die Länder von einem intrinsischen zu einem instrumentellen Open-Government-Reformkonzept übergehen: Anstatt solche Reformen als Selbstzweck zu betrachten, nutzen sie sie, um allgemeine Politikziele zu verwirklichen, wie eine gute Staats- und Regierungsführung und inklusives Wachstum. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (SDG) sind dafür ein gutes Beispiel: Open-Government-Politiken und -Initiativen können nicht nur zur Verwirklichung von Ziel 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) beitragen, sie können auch die Erreichung sämtlicher Ziele für nachhaltige Entwicklung begünstigen. Im Einklang mit diesem neuen Ansatz zeigt der Bericht Möglichkeiten auf, die ressortübergreifende Koordinierung der nationalen Open-Government-Programme zu verbessern; eine solche Koordinierung ist erforderlich, um

besser integrierte und strategischer ausgerichtete Politikwirkungen zu erzielen. Es gilt, die vielen einzelnen Initiativen in einer einheitlichen nationalen Open-Government-Strategie zusammenzuführen, und zwar auf der Grundlage eines länderspezifischen Verständnisses dessen, was Open-Government-Reformen beinhalten und was mit ihnen erreicht werden soll. Um die daraus resultierende nationale Diskussion zu unterstützen, hat die OECD eine eigene Definition entwickelt, die als Modell dienen soll und die sich an den spezifischen historischen, rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Kontext der jeweiligen Länder anpassen lässt: Open Government ist eine „Kultur der Regierungsführung, die – geleitet von den Grundsätzen der Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe – auf innovativem und nachhaltigem staatlichem Entscheiden und Handeln beruht und Demokratie sowie inklusives Wachstum fördert“.

Der Erfolg von Open-Government-Reformen hängt in hohem Maße davon ab, wie ihre Folgen und Wirkungen beobachtet und evaluiert werden. Die Ergebnisse des Berichts zeigen indessen, dass zwar zahlreiche Länder ein Monitoring ihrer Open-Government-Initiativen durchführen, aber nur wenige auch Evaluierungen vornehmen. Tatsache ist, dass das Fehlen international anerkannter Leitlinien, in denen die für Open-Government-Reformen relevanten Politikbereiche festgelegt sind, sowie standardisierter Prozess- und Wirkungsindikatoren Anstrengungen zugunsten einer soliden Datenerfassung und stringenter Monitoring- und Evaluierungsverfahren behindert.

Die Veröffentlichung des vorliegenden Berichts erfolgt zu einem Zeitpunkt, an dem sich die Länder in zunehmendem Maße bewusst werden, dass die komplexen Politikfragen, die die aktuellen politischen Debatten prägen, nicht von der Exekutive allein gelöst werden können. Manche Länder ziehen bereits die anderen staatlichen Bereiche – Legislative, Judikative und unabhängige staatliche Institutionen – sowie die nachgeordneten Gebietskörperschaften in ihre nationalen Open-Government-Programme ein, womit sie sich dem nähern, was die OECD als „offenen Staat“ definiert. Die Ergebnisse dieser bemerkenswerten Anstrengungen stehen jedoch nicht immer mit den Erwartungen und Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger im Einklang. Mittels exakter Daten und evidenzbasierter Analysen trägt dieser Bericht dazu bei, dass sich Open-Government-Reformen an die konkreten Gegebenheiten anpassen lassen und die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen können.

Dank

Der vorliegende Bericht wurde von der Abteilung Governance-Prüfungen und Partnerschaften ausgearbeitet, die unter der Leitung von Martin Forst steht und der von Rolf Alter geleiteten OECD-Direktion Öffentliche Governance und räumliche Entwicklung angehört. Die strategischen Orientierungen für die Ausarbeitung des Berichts kamen von Alessandro Bellantoni, Senior Manager des Open-Government-Projekts der OECD, der Kommentare zu allen Kapiteln beisteuerte und sich um die inhaltliche Harmonisierung kümmerte. Koordiniert wurde der Bericht von Emma Cantera mit Unterstützung von Simon Schmitz, der auch für die Datenerhebung verantwortlich war. Die Umfrage wurde von Alessandro Bellantoni und Katharina Zuegel konzipiert, die auch während des Prozesses der Datenerhebung und der Datenbereinigung Unterstützung leisteten. Die redaktionelle Arbeit und die Qualitätskontrolle übernahmen Julie Harris und Elisabeth Zachary. Ciara Muller bereitete das Manuskript für die Veröffentlichung vor. Für die administrative Seite war Michelle Ortiz zuständig.

Der Bericht wurde von einer Reihe von Autoren verfasst, namentlich Emma Cantera und Simon Schmitz (Kapitel 1 und Teile von Kapitel 2), Eva Beuselinck (Kapitel 3 und Teile von Kapitel 2), Daniel Gerson (Teile von Kapitel 2 über strategisches Personalmanagement), Jacob Arturo Rivera Perez und Barbara Ubaldi (Teile von Kapitel 2 über digitale Verwaltung und offene Daten), Jamie Berryhill und Marco Daglio (Teile von Kapitel 2 über Innovation im öffentlichen Sektor), Craig Matasick (Teile von Kapitel 2 und Teile von Kapitel 6), Tim Hughes (Kapitel 4), David Goessmann (Kapitel 5 und Teile von Kapitel 6) und Paqui Santonja (Teile von Kapitel 6). Luiz de Mello, Stellvertretender Leiter der OECD-Direktion Öffentliche Verwaltung und räumliche Entwicklung, bereicherte den Bericht durch wichtige Kommentare.

Das OECD-Sekretariat möchte all denjenigen danken, die diesen Bericht möglich machten, insbesondere allen Vertreterinnen und Vertretern der Länder, die an der im Rahmen des OECD-Surveys von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus durchgeführten Umfrage teilnahmen.

Um die Perspektive der Zivilgesellschaft in den Bericht einfließen zu lassen, bat die OECD die britische Nichtregierungsorganisation „Involve“ um ihre Mitwirkung. Die OECD dankt daher insbesondere Tim Hughes, Open Government Programme Manager bei Involve und Koordinator des UK Open Government Network, von dem Kapitel 4 verfasst wurde.

Des Weiteren möchte die OECD der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) danken. Die Daten für die Länder der Region Lateinamerika und Karibik (LAC) wurden im Rahmen einer strategischen Partnerschaft zwischen der OECD und der IDB für die Publikation *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017* (LAC G@G) gesammelt. Diese Publikation wurde durch die IDB finanziert, einschließlich der im Rahmen des OECD-Surveys von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus in den Ländern der Region Lateinamerika und Karibik durchgeführten Datenerhebung.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen.....	15
Zusammenfassung.....	17
Kapitel 1 Eine einheitliche und umfassende Open-Government-Strategie ausarbeiten	21
Einleitung.....	22
Open Government – Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln: Definition..	23
Die Regierungsführung durch eine nationale Open-Government-Strategie verbessern.....	33
Schlussbetrachtungen	50
Anmerkungen	52
Literaturverzeichnis.....	52
Kapitel 2 Günstige Rahmenbedingungen für eine Open-Government-Strategie schaffen	55
Einleitung.....	56
Ein robuster Rechtsrahmen für Open-Government-Reformen.....	56
Koordination der Open-Government-Strategie durch das Regierungszentrum..	68
Die Bedeutung des Personalmanagements	78
Finanzierung von Open-Government-Initiativen	85
Technologie als strategisches Instrument für innovatives offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln	89
Innovation im öffentlichen Sektor und Open-Government-Reformen: Ein Rahmen für die Analyse	97
Schlussbetrachtungen	107
Anmerkungen	109
Literaturverzeichnis.....	109
Kapitel 3 Monitoring und Evaluierung von Open-Government-Strategien und -Verfahren	113
Einleitung.....	114
Mechanismen für Monitoring und Evaluierung als entscheidende Elemente des Politikzyklus	115
Evaluierung auf Ressortebene	126
Herausforderungen und Chancen für das Monitoring und die Evaluierung von Open-Government-Initiativen	129
Für eine belastbare Evaluierung von Open-Government-Initiativen: Entscheidende Elemente.....	133
Schlussbetrachtungen	136
Literaturverzeichnis.....	139

Kapitel 4 Die Rolle von Bürgern und Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen	141
Reformen	141
Einleitung.....	142
Chancen: Die entscheidende Rolle von Bürgern und Zivilgesellschaft für den Erfolg von Open-Government-Reformen	143
Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln ist ohne die Zivilgesellschaft nicht möglich.....	147
Koalitionen für den Wandel bilden.....	148
Praxis: Die derzeit genutzten Methoden zur Einbeziehung von Bürgern und Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen	150
Herausforderungen: Die künftige Rolle von Bürgern und Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen.....	158
Schlussbetrachtungen	163
Anmerkungen	164
Literaturverzeichnis.....	165
Kapitel 5 Bürgerbeteiligung: Der richtige Weg	167
Einleitung.....	168
Definition von Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.....	169
Nutzen und Herausforderungen der Bürgerbeteiligung.....	170
Die verschiedenen Formen von Staat-Bürger-Beziehungen	172
Status Quo der Akteursbeteiligung im Politikzyklus.....	177
Rechtliche, institutionelle und politische Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.....	189
Information der Bürger über Beteiligungsmöglichkeiten	196
Schlussbetrachtungen	215
Anmerkungen	217
Literaturverzeichnis.....	217
Kapitel 6 Weitere Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln ..	219
Einleitung.....	220
Open Government: Ein Instrument zur effektiven Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Vereinten Nationen	220
Vom offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln zum offenen Staat.....	229
Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auf der lokalen Ebene: Den Bürgerinnen und Bürgern die öffentliche Politik näherbringen.....	241
Open Government und die Medien	254
Anmerkungen	265
Literaturverzeichnis.....	265
Anhang: Methodik	269
Abbildungen	
1.1 Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns	27
1.2 Länder mit und ohne offizielle Open-Government-Definition.....	31
1.3 Vertrauen in die nationalen Regierungen	35
1.4 Zusammenhang zwischen Open Government und Vertrauen.....	36
1.5 Rahmenkonzept einer Open-Government-Strategie.....	37
1.6 Existenz einer einheitlichen Open-Government-Strategie	38

1.7 Ziele der Open-Government-Strategien der Länder	41
1.8 Bereits oder aktuell umgesetzte Open-Government-Initiativen	42
1.9 An der Entwicklung einer Open-Government-Strategie beteiligte Akteure.....	47
1.10 Formen der Konsultation zur Ausarbeitung einer Open-Government-Strategie..	48
1.11 Von den Regierungen zur Information der Bürger über Open-Government- Initiativen genutzte Kommunikationsmechanismen	49
2.1 Proaktive Bereitstellung von Informationen auf der zentralstaatlichen Ebene in OECD-Mitgliedsländern	63
2.2 Schutz von Personen, die Informationen beantragen	64
2.3 Existenz einer speziell für die horizontale Koordinierung von Open- Government-Initiativen zuständigen Dienststelle	70
2.4 Hierarchische Ebene der für horizontale Koordinierung zuständigen Dienststelle..	71
2.5 Zuständigkeiten der Koordinierungsstelle.....	72
2.6 Mechanismen zur Koordinierung von Open-Government-Initiativen	73
2.7 Mitglieder des horizontalen Open-Government-Koordinierungsmechanismus..	73
2.8 Größte Herausforderung der Länder bei der Koordinierung von Open- Government-Initiativen.....	77
2.9 Kommunikationsmechanismen zur Information der öffentlich Bediensteten über Open-Government-Initiativen.....	79
2.10 Initiativen zur Sensibilisierung der für Bürgerbeteiligung im Politikzyklus zuständigen Ministerialbediensteten	80
2.11 Heranbildung der erforderlichen Kompetenzen bei den öffentlich Bediensteten...	81
2.12 Förderung der Umsetzung von Open-Government-Initiativen durch das Personalmanagement	81
2.13 Fehlende Finanzmittel als Herausforderung für die Koordinierung der Umsetzung von Open-Government-Initiativen.....	86
2.14 Herausforderungen für die Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns (Ressortebene)	86
2.15 Finanzierung der Umsetzung von Open-Government-Initiativen	87
2.16 Zuständigkeit für Mittelverwendung und -verwaltung	89
2.17 Nationale Open-Government-Strategien und Informationsfreiheitsgesetze (IFG) in G20-Ländern	92
2.18 Die drei Säulen der OECD-Empfehlung über Strategien zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung	94
2.19 Von den Ländern mit Open-Government-Initiativen verfolgte Ziele	99
3.1 Länder, die ihre Open-Government-Initiativen einem Monitoring unterziehen..	119
3.2 Länder, die die längerfristige Wirkung ihrer Open-Government-Initiativen evaluieren	122
3.3 Verfügbarkeit der Evaluierungsergebnisse	124
3.4 Evaluierungskonzepte auf Ressortebene.....	127
3.5 Kommunikation der Ergebnisse der Evaluierung von Bürgerbeteiligungs- initiativen im Politikzyklus (Ressortebene)	128
3.6 Die Mehrdimensionalität offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns.....	130
3.7 Von den Ländern mit offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln verfolgte Ziele	135
4.1 An der Ausarbeitung von Open-Government-Strategien beteiligte Akteure	151
4.2 Von staatlicher Seite eingesetzte Formen der Konsultation während der Ausarbeitung von Open-Government-Strategien	152
4.3 Evaluierung von Open-Government-Initiativen.....	154

4.4 Größte Herausforderungen bei der Durchführung von Bürgerbeteiligungsinitiativen im Politikzyklus (Ressortebene)	156
5.1 Vertrauen in die nationalen Regierungen in ausgewählten Ländern.....	168
5.2 Größte Herausforderungen bei der Durchführung von Bürgerbeteiligungsinitiativen im Politikzyklus (Ressortebene)	172
5.3 Die Beteiligungsleiter: Stufen der Akteursbeteiligung.....	173
5.4 Die verschiedenen Stadien des Politikzyklus	178
5.5 Bürgerbeteiligung im Politikzyklus auf Ressortebene.....	178
5.6 Konsultationen zu gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen.....	179
5.7 Einbindung der Bürger in die Definition von Politikprioritäten.....	180
5.8 An der Ausarbeitung der Open-Government-Strategie beteiligte Akteure	182
5.9 Einbindung der Bürger in die Politikumsetzung	185
5.10 Einbindung der Bürger in die Evaluierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen	188
5.11 Einbindung verschiedener Akteure während des Politikzyklus in Finanzministerien.....	192
5.12 Einbindung verschiedener Akteure während des Politikzyklus in Gesundheitsministerien.....	193
5.13 Am wenigsten an Bürgerbeteiligungsaktivitäten teilnehmende Gruppen auf Ressortebene	195
5.14 Hauptgründe für die geringe Beteiligung verschiedener Akteure im Politikzyklus..	196
5.15 Bereitstellung von Informationen zu Bürgerbeteiligungsinitiativen (Ressortebene)	197
5.16 Von den Ländern bei der Entwicklung der Open-Government-Strategie eingesetzte Konsultationsmechanismen	199
5.17 Häufigkeit der in Finanzministerien genutzten Partizipationsansätze	200
5.18 Häufigkeit der in Gesundheitsministerien genutzten Partizipationsansätze	200
5.19 Verfügbarkeit eines globalen Dokuments zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus	202
5.20 Verfügbarkeit eines globalen Dokuments zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus (Ressortebene).....	203
5.21 Vorhandensein einer Stelle oder eines Gremiums für die Koordinierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen (Ressortebene).....	204
5.22 Vorhandensein von Initiativen zur Stärkung der Kapazitäten von Ministerialbediensteten im Hinblick auf die Umsetzung von Bürgerbeteiligungsinitiativen..	205
5.23 Förderung der erfolgreichen Umsetzung von Bürgerbeteiligungsinitiativen bei Ministerialbediensteten.....	207
5.24 Vorhandensein von Initiativen zur Sensibilisierung der für Bürgerbeteiligung im Politikzyklus zuständigen Ministerialbediensteten	207
5.25 Anreize für Staatsbedienstete zur Förderung der Bürgerbeteiligung im Politikzyklus	208
5.26 Finanzierungsquellen für Bürgerbeteiligungsinitiativen	209
5.27 Evaluierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen (Ressortebene).....	210
5.28 Von den Ministerien evaluierte Aspekte von Bürgerbeteiligungsinitiativen.....	211
5.29 Von den Ministerien zur Evaluierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen genutzte Instrumente	212
5.30 Nutzung von Evaluierungen zur Verbesserung künftiger Bürgerbeteiligungsinitiativen	213
5.31 Systematische Information der Bürger über die Wirkung der Bürgerbeteiligungsinitiativen, an denen sie teilgenommen haben.....	214

5.32 Art der öffentlich kommunizierten Informationen im Rahmen der Information der Bürger über Beteiligungsinitiativen, an denen sie teilgenommen haben	214
6.1 Von den Ländern mit Open-Government-Initiativen verfolgte Ziele	223
6.2 Open-Government-Initiativen mit Fokus auf Einbeziehung der Öffentlichkeit...	225
6.3 Vorhandensein einer für die horizontale Koordinierung von Open-Government-Initiativen zuständigen Dienststelle	227
6.4 Der OECD-Ansatz für einen „Offenen Staat“	232
6.5 Vertrauen in die nationalen Regierungen und die lokalen Behörden in ausgewählten EU- und LAC-Ländern.....	242
6.6 Rahmen für die Rechenschaftslegung der kommunalen und regionalen Verwaltungen nach einem Open-Government-Ansatz.....	250
6.7 Repräsentation der lokalen Verwaltungen im Open-Government-Koordinierungsmechanismus.....	251
6.8 Zusammenhang zwischen Mitsprache und Verantwortlichkeit und der Effektivität der staatlichen Verwaltung in OECD-Ländern.....	256
6.9 Zusammenhang zwischen Medienfreiheit und Vertrauen in die nationale Regierung in OECD-Ländern.....	256
6.10 Geringe Beteiligung von Medien und Journalisten an der Entwicklung der Open-Government-Strategie	257
6.11 Wichtigste von den Ländern mit Open-Government-Initiativen verfolgte Ziele..	258

Tabellen

1.1 Hauptziele der Open-Government-Strategien der Länder	41
2.1 Geltungsbereich von Informationsfreiheitsgesetzen (2010)	62
2.2 Herausforderungen für das Personalmanagement bei der Umsetzung von Open-Government-Initiativen	79
3.1 Monitoring-Mechanismen für Open-Government-Initiativen.....	120
3.2 Evaluierungsmechanismen für Open-Government-Initiativen	123
3.3 Schwerpunkte der Evaluierung auf Ressortebene in den OECD-Ländern („Was wird evaluiert?“)	126
4.1 Die verschiedenen Rollen der Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen ..	148
4.2 Grad der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die nationalen OGP-Aktionspläne der Regierung.....	153
A.1 ISO-Codes der im vorliegenden Bericht aufgeführten Länder	271

Kästen

1.1 Internationale Anstrengungen zur Erhöhung der Transparenz	25
1.2 Leitsätze für eine offene und inklusive Politikgestaltung	29
1.3 Kriterien eines gut durchdachten Konzepts	30
1.4 Beispiele einheitlicher Open-Government-Definitionen auf Länderebene	31
1.5 Potenzielle Vorteile offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns.....	34
1.6 Litauen – Ausarbeitung einer gemeinsamen Vision auf der Basis von Open-Government-Prinzipien	39
1.7 Beispiele von Open-Government-Initiativen: Partizipativer Haushalt in Tartu (Estland) und partizipative Korruptionsbekämpfung in der Dominikanischen Republik	43
1.8 Ein weiteres Beispiel für Open-Government-Initiativen: Offene Wissenschaft ...	45

1.9 Ebenen- und ressortübergreifende Open-Government-Konzepte in Costa Rica und Ontario (Kanada)	46
1.10 Open-Government-Kommunikation im Vereinigten Königreich	49
1.11 Chat mit dem Präsidenten: Soziale Medien als Instrument des Bürgerdialogs ...	50
2.1 Beispiele für Open-Government-Grundsätze in nationalen Verfassungen	58
2.2 Das kolumbianische Gesetz für die Förderung und den Schutz des Rechts auf demokratische Teilhabe	59
2.3 Beispiele für Gremien, die die Einhaltung der Transparenzgesetze überwachen: Chile, Mexiko und die Vereinigten Staaten.....	66
2.4 Was ist unter einem Regierungszentrum zu verstehen?.....	69
2.5 Stärkung der Teilhabe junger Menschen am öffentlichen Leben in Jordanien, Marokko und Tunesien	74
2.6 Koordinierungsmechanismen für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln in Kanada, Mexiko und dem Vereinigten Königreich.....	74
2.7 Italiens Open Government Forum	76
2.8 Stärkung der Dialogkompetenzen von öffentlich Bediensteten in Finnland	82
2.9 ChileAtiende: Den Bürgern Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors geben	90
2.10 Offene Verwaltungsdaten: Digitale Technologien für fortgeschrittene Open-Government-Strategien in den G20-Ländern.....	92
2.11 Der Open Contracting Data Standard: IKT, offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln und offene Daten.....	95
2.12 Die Effizienz von IKT-Projekten sichern: Die dänische Business-Case-Methode ...	96
2.13 Das OECD Observatory of Public Sector Innovation	98
2.14 Das Programm „Agentes de Governo Aberto“ in São Paulo	101
2.15 Weiterbildung im Bereich der Beschaffung von digitalen Diensten über die Plattform Challenge.gov	102
2.16 Data Viva: Eine Open-Data-Plattform in Brasilien	103
2.17 Technologiepolitik in den Vereinigten Staaten: Entwicklung, Umsetzung und Aufsicht	104
2.18 Vereinfachung komplexer interner Prozesse zur Förderung von Innovationen ...	106
3.1 Definition der Konzepte „Monitoring“ und „Evaluierung“	114
3.2 OECD-Erfahrungen im Bereich evidenzbasierter Entscheidungsfindung.....	115
3.3 OECD-Grundsätze des ergebnisorientierten Managements: Von der Zielsetzung zur Ergebnismessung – ein siebenstufiger Prozess	116
3.4 Dashboard für Monitoring und Evaluierung von Open-Government-Strategien in Mexiko	125
3.5 Die Selbstbewertungen und der unabhängige Berichtsmechanismus der OGP ...	125
3.6 Der „What We Heard“-Bericht des Gesundheitsministeriums von Alberta (Kanada)	128
3.7 Nationale Evaluierungskultur: Die neun Indikatoren des International Atlas of Evaluation	131
3.8 Kanadas Exzellenzzentrum für Evaluierung	132
3.9 Metaevaluierung.....	137
4.1 Die Bedeutung der Zivilgesellschaft als Thema internationaler Erklärungen	144
4.2 Die vielfältigen Rollen der Zivilgesellschaft im Hinblick auf Regierungsführung..	146
4.3 Gründe für die Stärkung der Beziehung zwischen Staat und Bürgern.....	146
4.4 OGP-Richtlinien zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft	152
4.5 Bürokratieabbau am Beispiel Italiens	162

5.1 Beispiele für Bürgerhaushalte	175
5.2 Bessere Gesundheitsergebnisse durch Ko-Produktion	177
5.3 Die OECD-Empfehlung zur Geschlechtergleichstellung rät zur Einbindung der betroffenen Akteure in einem frühen Stadium des Politikzyklus	180
5.4 Konsultation zu den Gesundheitszielen Österreich	181
5.5 Nationaler Dialog über Politik, Strategien und nationale Pläne für das Gesundheitswesen in Tunesien	181
5.6 Überarbeitung der Sicherheitsbestimmungen für die Unterstützung von Menschen mit Behinderung in Neuseeland	183
5.7 Partizipative Service-Design-Teams in Korea	183
5.8 Konsultation zum nationalen Plan für seltene Krankheiten in Italien	185
5.9 Litauen 2030: Bedeutende Schritte in Richtung Ko-Implementierung.....	186
5.10 Feedback zur Regulierungspolitik bei der Europäischen Kommission	187
5.11 Evaluierung des Nationalen Reformprogramms (NRP) in Polen.....	188
5.12 Akteursbeteiligung im Wassersektor	190
5.13 Wesentliche Aspekte von Partizipationsverfahren	191
5.14 Konsultation der indigenen Bevölkerung in Kanada.....	194
5.15 Living Labs in Finnland	194
5.16 Der wöchentliche Video-Podcast der deutschen Bundesregierung	197
5.17 Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten	199
5.18 Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreich	202
5.19 Koreas globales Dokument zur Bürgerbeteiligung	203
5.20 Stärkung der Dialogkompetenzen von öffentlich Bediensteten in Finnland	205
6.1 Agenda 2030 – Ziele für nachhaltige Entwicklung: Stärkung offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns	221
6.2 Global Partnership for Sustainable Development Data.....	224
6.3 Gemeinsame Erklärung der Open Government Partnership (OGP) zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Auszug).....	226
6.4 Koordinierung der Arbeiten zu Open Government und SDG auf der Ebene des Regierungszentrums am Beispiel Indonesiens	228
6.5 Erklärung zur Schaffung eines offenen Staats in Costa Rica	230
6.6 Offene Justiz in Costa Rica	233
6.7 Kolumbiens Engagement für eine offene Justiz.....	234
6.8 Erklärung zur parlamentarischen Offenheit	235
6.9 Frankreichs Nationaler Aktionsplan zur parlamentarischen Offenheit.....	235
6.10 Offenes Parlament in Chile	236
6.11 Kategorien von Ombudsstellen.....	238
6.12 Costa Ricas Kontaktstellen für Open Government.....	240
6.13 Öffentliche Anhörung: Entwicklung der Smart-City-Strategie für Mailand.....	244
6.14 Einführung von Elementen der Bürgerbeteiligung in das Haushaltsverfahren....	245
6.15 Partizipative Haushaltsaufstellung in Miraflores, Peru	246
6.16 Öffnung der Kommunen in der Provinz Bizkaia, Spanien.....	247
6.17 Lokale Bürgerräte in Lateinamerika.....	248
6.18 Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auf lokaler Ebene im zweiten OGP-Aktionsplan Kolumbiens	252
6.19 Konsultation zwischen nationaler und subnationaler Verwaltung.....	253
6.20 Verknüpfung zwischen offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln und den Medien in Tunesien, Indonesien und Marokko.....	259
6.21 Die Bundespressekonferenz	260

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asiatische Entwicklungsbank (<i>Asian Development Bank</i>)
GEDN	Koordinierungsstelle der nationalen digitalen Strategie (<i>Mexiko</i>)
CNAL	Nationale Kommission für Lokalverwaltungen (<i>Spanien</i>)
CoST	Construction Sector Transparency Initiative
EITI	Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>)
FAR	Federal Acquisition Regulation (<i>Vereinigte Staaten</i>)
FOIA	Freedom of Information Act (<i>Vereinigte Staaten</i>)
GIFT	Global Initiative for Fiscal Transparency
IATI	International Aid Transparency Initiative
IBP	International Budget Partnership
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IMCO	Mexikanisches Institut für Wettbewerb
INAI	Nationales Institut für Transparenz, Informationszugang und den Schutz personenbezogener Daten (<i>Mexiko</i>)
IRM	Unabhängiger Berichtsmechanismus (<i>Independent Reporting Mechanism</i>)
IZG	Informationszugangsgesetz
LAC	Lateinamerika und Karibik
MENA	Naher Osten und Nordafrika
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MuE	Monitoring und Evaluation
NAP	Nationaler Aktionsplan
NRO	Nichtregierungsorganisation
OGIS	Office of Government Information Services (<i>Vereinigte Staaten</i>)
OGP	Open Government Partnership
OGSC	Open-Government-Lenkungsausschuss
OPSI	Beobachtungsstelle für Innovationen im öffentlichen Sektor (<i>Observatory of Public Sector Innovation</i>)
PPID	Dienststellen für Dokumentation und Informationsmanagement (<i>Indonesien</i>)
SDG	Ziele für nachhaltige Entwicklung (<i>Sustainable Development Goals</i>)
TBS	Treasury Board of Canada Secretariat
UNDESA	Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen (<i>United Nations Department of Economic and Social Affairs</i>)

UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (<i>United Nations Development Programme</i>)
USAID	Internationale Entwicklungsbehörde der Vereinigten Staaten (<i>United States Agency for International Development</i>)
VN	Vereinte Nationen
WEF	Weltwirtschaftsforum
ZGO	Zivilgesellschaftliche Organisation

Zusammenfassung

Dieser Bericht stützt sich auf die Antworten von mehr als 50 Ländern auf die Fragebogen des OECD-Surveys von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus sowie die Ergebnisse der Open-Government-Länderberichte (OECD *Open Government Reviews*). Die Länder sind sich der Rolle von Open-Government-Reformen als Katalysator für gute Staats- und Regierungsführung und inklusives Wachstum in zunehmendem Maße bewusst. Die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns verändern die Beziehung zwischen öffentlich Bediensteten und Bürgern und ermöglichen ein dynamischeres, für beide Seiten gewinnbringendes und auf gegenseitigem Vertrauen beruhendes Verhältnis. Open-Government-Initiativen sind kein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur Verwirklichung allgemeiner Politikziele.

Es bedarf einer länderspezifischen Definition offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns sowie einer umfassenden Open-Government-Strategie, um die längerfristige Wirkung der einzelnen Initiativen zu optimieren.

Die OECD definiert Open Government als eine „Kultur der Regierungsführung, die – geleitet von den Grundsätzen der Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe – auf innovativem und nachhaltigem staatlichem Entscheiden und Handeln beruht und Demokratie sowie inklusives Wachstum fördert“. Was offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln in der Praxis bedeutet und wie Länder ihre Open-Government-Prioritäten umsetzen, hängt vom spezifischen Kontext des jeweiligen Landes ab. In 49% der Teilnehmerländer gibt es jedoch keine einheitliche Definition von Open Government. Eine solche Definition würde nicht nur ein einheitliches Begriffsverständnis bei allen betroffenen Akteuren fördern, sondern könnte auch als Grundlage für eine einheitliche nationale Open-Government-Strategie dienen, durch die die verschiedenen Open-Government-Initiativen in den einzelnen Politikbereichen besser koordiniert werden könnten. Bei der Konzeption und Umsetzung einer solchen Strategie ist zudem die Zusammenarbeit von öffentlich Bediensteten zentralstaatlicher und nachgeordneter Institutionen mit wichtigen Akteuren der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors von entscheidender Bedeutung, um die Vollständigkeit und Akzeptanz der Strategie zu gewährleisten.

Ihr volles Potenzial entfaltet eine umfassende Open-Government-Strategie, wenn günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Eine nationale Open-Government-Strategie kann ihre Wirkung nur entfalten, wenn sie durch geeignete günstige Rahmenbedingungen gestützt wird. Ob sie erfolgreich ist, hängt vom Vorhandensein eines soliden Politik- und Rechtsrahmens ab, der die Regeln definiert, die Grenzen absteckt und die Rechte und Pflichten der staatlichen Stellen wie auch der betroffenen Akteure festlegt. Da sich eine solche Strategie auf verschiedene, aber miteinander verflochtene Politikbereiche bezieht, muss zudem das Regierungszentrum eine aktive Führungsrolle übernehmen und eine effektive Politikkoordinierung gewährleisten.

Eine erfolgreiche Umsetzung von Open-Government-Strategien und -Initiativen setzt außerdem ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen sowie eine strategische Nutzung von Methoden digitaler Verwaltung und Innovationsinstrumenten des öffentlichen Sektors voraus.

Es bedarf eines soliden Monitoring- und Evaluierungssystems für Open-Government-Initiativen zur Messung ihrer Folgen und Wirkungen.

Systeme für Monitoring und Evaluierung sind für die Entwicklung sinnvoller und belastbarer evidenzbasierter Politikmaßnahmen unerlässlich. Solche Systeme gewährleisten, dass die gewünschten Ergebnisse und Wirkungen erzielt werden, und helfen bei der Identifizierung und Bewältigung von Herausforderungen im Bereich der Umsetzung. 91% der Länder geben an, dass sie ein Monitoring ihrer Open-Government-Initiativen durchführen. Evaluierungen nimmt jedoch nur die Hälfte der Länder vor. Hinzu kommt, dass das Fehlen international anerkannter Prinzipien und Leitlinien zur Frage, was unter Open-Government-Strategien und -Initiativen zu verstehen ist, eine solide Datenerhebung sowie die Entwicklung vergleichbarer Prozess- und Wirkungsindikatoren für deren Evaluierung erschwert. Ohne solide Monitoring- und Evaluierungssysteme können Open-Government-Strategien und -Initiativen das erhoffte Mehr an Demokratie und inklusivem Wachstum nicht bringen.

Weltweit entstehen neue und innovative Formen der Bürgerbeteiligung.

Regierungen in aller Welt sehen die Notwendigkeit, die Bürger in die Politikgestaltung sowie die Gestaltung und Erbringung von Dienstleistungen einzubeziehen, damit in immer mehr Bereichen bessere Ergebnisse erzielt werden können. Einige Institutionen gehen weit über eine einfache Konsultation der Bürger hinaus und experimentieren mit Ko-Produktion und Ko-Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Viele Länder machen in Bezug auf die Gestaltung und Umsetzung von Beteiligungsinitiativen weitere große Fortschritte, die Daten zeigen jedoch, dass das diesbezügliche Potenzial, insbesondere im Hinblick auf die letzten Phasen des Politikzyklus, noch nicht voll ausgeschöpft ist. Was Open-Government-Strategien angeht, würde die Schaffung eines spezifischen Politik- und Rechtsrahmens die Nutzung von Beteiligungspraktiken begünstigen, da ein solcher Rahmen festlegt, welche Mechanismen einzusetzen sind und wie die Bürgerbeteiligung im jeweiligen Stadium des Politikzyklus gefördert werden sollte. Auch die Messung der Kosten und letztendlichen Wirkung dieser Praktiken ist von entscheidender Bedeutung, um den strategischen Einsatz von Bürgerbeteiligungsmaßnahmen zu verbessern.

Zu den künftigen Prioritäten zählt u.a. die Ausweitung des Spektrums der beteiligten Akteure und behandelten Themen der nationalen Open-Government-Agenden.

Durch die Berücksichtigung einer Reihe miteinander verbundener Politikbereiche und -initiativen haben Open-Government-Reformen den Aufbau nationaler Kapazitäten ermöglicht und gefördert, die die Sicherung einer erfolgreichen Gestaltung und Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (SDG) unterstützen werden. Die Open-Government-Prinzipien der Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe besitzen das Potenzial, über die Verwirklichung des auf Governance-Aspekte ausgerichteten Ziels 16 hinaus die Erreichung sämtlicher Ziele für nachhaltige Entwicklung zu fördern.

Darüber hinaus geht eine wachsende Zahl von Ländern vom Konzept des Open Government zu einem Regierungs- und Verwaltungskonzept über, das die OECD als „offenen Staat“ („Open State“) bezeichnet. Diese Umorientierung zeigt sich in der Förderung einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen allen Schlüsselakteuren bei der nationalen Open-Government-Agenda, einschließlich der Legislative und der Judikative, unabhängiger Institutionen, wie der Ombudsperson, und nachgeordneter Gebietskörperschaften. Während zugleich die Unabhängigkeit der einzelnen Einrichtungen und Akteure anerkannt wird, besteht das Ziel darin, Synergieeffekte zu erzeugen, um die längerfristige Gesamtwirkung der ergriffenen Initiativen zu steigern.

Die anschaulichsten Beispiele für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln liefern seit Jahren die nachgeordneten Gebietskörperschaften. Ihre Rolle im Hinblick auf die Ziele von Open-Government-Initiativen wird voll und ganz anerkannt, es sind jedoch weitere Anstrengungen nötig, um sie in die Gestaltung und Umsetzung nationaler Strategien einzubeziehen. Auch unabhängige und freie (traditionelle und neue) Medien sind für die Förderung der Open-Government-Prinzipien der Transparenz und Rechenschaft wichtig und sollten aktiv in die nationalen Open-Government-Agenden eingebunden werden. Es ist notwendig, diesen neuen Bereichen mehr Aufmerksamkeit zu schenken und mehr Daten zu ihrer Bedeutung für die Förderung offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns zu sammeln.

Kapitel 1

Eine einheitliche und umfassende Open-Government-Strategie ausarbeiten

In diesem Kapitel wird definiert, was unter Open Government bzw. „offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln“ zu verstehen ist. Dabei wird auch die Bedeutung der Prinzipien dieses offenen Handelns – d.h. Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe – erläutert. Gestützt auf Daten aus über fünfzig Ländern wird für eine stärkere Bündelung und Straffung der einzelnen Open-Government-Initiativen und -Verfahren plädiert, die derzeit in verschiedenen Ländern umgesetzt werden. Durch die Ausarbeitung einer einheitlichen nationalen Open-Government-Strategie können die Länder diese Initiativen in einem ebenen- und ressortübergreifenden Ansatz zusammenführen und gewährleisten, dass sie zur Verwirklichung politischer Ziele, strategischer Visionen und nationaler Entwicklungspläne beitragen. Allerdings kann eine einheitliche nationale Open-Government-Strategie letztlich nur dann wirksam konzipiert und umgesetzt werden, wenn alle betroffenen Akteure, einschließlich der Bürgerinnen und Bürger, in sämtliche Phasen ihrer Ausarbeitung einbezogen werden.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

Einleitung

In aller Welt stehen die Regierungen heute vor komplexen Herausforderungen, wie z.B. wachsender Ungleichheit, einer schleppenden Konjunkturerholung und geringen Produktivität, einem schwindendem Vertrauen in den Staat und den Folgen des Klimawandels. In einigen Ländern kommen dabei Probleme hinzu, die sich aus dem niedrigen Rohstoffpreisniveau ergeben. Angesichts dieser verschiedenen Herausforderungen müssen die Länder schwierige Abwägungen treffen. Von den Regierungen wird zunehmend erwartet, dass sie mit weniger Geld mehr leisten und vor allem dass sie den Erwartungen der Bürger in Bezug auf weitere Reformen der Regierungsführung gerecht werden.

Die weltweite Finanzkrise und die schwierigen Herausforderungen, vor die sie die Regierungen stellte, erschütterten das Vertrauen in die staatlichen Institutionen und lösten einen Prozess der Neubeurteilung der Rolle des Staats sowie der Beziehungen zwischen staatlichen Instanzen, Bürgern und Märkten aus. Die Organisation der staatlichen Instanzen wurde Gegenstand von Reformen, wobei die politische Entscheidungsfindung von der Dienstleistungserbringung getrennt wurde und größere Befugnisse an die nachgeordneten Gebietskörperschaften übertragen wurden. Zivilgesellschaftliche Organisationen, Unternehmen und Regierungsvertreter arbeiten zunehmend zusammen, um die Regierungsführung zu verbessern und durch günstige rechtliche, institutionelle und politische Rahmenbedingungen für mehr inklusives Wachstum zu sorgen.

Verschiedene internationale Initiativen wurden gestartet, um die Transparenz des staatlichen Handelns zu erhöhen. Der Begriff „Open Government“ ist indessen nicht neu, auch wenn das Thema jüngst verstärkt in den Blickpunkt des Interesses gerückt ist. Er bezog sich zunächst auf die Offenlegung politisch sensibler staatlicher Informationen. In jüngerer Zeit wurde er konzeptuell auf die neuen Möglichkeiten zur Steigerung von Innovation, Effizienz und Flexibilität ausgedehnt, die sich den staatlichen Instanzen durch den Einsatz von „Open Data“, offenen Daten, sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) eröffnen. Das Open-Government-Konzept beruht auf mehreren Ansätzen, Definitionen und Prinzipien und trägt dem unterschiedlichen rechtlichen, historischen und kulturellen Kontext der Länder in aller Welt Rechnung. Bislang konnten sich weder Wissenschaft noch zivilgesellschaftliche Gruppen auf eine einheitliche Definition von Open Government einigen. Die OECD definiert Open Government als eine **Kultur der Regierungsführung, die – geleitet von den Grundsätzen der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Teilhabe – auf innovativem und nachhaltigem staatlichem Entscheiden und Handeln beruht und die Demokratie sowie inklusives Wachstum fördert.**

Die Formulierung einer einheitlichen Definition von Open Government, die vom gesamten öffentlichen Sektor in vollem Umfang anerkannt und getragen wird und die allen betroffenen Akteuren gegenüber überzeugend kommuniziert werden kann, ist entscheidend für die Ausarbeitung einer übergeordneten nationalen Open-Government-Strategie. Open-Government-Reformen müssen als ebenen- und ressortübergreifende Strategien begriffen werden, damit sie eine möglichst breite und nachhaltige Wirkung entfalten können. Entsprechende Reformen sollten effektiv nicht isoliert betrachtet werden, da sie für die Verwirklichung einer Reihe von Politikzielen in verschiedenen Bereichen kritisch sind, z.B. Integrität, Korruptionsbekämpfung, Transparenz des öffentlichen Sektors, öffentliche Dienstleistungserbringung und öffentliches Auftragswesen. Eine vollwertige Open-Government-Strategie sollte um Prinzipien, langfristige Wirkungen, mittelfristige Ergebnisse und konkrete, gemeinsam mit Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und privatem Sektor umgesetzte Initiativen herum aufgebaut sein.

Open Government – Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln: Definition

Die Wiederentdeckung des Open-Government-Konzepts als Reformprinzip

Zu den grundlegenden Aufgaben des Staats gehören die Politikumsetzung und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger. Zahlreiche Wissenschaftler haben sich an einer Definition dieses staatlichen Handelns versucht – das im Englischen unter dem Begriff „Public Policy“ bekannt ist –, darunter auch Guy Peters. Er definiert dieses Handeln als die „Summe staatlicher Aktivitäten, direkt oder über andere Akteure, insofern es Einfluss auf das Leben der Bürger hat“ (UNDESA, 2007). Charles Cichran und Eloise Malone zufolge geht es darum, politische Entscheidungen über die Umsetzung von „Programmen zur Verwirklichung gesellschaftlicher Ziele“ zu treffen, während für Thomas Dye Public Policy schlicht alles ist, was „Regierungen zu tun oder nicht zu tun beschließen“ (ebd.).

In den letzten dreißig Jahren haben sich die Methoden der Regierungen zur Verwaltung des öffentlichen Sektors stark verändert. Auch in Bezug auf den Anteil der Aufgaben, den die Regierungen von staatlichen Stellen erledigen lassen, und dem, den sie anderen Akteuren übertragen, kam es immer wieder zu Veränderungen. Robert Putnam würdigte den positiven Beitrag, den zivilgesellschaftliche Gruppen leisten können, indem sie Politikverantwortliche und staatliche Institutionen auf lokaler Ebene bei der „Schaffung starker, reaktiver und wirkungsvoller repräsentativer Institutionen“ unterstützen. Putnam stellt ferner fest, dass das zivilgesellschaftliche Engagement ein entscheidender Erfolgsfaktor ist. Er prägte dafür den Begriff „Sozialkapital“, was er definiert als die „Merkmale sozialen Lebens – Netzwerke, Normen und Vertrauen –, die es den verschiedenen Akteuren ermöglichen, wirksamer gemeinsam zu handeln, um gemeinsame Ziele zu verwirklichen“. „Sozialkapital“, so schreibt er, „das sind kurz gesagt die sozialen Bindungen und die an sie geknüpften Normen und Vertrauensfaktoren“ (Putnam, 1995).

In den 1980er Jahren leitete die damalige britische Premierministerin, Margaret Thatcher, eine Reihe von Reformen ein, die darauf abzielten, den Umfang des Staatssektors und seiner Bürokratie auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Mit diesem „Primat des Managements über die Bürokratie“, um den Begriff des *Oxford Handbook of Public Management* (Ferlie, Lynn, Jr. und Pollitt, 2007) zu verwenden, wurde der Grundstein für das Konzept des „New Public Management“ gelegt, das anschließend rasche Verbreitung fand. Dieses Konzept, das in Deutschland auch als „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) und in Österreich und der Schweiz als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ bekannt ist, führte zu einer stärkeren Fokussierung auf die Leistung (in Bezug auf organisatorische Effizienz und Effektivität) und auf den Bürger als Kunden (und nicht nur als Wähler) sowie zu einer größeren Managementautonomie und Aufspaltung staatlicher Funktionen (OECD, 2009). Diesem Konzept liegt eine Philosophie zugrunde, bei der die staatlichen Stellen nicht mehr Erbringer öffentlicher Dienstleistungen, sondern Vertragsadministratoren sind (ebd.). Im Wesentlichen bedeutet dies, dass sich der Staat weitmöglichst aus dem Wirtschaftsgeschehen zurückzieht und den Großteil der öffentlichen Dienstleistungsfunktionen nichtstaatlichen Akteuren, wie z.B. zivilgesellschaftlichen Organisationen, überträgt. Darüber hinaus wurden Reformen zur Umstrukturierung der Staats- und Verwaltungsorganisation angestrengt. Häufig beinhaltete dies, dass die Politikgestaltung von der Dienstleistungserbringung getrennt, mehr Befugnisse an die gliedstaatliche und die lokale Ebene übertragen und bestehende Einrichtungen aufgelöst und durch neue, mit mehr Autonomie ausgestattete Organisationen abgelöst wurden.

Die weltweite Finanzkrise und die schwierigen Herausforderungen, vor die sie die Regierungen in Bezug auf die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen stellte, erschütterten das Vertrauen in die staatlichen Institutionen und lösten einen Prozess der Neubeurteilung der Rolle des Staats sowie der Beziehungen zwischen staatlichen Instanzen, Bürgern und Märkten aus. Dies bewegte eine Reihe von Politikern und Wissenschaftlern dazu, die Diskussion über die Aufgabenaufteilung zwischen Zivilgesellschaft und Staat wieder aufleben zu lassen. Bei den Parlamentswahlen im Vereinigten Königreich trat David Cameron 2010 mit dem Konzept der „Big Society“, der „großen Gesellschaft“ an. Ziel war es, mehr Befugnisse an die Kommunen zu übertragen und zivilgesellschaftliche Organisationen zu ermutigen, eine aktivere Rolle zu übernehmen, wie dies u.a. Robert Putnam gefordert hatte.

Einen ähnlichen Weg schlug auch US-Präsident Barack Obama ein, als er das Konzept des Open Government zum Leitprinzip seiner Amtszeit machte und die Bedeutung einer neuen Partnerschaft zwischen Staat und Bürgern herausstellte. Im *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies* vom März 2009 erklärte Präsident Obama, dass die Regierung der Vereinigten Staaten entschlossen sei, für ein beispielloses Maß an Offenheit in Regierung und Verwaltung zu sorgen: „Wir werden zusammenarbeiten, um das öffentliche Vertrauen zu sichern und ein System der Transparenz, öffentlichen Teilhabe und Kooperation zu schaffen. Offenheit wird unsere Demokratie stärken und die Effizienz und Effektivität der staatlichen Institutionen erhöhen“ (Obama, 2009). Seitdem wurden in zahlreichen Ländern Maßnahmen zur Festigung des Vertrauens umgesetzt, z.B. durch die Mobilisierung von Bürgern oder Nutzern öffentlicher Dienstleistungen, durch die Einbeziehung des privaten Sektors und zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Entscheidungsfindung, die Einbindung von Akteuren aller staatlichen Ebenen in die Dienstleistungserbringung und die Entwicklung von Strategien zur Erleichterung der Reformumsetzung. Dies hatte zur Folge, dass Politikverantwortliche, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen zunehmend zusammenarbeiten, um rechtliche, institutionelle und politische Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine gute Regierungsführung sowie inklusives Wachstum fördern.

Zur Erhöhung der Transparenz staatlichen Handelns wurden verschiedene internationale Initiativen gestartet, darunter die „International Aid Transparency Initiative“, die „Transparency and Accountability Initiative“, die „Construction Sector Transparency Initiative“ (CoST), die „Publish What You Pay“-Initiative und die „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI). Keine Initiative war jedoch so weitgreifend wie die „Open Government Partnership“ (OGP). In dieser 2011 gestarteten Initiative engagieren sich die Länder für „eine globale Kultur des Open Government [...], in der die Ideale eines offenen und partizipativen Regierungs- und Verwaltungshandelns im 21. Jahrhundert verwirklicht werden – mit den Bürgern und für die Bürger“ (OGP, o. J.)¹. Der Kreis der an dieser Initiative teilnehmenden Länder ist rasch von acht im Jahr 2011 auf siebzig im September 2016 angewachsen. Zudem konnte die OGP zahlreiche weltweit führende zivilgesellschaftliche Organisationen sowie internationale Organisationen wie die OECD zur Mitwirkung gewinnen, um Demokratie, Transparenz und eine verantwortungsvolle Regierungsführung zu stärken (Kasten 1.1).

Die Geschichte des Open-Government-Begriffs

Der Begriff „Open Government“ ist, auch wenn er in jüngster Zeit verstärkt in den Blickpunkt des Interesses gerückt ist, als solcher nicht neu. Das Konzept kann auf das Jahr 1798 zurückdatiert werden, als Thomas Jefferson erklärte, dass die Menschen, um ihrer Regierung vertrauen zu können, gut informiert sein müssen (Wirtz und Birkmeyer, 2015). In den 1950er Jahren bezog sich der Begriff auf die Offenlegung politisch sensibler Informationen. Er fiel in den Vereinigten Staaten damals häufig in den langen Debatten,

Kasten 1.1 **Internationale Anstrengungen zur Erhöhung der Transparenz**

International Aid Transparency Initiative (IATI)

Die International Aid Transparency Initiative (IATI) ist eine Initiative verschiedener Akteure zur Verbesserung des Zugangs zu Informationen über Ressourcen für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, Entwicklung und humanitäre Hilfe. In der IATI haben sich zivilgesellschaftliche Organisationen, Informationsexperten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit sowie Geber- und Empfängerländer zusammengeschlossen, um Armut wirkungsvoll zu bekämpfen. Die IATI hat einen Standard ausgearbeitet, der allen beteiligten Akteuren Orientierungshilfen bietet und Informationen bündelt, um die Kohärenz von Entwicklungsinitiativen zu erhöhen.

Transparency and Accountability Initiative

Die Transparency and Accountability Initiative bietet ein Forum für Organisationen und Projekte, die dem gemeinsamen Ziel einer größeren Offenheit von Institutionen, öffentlichen Unternehmen und staatlichen Stellen verpflichtet sind. Im Einklang mit einigen der Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns arbeitet diese Initiative auf eine Erhöhung der längerfristigen Wirkung von Maßnahmen zugunsten von Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe hin. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf Wirksamkeit und Lernen, neuen Technologien und Politikinnovationen.

Publish What You Pay

Die Initiative „Publish What You Pay“ („Mach öffentlich, was du bezahlt hast“) zielt hauptsächlich darauf ab, Rohstoffförderung und -management transparenter zu gestalten, und zwar durch die Einbindung der Bürger in den Prozess der Entscheidung darüber, welche Rohstoffe wo abgebaut werden sollen. Dahinter steht der Gedanke, dass durch die Offenlegung von Verträgen, Konzessions- und ähnlichen Zahlungen sowie Einnahmen bewirkt werden kann, dass die Bevölkerung vor Ort in solchen Fragen sachkundiger wird. Das erklärte oberste Ziel der Initiative ist Transparenz und Rechenschaft in jeder Etappe der Wertschöpfungskette natürlicher Ressourcen.

Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)

Die Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (Extractive Industry Transparency Initiative – EITI) hat einen globalen Standard für Transparenz hinsichtlich der staatlichen Einnahmen aus dem Bergbau aufgestellt und wurde 2002 gestartet. Sie verlangt vom Staat die Offenlegung der Einnahmen aus dem Bergbausektor und von den Bergbauunternehmen die Offenlegung ihrer Zahlungen an den Staat in Form von Steuern, Förderabgaben oder Sachleistungen.

Diese beiden Berichterstattungen werden online veröffentlicht und einer unabhängigen Prüfung unterzogen. Den nationalen Zweigen der Initiative steht jeweils ein Ausschuss vor, der sich aus Vertretern staatlicher Stellen, privater Bergbauunternehmen sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen zusammensetzt.

Construction Sector Transparency Initiative (CoST)

Ähnlich wie die EITI zielt die Construction Sector Transparency Initiative (CoST) auf eine Erhöhung von Transparenz und Rechenschaft ab, indem sie darauf hinwirkt, dass Informationen über öffentliche Infrastrukturprojekte offengelegt werden. Während ihres vierjährigen Bestehens gelang es dieser Initiative, in der verschiedene Akteure zusammengeschlossen sind, die Unterstützung von 15 Mitgliedsländern aus 4 Kontinenten zu gewinnen, und sie arbeitet eng mit der Open Government Partnership zusammen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Open Government Partnership (OGP)

Die Open Government Partnership (OGP) wurde 2011 ins Leben gerufen, um innerhalb der Länder aktiven Reformern, die sich für mehr Offenheit, Rechenschaftslegung und Bürgernähe in Regierung und Verwaltung einsetzen, eine internationale Plattform zu bieten. Der Kreis der an dieser Initiative teilnehmenden Länder ist rasch von 8 auf 70 im September 2016 angewachsen. Zudem konnte die OGP weltweit führende zivilgesellschaftliche Organisationen, die um Demokratie, Transparenz und gute Regierungsführung bemüht sind, zur Mitwirkung gewinnen.

Mit ihrer Mitgliedschaft verpflichten sich die Länder auf vier zentrale Prinzipien des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns: Zugang zu Informationen (einschließlich staatliche Transparenz), Bürgerbeteiligung (einschließlich bürgerschaftliches Engagement), Integrität (einschließlich Korruptionsbekämpfung) sowie Nutzung neuer Technologien, die Offenheit und Rechenschaft unterstützen. Zur Teilnahme müssen sich die Länder auf höchster politischer Ebene zur „Open Government Declaration“ bekennen, unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft einen zweijährigen nationalen Aktionsplan ausarbeiten und einmal pro Jahr einen Selbstbewertungsbericht vorlegen. In den wenigen Jahren ihres Bestehens hat die OGP die Dynamik der internationalen Open-Government-Agenda und der Zusammenarbeit zwischen den damit befassten Akteuren auf nationaler Ebene erheblich verändert.

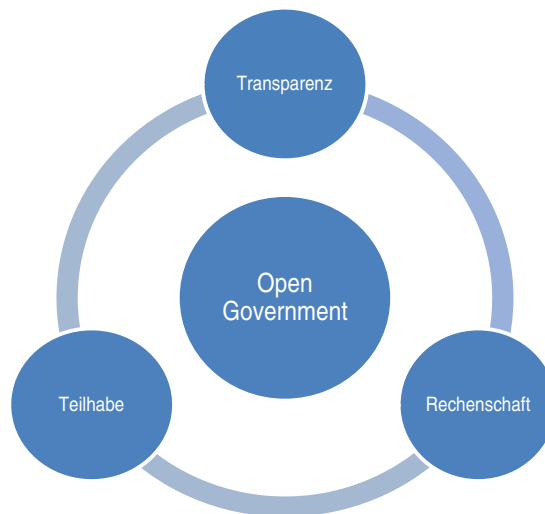
Um der OGP formell beizutreten, müssen eine Reihe von Mindestkriterien erfüllt werden. Diese Eignungskriterien sind in vier Themenbereichen zusammengefasst:

- Fiskalische Transparenz einschließlich Rechenschaftslegung über den Haushalt und offenes Haushaltssystem;
- Gesetz über den Informationszugang;
- Offenlegung der Vermögensverhältnisse öffentlich Bediensteter;
- Bürgerbeteiligung und Schutz der bürgerlichen Freiheiten.

Quelle: International Aid Transparency Initiative (o. J.), „About IATI“, www.aidtransparency.net/about (Abruf am 21. Juli 2016); Transparency and Accountability Initiative (o. J.), „About the T/A Initiative“, www.transparency-initiative.org/about (Abruf am 21. Juli 2016); Publish What You Pay (o. J.), „Objectives“, www.publishwhatyoupay.org/about/objectives/ (Abruf am 21. Juli 2016); Extractive Industry Transparency Initiative (o. J.), „Who we are“, <https://eiti.org/who-we-are> (Abruf am 21. Juli 2016); Construction Sector Transparency Initiative (o. J.), „CoST – Better value from public infrastructure investment“, www.constructiontransparency.org/the-initiative?forumboardid=1&forumtopicid=1 (Abruf am 21. Juli 2016); OGP (Open Government Partnership) (o. J.), „What is the Open Government Partnership“, www.opengovpartnership.org/about (Abruf am 13. Juni 2016).

die der Verabschiedung des Freedom of Information Act (Gesetz über Informationsfreiheit) vorangingen (Yu und Robinson, 2012). Im Lauf der Jahre wurde er konzeptuell auf die mit dem Internet entstandenen neuen Möglichkeiten zur Steigerung von Innovation, Effizienz und Flexibilität ausgedehnt, die sich den staatlichen Instanzen durch den Einsatz von „Open Data“ sowie Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnen. In jüngster Zeit wuchs das Bewusstsein, dass Open Government und Open Data große wirtschaftliche Wachstumschancen eröffnen, da sie die Unternehmensentwicklung fördern, den Ausbau kosteneffektiver öffentlicher Dienstleistungsangebote erleichtern und neue Arbeitsplätze schaffen können (OECD, 2015a).

Bislang konnten sich weder Wissenschaft noch zivilgesellschaftliche Gruppen auf eine einheitliche Definition von Open Government einigen. Wirtz und Birkmeyer stellen fest, dass es in der Fachliteratur an einem „klaren Verständnis dessen fehlt, was der Begriff Open Government generell beinhaltet“ und dass nicht einmal einfache, zusammenfassende Definitionen vorliegen (Wirtz und Birkmeyer, 2015). Um die verschiedenen

Abbildung 1.1 **Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns**

Quelle: Eigene Arbeiten des Autors.

existierenden Definitionsstränge zusammenzuführen, reduzieren Wirtz und Birkmeyer (2015) das Open-Government-Konzept auf einen „multilateralen politischen und sozialen Prozess, der insbesondere transparentes, kooperatives und partizipatives Regierungs- und Verwaltungshandeln umfasst“. Dafür legen die beiden Autoren die folgenden Bedingungen fest: „[...] Bürger und soziale Gruppen sollten mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in politische Prozesse eingebunden werden, was zusammen die Effektivität und Effizienz von Regierungs- und Verwaltungshandeln steigern sollte“ (ebd.). Das Open-Government-Konzept beruht effektiv auf mehreren Ansätzen, Definitionen und Prinzipien und trägt dem unterschiedlichen rechtlichen, historischen und kulturellen Kontext der Länder in aller Welt Rechnung.

Während der letzten Jahrzehnte wurden die drei Säulen Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe (Abb. 1.1) zunehmend im Open-Government-Konzept zusammengefasst, um zu gewährleisten, dass die von den Bürgerinnen und Bürgern geäußerten Forderungen und Bedürfnisse in die staatliche Politik einfließen.

Transparenz

Unter staatlicher Transparenz ist die Offenlegung und damit gegebene Zugänglichkeit einschlägiger Verwaltungsdaten zu verstehen. Fung, Graham und Weil (2007) unterscheiden zwischen zwei Generationen von Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz: Bei der ersten geht es um die Veröffentlichung amtlicher Unterlagen, um den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen zu sichern. Dies wurde vor allem über die Gesetze zum Informationszugang gewährleistet, die von fast allen OECD-Mitgliedsländern verabschiedet wurden (OECD, 2011). Dahinter steht die Idee, dass ein uneingeschränkter Informationszugang die Bürger besser in die Lage versetzt, die Regierenden zur Rechenschaft zu ziehen. Bei den Maßnahmen der zweiten Generation geht es um das, was Fung, Graham und Weil (2007) „gezielte Transparenz“ nennen, d.h. den Zugang zu Informationen, die einem konkreten Zweck dienen, wobei die Bereiche, die dies betrifft, genau festgelegt sind. Es ist wichtig, dass Regierung und Verwaltung auf mehr „gezielte Transparenz“ hinarbeiten. Denn Transparenz kann nur dann zu besseren staatlichen Maßnahmen führen, wenn die Informationen sachdienlich und zeitnah sind und gezielt jenen Nutzergruppen zur Verfügung gestellt werden, die sie benötigen, und dies in einem zweckmäßigen Format.

Rechenschaft

Rechenschaft bezieht sich auf die Aufgabe bzw. Pflicht staatlicher Instanzen, die Bürger über die Entscheidungen, die sie treffen, zu informieren und ihnen über die Tätigkeit und Leistung der gesamten Regierung und Verwaltung und der öffentlich Bediensteten Bericht zu erstatten. In einem demokratischen System der Regierungsführung ist es die Bevölkerung, die dem Mandat der öffentlichen Amtsträger seine Legitimität verleiht. Die Bürger haben somit das Recht, die Regierung für ihr Handeln zur Rechenschaft zu ziehen, um die demokratische Ordnung zu sichern und zu stärken. Zugleich sollten die Regierungen grundsätzlich bemüht sein, ihren Bürgern gegenüber Rechenschaft abzulegen, ganz gleich ob die Bürger dies aktiv verlangen.

Teilhabe

Teilhabe bezieht sich üblicherweise auf die Beteiligung von Einzelpersonen oder Gruppen an der Gestaltung, Umsetzung und Evaluierung von Projekten oder Plänen. Dahinter steht der Gedanke, dass sich die Regierungen, um vollen Nutzen aus einer aktiven Interaktion mit der Bevölkerung zu ziehen, der Vorteile der Information, Konsultation und – vor allem – Einbeziehung aller gesellschaftlichen Akteure und insbesondere von Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und privatem Sektor bewusst sein sollten. Eine aktive Bürgerbeteiligung trägt zu einem stärker zielgerichteten Einsatz begrenzter öffentlicher Mittel und einer besseren Gestaltung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen bei, z.B. durch Konsultationen mit den Bürgern zur Bedarfsermittlung. Aktive Beteiligung geht über die Stimmabgabe bei den Wahlen hinaus und trägt der Fähigkeit der Bürger zur Mitgestaltung der Politik Rechnung. Damit die Bürgerbeteiligung funktionieren kann, müssen Regierung und Verwaltung über ihre Pläne mit allen betroffenen Akteuren kommunizieren und sich dafür einsetzen, dass sich gemeinsam erarbeitete Politikvorhaben tatsächlich im Politikzyklus niederschlagen. Zugleich setzt aktive Beteiligung aber auch voraus, dass sich die Bürger ihrer gewachsenen Verantwortung im politischen Entscheidungsprozess stellen.

Festlegung einer einheitlichen Open-Government-Definition auf Länderebene

Die im Lauf der Jahre gesammelte Evidenz legt den Schluss nahe, dass Regierungs- und Verwaltungshandeln dann offen ist, wenn es den Prinzipien von Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe genügt. Daher definiert die OECD offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln als eine **„Kultur der Regierungsführung, die – geleitet von den Grundsätzen der Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe – auf innovativem und nachhaltigem staatlichem Entscheiden und Handeln beruht und Demokratie sowie inklusives Wachstum fördert“**.

Einen der ersten Beiträge zu dieser Debatte leistete die OECD 2001, als sie eine Reihe von Leitsätzen für eine offene und inklusive Politikgestaltung ausarbeitete (Kasten 1.2).

Zwar wäre es wünschenswert, eine einheitliche Definition von Open Government festzulegen, die in jedem kulturellen Kontext passen würde; um eine offenere Kultur der Regierungsführung mit größerer Rechenschaftspflicht zu schaffen, benötigen die Länder jedoch eine auf nationaler Ebene einheitliche Definition, die ihren jeweiligen kulturellen, historischen, institutionellen, sozialen und politischen Gegebenheiten Rechnung trägt. Eine solche Definition sollte vom gesamten öffentlichen Sektor in vollem Umfang anerkannt und getragen werden und allen betroffenen Akteuren – Bürgern, Zivilgesellschaft, privater Sektor usw. – gegenüber überzeugend kommuniziert werden, um zu gewährleisten, dass alle diese Definition akzeptieren und sich zu eigen machen.

Kasten 1.2 **Leitsätze für eine offene und inklusive Politikgestaltung**

1. **Engagement:** Es bedarf Führungsstärke und eines entschlossenen Engagements für eine offene und inklusive Politikgestaltung auf allen Ebenen – bei Politikern, Führungskräften und Staatsbediensteten.
2. **Rechte:** Das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Informationszugang, Konsultation und Partizipation in den Bereichen Politikgestaltung und Dienstleistungserbringung muss gesetzlich oder politisch fest verankert sein. Die Pflichten der staatlichen Stellen in Bezug auf Anfragen der Bürger müssen klar festgelegt sein. Unabhängige Aufsichtsmechanismen sind für die Durchsetzung dieser Rechte von grundlegender Bedeutung.
3. **Klarheit:** Die Ziele – und die Grenzen – der Information, Konsultation und Beteiligung der Öffentlichkeit sollten von Anfang an eindeutig festgelegt werden. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten aller Beteiligten müssen klar geregelt sein. Von den staatlichen Stellen bereitgestellte Informationen sollten vollständig, objektiv, verlässlich, relevant sowie leicht zu finden und zu verstehen sein.
4. **Rechtzeitigkeit:** Die Einbindung der Öffentlichkeit sollte im Politikprozess so früh wie möglich gewährleistet werden, um die Ausarbeitung einer breiteren Palette an Lösungen zu gestatten und die Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung zu steigern. Damit Konsultation und Partizipation ihre Wirkung entfalten können, muss genügend Zeit zur Verfügung stehen.
5. **Inklusion:** Alle Bürgerinnen und Bürger sollten gleiche Chancen im Hinblick auf Informationszugang, Konsultation und Partizipation haben und dazu verschiedene Kanäle nutzen können. Alle zumutbaren Anstrengungen sollten unternommen werden, um ein möglichst breites Bevölkerungsspektrum einzubeziehen.
6. **Ressourcen:** Um eine effektive Information, Konsultation und Beteiligung der Öffentlichkeit zu gewährleisten, sind angemessene finanzielle, personelle und technische Ressourcen nötig. Staatsbedienstete müssen Zugang zu geeigneten Kompetenzen, Orientierungshilfen und Schulungsmaßnahmen haben und müssen sich auf eine Verwaltungskultur stützen können, in der ihnen sowohl herkömmliche als auch webbasierte Instrumente zur Verfügung stehen.
7. **Koordinierung:** Initiativen zur Information, Konsultation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft sollten innerhalb einzelner und zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen koordiniert werden, um eine kohärente Politik zu gewährleisten, Doppelarbeit zu vermeiden und dem Risiko von „Konsultationsmüdigkeit“ vorzubeugen. Koordinierungsbemühungen sollten kein Hindernis für Initiative und Innovation sein, sondern die Energie von Wissensnetzwerken und Communities of Practice innerhalb und außerhalb von Regierung und Verwaltung nutzen.
8. **Rechenschaft:** Die staatlichen Stellen sind verpflichtet, die Mitwirkenden über die Verwendung der Beiträge zu informieren, die bei ihnen im Rahmen öffentlicher Konsultations- und Partizipationsprozesse eingegangen sind. Maßnahmen zur Sicherung einer offenen, transparenten und externer Kontrolle unterliegenden Politikgestaltung können die Rechenschaftslegung der Regierung stärken und das Vertrauen in sie festigen.
9. **Evaluierung:** Die staatlichen Stellen müssen ihre eigene Leistung evaluieren. Um dieser Aufgabe effektiv nachzukommen, sind Anstrengungen nötig, um die erforderlichen Kapazitäten und Instrumente für die Evaluierung der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie eine entsprechende Nachfrage und Kultur zu schaffen.
10. **Aktive zivilgesellschaftliche Mitwirkung:** Eine dynamische Zivilgesellschaft kommt der Gesellschaft insgesamt zugute, und die staatlichen Stellen können dazu beitragen, indem sie den Informationszugang erleichtern, Anreize für die Partizipation schaffen, die Sensibilisierung der Bevölkerung erhöhen, deren staatsbürgerliche Bildung und Kompetenzen stärken und den Kapazitätsaufbau in zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützen. Die Regierungen müssen neue Wege erkunden, um Bürger, zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen bei der Ausarbeitung von eigenständigen Lösungen zu unterstützen.

Quelle: OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>; OECD (2009), *OECD Studies on Public Engagement: Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.

Eine gute Definition offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns ist aus folgenden Gründen wichtig:

- Sie informiert die Öffentlichkeit über die wesentlichen Elemente offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, über seinen Umfang und über seine Grenzen.
- Sie erleichtert eine einheitliche Interpretation und Verwendung dieses Begriffs und gewährleistet so, dass alle betroffenen Akteure und politisch Verantwortlichen ihr Handeln an den gleichen Zielen ausrichten.
- Sie erleichtert eine belastbare Analyse der längerfristigen Wirkung von Open-Government-Strategien und -Initiativen in verschiedenen Institutionen und auf verschiedenen staatlichen Ebenen.
- Sie unterstützt internationale Vergleiche von Open-Government-Strategien und -Initiativen.

Bei der Festlegung der Definition sollten außerdem die in Kasten 1.3 genannten Kriterien berücksichtigt werden.

Der Open Government Survey 2015 der OECD ergab, dass nur 51% der an der Umfrage teilnehmenden Länder (49% der OECD-Länder) über eine Definition von Open Government verfügen. 30% dieser Länder (29% der OECD-Länder) haben diese Definition selbst formuliert (Abb. 1.2). Kanada definiert offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln beispielsweise als „eine Kultur der Regierungsführung, die der Öffentlichkeit das Recht zuerkennt, auf staatliche Unterlagen und Aufzeichnungen zuzugreifen, um eine größere Offenheit, Rechenschaftslegung und Beteiligung zu gewährleisten“ (Kanadische Regierung, 2014). Korea definiert Open Government als „ein neues Paradigma für staatliches Handeln, das es ermöglicht, maßgeschneiderte öffentliche Dienstleistungen anzubieten und kreativ neue

Kasten 1.3 Kriterien eines gut durchdachten Konzepts

Kohärenz: Differenzierung, Definition, Klarheit, Gebundenheit. Wie kohärent sind die Merkmale des Konzepts untereinander und wie differenziert sind sie im Vergleich zu benachbarten Konzepten und Begriffsgebilden?

Operationalisierung: Messung, Indikatoren, Präzision. Wie klar ist das Konzept abgegrenzt? Wie erkennen wir es, wenn wir es sehen?

Validität: Exaktheit, Wahrheit, Verlässlichkeit. Ist das Konzept valid? Messen wir, was wir messen sollen?

Praktischer Nutzen: Natürliche Arten („natural kinds“), Nützlichkeit im Hinblick auf die Klassifizierung. Wie nützlich ist das Konzept innerhalb eines Felds eng miteinander verwandter Konzepte?

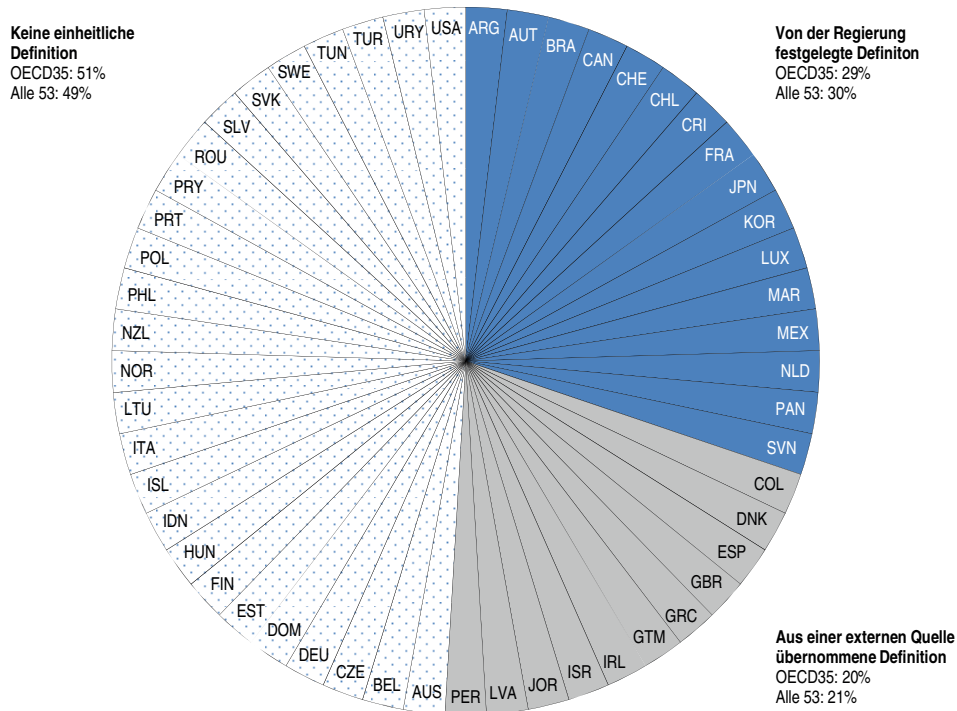
Resonanz: Vertrautheit, normaler Gebrauch. Wie einprägsam ist das Konzept – in einem gewöhnlichen und/oder fachspezifischen Kontext?

Kontextuelle Bandbreite: Ausdehnung, Geltungsbereich, Reichweite, Radius, Umfang. In wie vielen Sprachkontexten (Sprachregionen) ist das Konzept anwendbar? Wie groß ist seine geografische Ausdehnung?

Sparsamkeit (Parsimonie): Wie kurz ist 1. der Begriff und 2. die Liste seiner definierenden Merkmale?

Analytischer/empirischer Nutzen: Wie nützlich ist das Konzept in einem bestimmten analytischen (theoretischen) Kontext oder Forschungsaufbau?

Quelle: Gerring, J. (1999), „What makes a good concept? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences“, *Polity*, Vol. 31/3, Palgrave Macmillan Journals, Boston, S. 357-393.

Abbildung 1.2 **Länder mit und ohne offizielle Open-Government-Definition**

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Arbeitsplätze zu schaffen, indem staatliche Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen gefördert wird“. Open Government „soll Regierung und Verwaltung serviceorientierter, kompetenter und transparenter machen, wobei das Ziel das Glück der Bevölkerung ist“² (Kasten 1.4). Weitere 21% dieser Länder (20% der OECD-Länder), darunter Kolumbien, Dänemark, Irland und Spanien, verfügen über eine Definition, die aus einer externen Quelle übernommen wurde, häufig von der Open Government Partnership.

Kasten 1.4 **Beispiele einheitlicher Open-Government-Definitionen auf Länderebene**

Kanada

Eine Kultur der Regierungsführung, die der Öffentlichkeit das Recht zuerkennt, auf staatliche Unterlagen und Aufzeichnungen zuzugreifen, um eine größere Offenheit, Rechenschaftslegung und Beteiligung zu gewährleisten.

Chile

Eine für sämtliche staatliche Stellen geltende Politik, die auf die Stärkung und Verbesserung des institutionellen Rahmens und der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten durch Förderung und Festigung der Prinzipien der Transparenz und des Informationszugangs sowie der Mechanismen für die Beteiligung der Bürger an der Gestaltung, Formulierung, Umsetzung und Evaluierung von Politikmaßnahmen abzielt. Dies ist in den Kontext der aktuellen Anstrengungen zur Modernisierung der öffentlichen Institutionen eingebunden, dessen Ziel es ist, den Staat in den Dienst aller Bürger zu stellen und die Lebensqualität der Menschen zu steigern.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Frankreich

Open Government wird als Transparenz staatlichen Handelns und Aufgeschlossenheit von Regierung und Verwaltung gegenüber neuen Formen der Beteiligung und Zusammenarbeit mit Bürgern und Zivilgesellschaft verstanden. Die französische Definition offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns ist historisch in der französischen Menschenrechtserklärung von 1789 begründet. In Artikel 15 heißt es dort, dass die Gesellschaft das Recht hat, von jedem Staatsbeamten Rechenschaft über seine Amtsführung zu verlangen. Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln fördert:

- die Schaffung von Transparenz und demokratischem Vertrauen durch die Offenlegung von Daten, die Öffnung der Entscheidungsprozesse und eine Kultur der Rechenschaft;
- die politische Teilhabe der Bürger, die dank der Digitalisierung und der Vergemeinschaftung der für eine größere Autonomie nötigen Ressourcen fundierte Entscheidungen treffen können und so zu aktivem zivilgesellschaftlichem Engagement befähigt sind;
- die Anpassung der staatlichen Vorgehensweisen an die digitale Revolution durch Ko-Kreation, Flexibilität und Vereinfachung, Innovation, datenorientierte Strategien, Umorganisation der Verwaltung als Plattform usw.

Korea

Government 3.0 (die Open-Government-Initiative) ist ein neues Paradigma für staatliches Handeln, das es ermöglicht, maßgeschneiderte öffentliche Dienstleistungen anzubieten und kreativ neue Arbeitsplätze zu schaffen, indem staatliche Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen gefördert wird. Government 3.0 soll Regierung und Verwaltung serviceorientierter, kompetenter und transparenter machen, wobei das Ziel das Glück der Bevölkerung ist.

Luxemburg

Regierung und Verwaltung eines rechenschaftspflichtigen und demokratischen Verfassungsstaats, die auf der Basis von Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit so zweckdienlich wie möglich unter Achtung der Menschenrechte und anderen Grundwerte auf einen größtmöglichen Grad an Transparenz und Bürgerbeteiligung hinwirken.

Mexiko

Open Government ist ein neues Modell der Regierungsführung, das die Beziehung zwischen Regierung und Gesellschaft verändern soll, um die Demokratie zu stärken. Es schafft ein Umfeld, in dem Regierung und Verwaltung zu einer Plattform für Innovationen werden. Open Government basiert auf einer Kultur der Transparenz, Zusammenarbeit, Teilhabe und Rechenschaft, die die Entstehung neuer Projekte und die Ausarbeitung von Lösungen für öffentliche Herausforderungen im Zusammenhang mit der Entwicklung des Landes ermöglicht.

Niederlande

Eine transparente, fazilitatorische und zugängliche Regierung und Verwaltung.

Costa Rica

„Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln ist für diese Regierung von zentraler Bedeutung. Dabei handelt es sich um einen neuen Ansatz zur Reform des Staats und zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung auf der Grundlage einer innovativen Beziehung zwischen den verschiedenen Akteuren zugunsten einer gemeinsamen öffentlichen Wertschöpfung. Dies ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Steigerung von Transparenz,

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Zusammenarbeit und Teilhabe. [...] Transparenz im proaktiven Sinne, das bedeutet, den Bürgern Rechte und Befugnisse zuzuerkennen, dank derer sie sich durch den Zugang zu Informationen über staatliche Angelegenheiten eine Meinung über die Arbeit des Staats bilden und an dieser Arbeit teilhaben können. Zusammenarbeit ist definiert als die Verpflichtung der Bürger und der übrigen betroffenen Akteure, sich einzubringen und mit der Regierung zusammenzuarbeiten, um die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern, und so sind auch ressortübergreifendes Denken und Dialogfähigkeit, wie sie innerhalb und zwischen den verschiedenen staatlichen Stellen und Organen gegeben sein müssen, Teil dieses Konzepts des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns. Teilhabe schließlich bezieht sich auf die aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger in öffentlichen Angelegenheiten und der damit zusammenhängenden Entscheidungsfindung sowie bei der Suche nach Lösungen und deren Umsetzung in einem von größerer, gemeinsam getragener Verantwortung gekennzeichneten Rahmen, in dem die jeweiligen Fähigkeiten und die kollektive Intelligenz der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure genutzt werden können.

Panama

Eine offene Regierung und Verwaltung fördert die Transparenz durch öffentlichen Informationszugang, Rechenschaftslegung, Offenlegung von Daten und Einsatz moderner Techniken, verbessert die Teilhabe und Zusammenarbeit mit den Bürgern zur Verbesserung der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstleistungsangebots und bietet Raum für die Konzipierung öffentlicher Maßnahmen.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Die Regierungsführung durch eine nationale Open-Government-Strategie verbessern

Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln als entscheidendes Element guter Regierungsführung

Gute Regierungsführung („Good Governance“) wurde als entscheidender Faktor für wirtschaftliche Entwicklung und soziales Wohlergehen identifiziert. Zu den allgemein anerkannten Prinzipien guter Regierungsführung gehören Offenheit, Transparenz und Rechenschaft, faire und gerechte Beziehungen zwischen Staat und Bürgern sowie anderen Akteuren, einschließlich Konsultations- und Partizipationsmechanismen, effiziente und effektive öffentliche Dienstleistungen, klare, transparente und anwendbare Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften, eine konsistente und kohärente Politikgestaltung, Rechtsstaatlichkeit und hohe ethische Verhaltensstandards. Dies sind die Grundsätze, auf denen offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln beruht (OECD, 2003).

Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln hat sich zu einem Motor inklusiven Wachstums entwickelt, da es inklusive Institutionen fördert, die wirkungsvolle Bürgerbeteiligung, Pluralismus sowie ein System von „Checks and Balances“ (Kontrolle und Gegenkontrolle) möglich machen. In Ländern, in denen es solche wirkungsvollen Rechenschaftsmechanismen gibt, haben die Bürgerinnen und Bürger einen besseren Zugang zu qualitätsvollen öffentlichen Dienstleistungen (OECD, 2015a). Die Vorteile eines transparenten und offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns (Kasten 1.5) können in zwei Aspekte unterteilt werden:

Kasten 1.5 **Potenzielle Vorteile offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns**

- **Mehr Vertrauen in den Staat schaffen.** Vertrauen ist ein Resultat offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, das die Leistung des Staats in verschiedenen anderen Bereichen verbessern kann. Außerdem dürften Bürger, die Vertrauen in den Staat oder bestimmte staatliche Maßnahmen haben, eher bereit sein, für diese Maßnahmen zu bezahlen (in Form von Gebühren, Sozialversicherungsbeiträgen, Steuern).
- **Mehr Leistung zu geringeren Kosten.** Durch die gemeinsame Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen, Programmen und Dienstleistungen mit Bürgern, Unternehmen und Zivilgesellschaft kann ein größeres Reservoir an Ideen und Ressourcen genutzt werden.
- **Bessere Rechtsbefolgung.** Wenn die Menschen in Reformprozesse eingebunden werden, verstehen sie besser, was dabei auf dem Spiel steht. So kann gewährleistet werden, dass die getroffenen Entscheidungen als legitim wahrgenommen werden.
- **Sicherung eines gerechten Zugangs zu politischen Entscheidungsprozessen.** Wenn der Zugang zu den Entscheidungsprozessen erleichtert wird, können die Partizipationshindernisse bestimmter Gruppen verringert werden.
- **Innovationen und neue wirtschaftliche Betätigungsfelder fördern.** Öffentlichkeitsbeteiligung und offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln werden zunehmend als Motoren von Innovation und Wertschöpfung im öffentlichen und privaten Sektor anerkannt.
- **Effizienz steigern durch Nutzung des Wissens und der Ressourcen von Menschen, für die normalerweise Partizipationshindernisse bestehen.** Durch Öffentlichkeitsbeteiligung kann gewährleistet werden, dass Politikmaßnahmen zielgenauer ausgerichtet und den Anforderungen der Bürger gerecht werden, womit Ressourcenvergeudung vermieden wird.

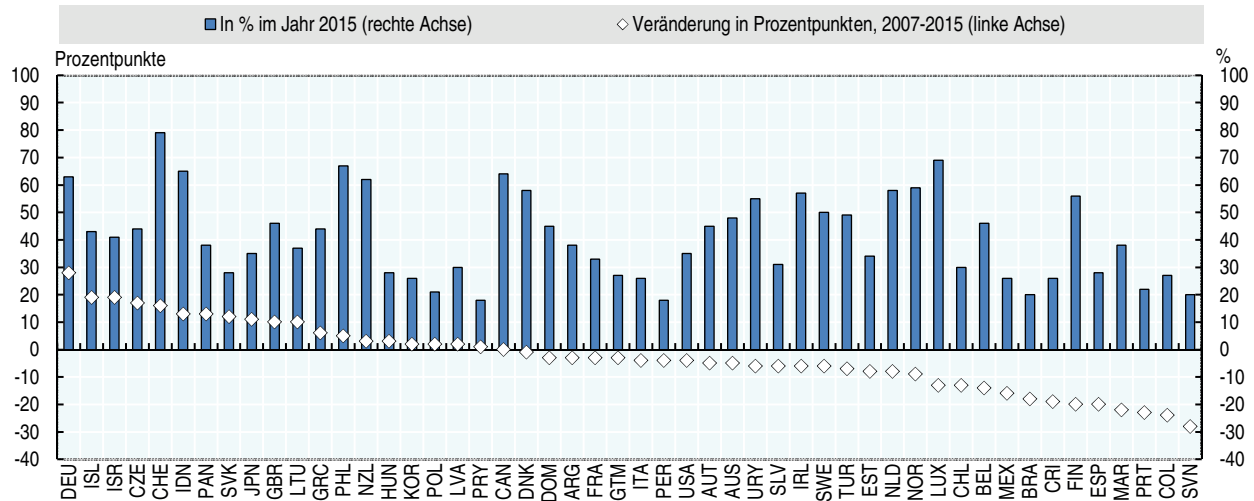
Quelle: OECD (2010a), "OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making – Background document for Session 1", Fachtagung "Building an open and innovative government for better policies and service delivery", OECD, Paris, 8.-9. Juni 2010, www.oecd.org/gov/46560128.pdf.

- Förderung des Vertrauens in den Staat, u.a. durch Nutzung moderner Methoden des Informationsmanagements, dank derer die Bürger online Zugriff auf relevante Informationen haben;
- Stimulierung von Veränderungen und nachhaltigen Reformen des öffentlichen Sektors zur Effizienzsteigerung (OECD, 2015b).

Durch Open-Government-Reformen kann verlorenes Vertrauen in den Staat zurückgewonnen werden

Vertrauen in den Staat ist wichtig, weil darin zum Ausdruck kommt, dass Bürger und Unternehmen der Ansicht sind, dass die staatlichen Stellen das Richtige tun und dass ihr Handeln als gerecht empfunden wird. Somit legitimiert es die Aktionen und Entscheidungen der Regierenden. Im Vertrauen der Bürger in den Staat kommt ihre Zustimmung zur politischen Führung des Landes zum Ausdruck. Es ist u.a. negativ korreliert mit dem wahrgenommenen Maß an Korruption, Veruntreuung öffentlicher Mittel und Fehlverhalten öffentlich Bediensteter (OECD, 2015a). Ein Vertrauensschwund kann dazu führen, dass die Rechtsbefolgung abnimmt, was z.B. Auswirkungen auf die Steuermoral der Bürger haben und so die Quantität und Qualität des öffentlichen Dienstleistungsangebots beeinträchtigen könnte. Geringes Vertrauen kann auch Auswirkungen auf Investitionsentscheidungen haben, da Bürger und Unternehmen risikoscheuer werden, was Innovationstätigkeit, Personaleinstellungen und langfristiges Wachstum beeinträchtigen können. Die Finanzkrise von 2008 und die sich daran anschließende Rezession haben in den meisten Volkswirtschaften

Abbildung 1.3 Vertrauen in die nationalen Regierungen



Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf den Prozentsatz der Befragten, die die Frage „Haben Sie Vertrauen in Ihre nationale Regierung?“ mit „Ja“ beantworteten. Die Daten für Finnland, Irland, Norwegen, Österreich, Portugal, die Schweiz, die Slowakische Republik und Slowenien beziehen sich auf 2006 anstelle von 2007. Die Daten für Island und Luxemburg beziehen sich auf 2008 anstelle von 2007. Die Daten für Marokko beziehen sich auf 2011 anstelle von 2007. Für Tunesien liegen keine Daten vor.

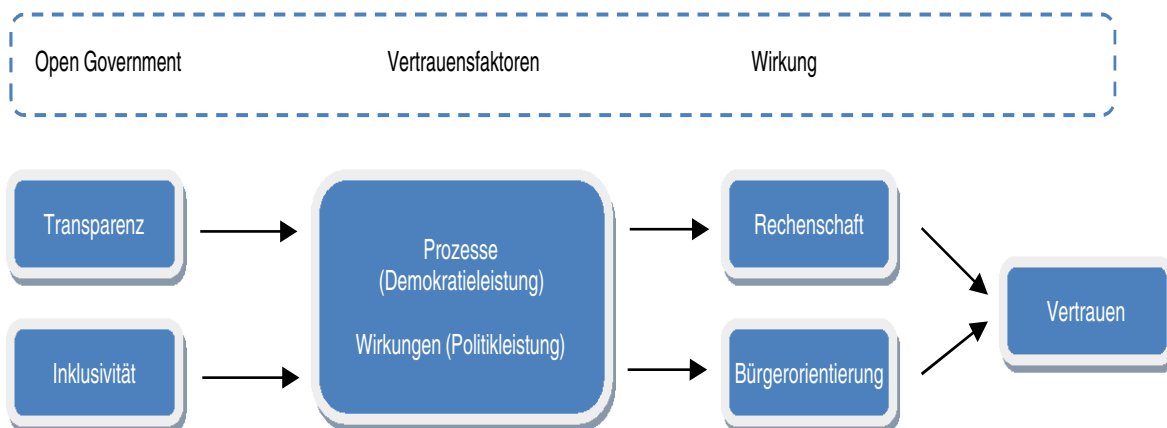
Quelle: Gallup World Poll (o. J.), „Gallup World Poll“, www.gallup.com/services/170945/worldpoll.aspx.

das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen erschüttert (Abb. 1.3). Die meisten Länder sehen sich zudem mit Haushaltsengpässen konfrontiert, während die Bürger vom Staat zugleich ein größeres und besseres Dienstleistungsangebot erwarten.

Der Zusammenhang zwischen dem Vertrauen in die öffentlichen Institutionen und Open-Government-Strategien geht in beide Richtungen: Zum einen ist Vertrauen als Grundstein staatlicher Legitimität eine wesentliche Voraussetzung für eine offene und inklusive Politikgestaltung, da zahlreiche staatliche Maßnahmen von der Mitwirkung und Zustimmung der Bevölkerung abhängig sind (Bellantoni und Baena Olabe, 2016). Umgekehrt zielen Open-Government-Strategien z.T. darauf ab, den Grad der Zufriedenheit der Bevölkerung mit den staatlichen Diensten zu erhöhen, die Rechenschaft zu stärken und ein besseres Verständnis der staatlichen Prozesse und ihrer Resultate zu fördern. Dadurch tragen sie entscheidend zur Festigung des Vertrauens der Öffentlichkeit in den Staat bei.

Die Bürgerinnen und Bürger beurteilen demokratische Regierungen im Allgemeinen anhand von zwei Kriterien: ihrer „Demokratieleistung“ – d.h. dem Grad, in dem die staatlichen Entscheidungsprozesse demokratischen Grundsätzen genügen – und ihrer „Politikleistung“ – d.h. ihrer Fähigkeit, greifbare positive Ergebnisse für die Gesellschaft zu erzielen. Wie Abbildung 1.4 veranschaulicht, kann eine transparentere und inklusivere Politikgestaltung beide Aspekte stärken, und die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns können den Ländern dabei helfen, Vertrauen zu schaffen.

Um das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen wiederzugewinnen, gilt es also das Augenmerk sowohl auf die *Einstellungen* der Menschen gegenüber der Politik der Regierung als auch auf die tatsächliche *Wirkung* dieser Politik zu richten. Der Inhalt und die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen sowie die Qualität öffentlicher Dienstleistungen sind zwar die Kriterien, die die Meinungen über die Regierung am stärksten prägen, die Prozesse der Politikgestaltung und -umsetzung haben jedoch ebenfalls starken Einfluss darauf, wie die Öffentlichkeit die Effektivität der Regierung beurteilt.

Abbildung 1.4 **Zusammenhang zwischen Open Government und Vertrauen**

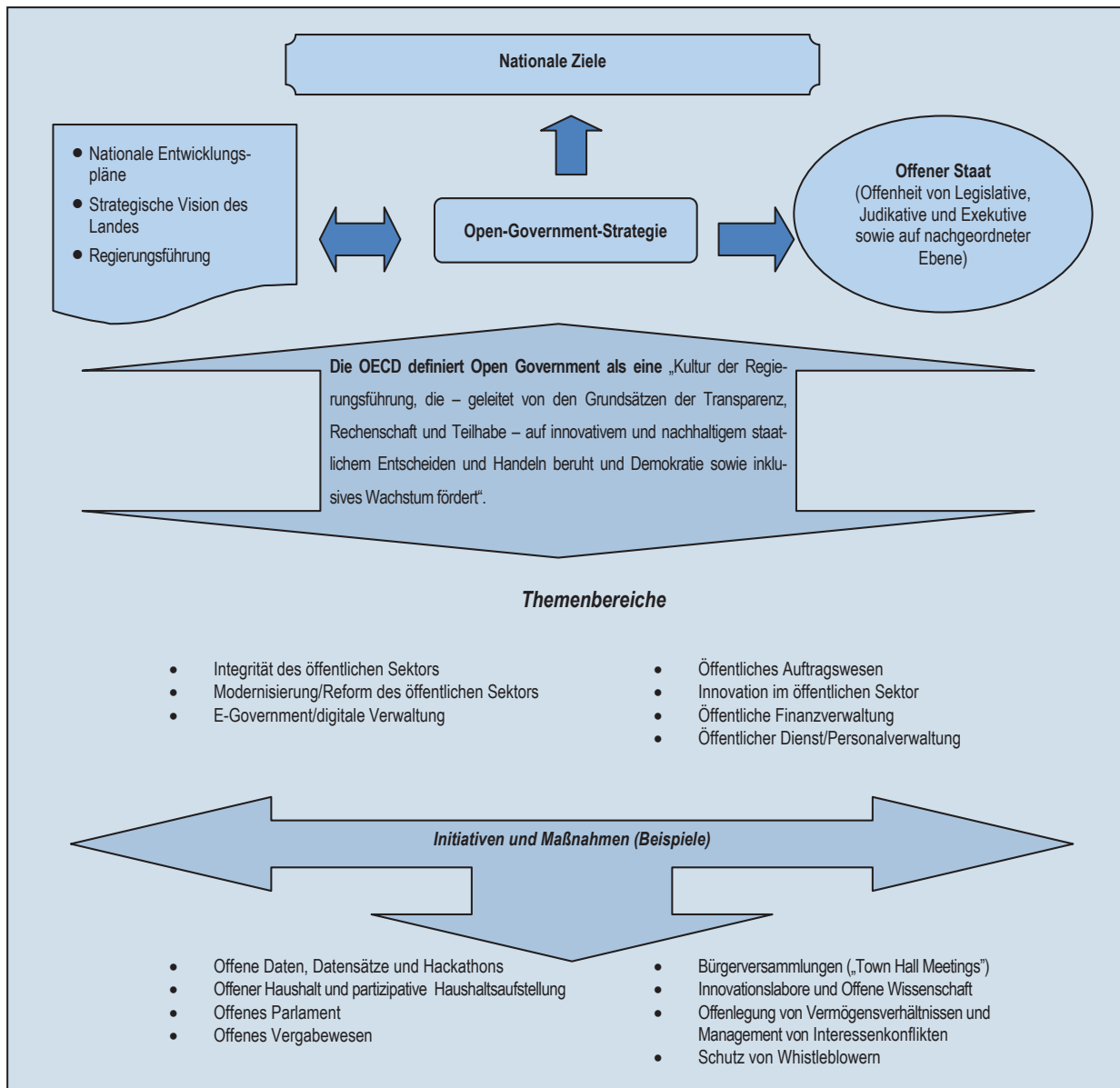
Quelle: Eigene Arbeiten des Autors.

Open-Government-Strategien: Zusammenführung isolierter Initiativen

Open-Government-Initiativen sollten nicht isoliert durchgeführt werden. Sie sind effektiv für die Verwirklichung einer Reihe von Politikzielen in verschiedenen Bereichen entscheidend, z.B. Integrität, Korruptionsbekämpfung, Transparenz des öffentlichen Sektors, öffentliche Dienstleistungserbringung und öffentliches Auftragswesen. Open-Government-Reformen müssen als ebenen- und ressortübergreifende Maßnahmen begriffen werden, damit sie eine möglichst breite und nachhaltige Wirkung entfalten können (Abb. 1.5), wobei es ihrem multidimensionalen Querschnittscharakter Rechnung zu tragen gilt. Sie beruhen auf einer breiten Palette von Grundsätzen und Regeln, die darauf abzielen, die Beziehungen zwischen Staat und Bürgern sowie anderen Akteuren dynamischer und für beide Seiten gewinnbringender zu gestalten und auf eine Basis gegenseitigen Vertrauens zu stellen. Um die verschiedenen Initiativen aus einem breiten Spektrum von Bereichen zusammenzuführen, ist es wichtig, eine einheitliche Open-Government-Strategie auszuarbeiten, die die einzelnen Initiativen verbindet und gewährleistet, dass sie konzertiert auf die gleichen nationalen Ziele hinwirken.

Eine mittel- bis langfristige, umfassende und kohärente nationale Open-Government-Strategie ist ein wirkungsvolles Instrument, um eine klare Richtung für sämtliche Ressorts und staatliche Ebenen sowie die öffentliche Verwaltung insgesamt aufzuzeigen. Dies ist auch von grundlegender Bedeutung für die Messung der Ergebnisse staatlicher Maßnahmen und Initiativen. Eine entsprechende Strategie gründet sich üblicherweise auf eine Analyse der aktuellen und künftigen Herausforderungen und Chancen, gewährleistet langfristige Politikkohärenz und umfasst eine Gegenüberstellung der vorhandenen und der notwendigen Ressourcen und Kapazitäten. 47% aller Länder (49% der OECD-Länder), die an der Umfrage des OECD-Surveys von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus (im Folgenden der „OECD-Survey“) teilgenommen haben, verfügen über eine einheitliche nationale Open-Government-Strategie³. In 53% der Teilnehmerländer (51% der OECD-Länder) wurde zwar keine solche nationale Strategie formuliert, Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und entsprechende Anstrengungen sind dort jedoch Teil anderer sektorspezifischer Initiativen, Maßnahmen und Strategien (Abb. 1.6).

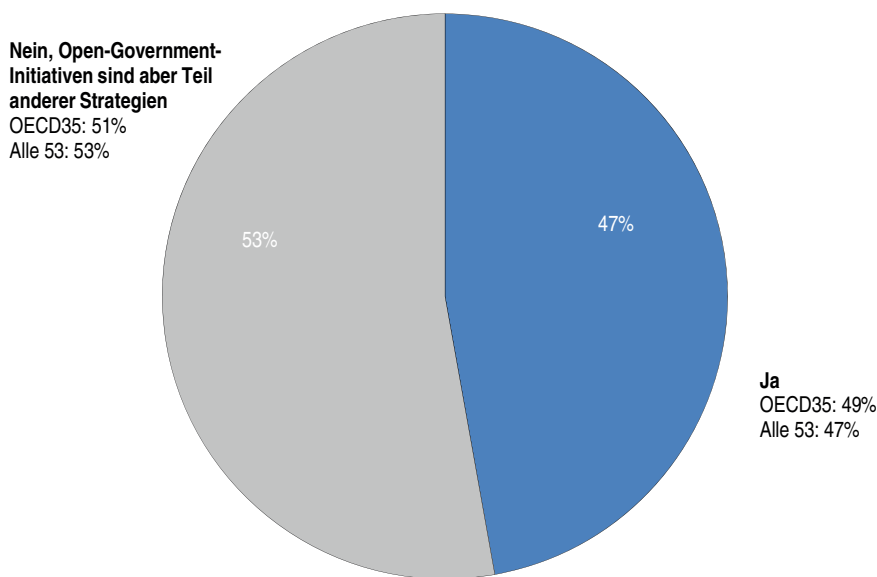
Abbildung 1.5 Rahmenkonzept einer Open-Government-Strategie



Quelle: Eigene Arbeiten des Autors.

Allerdings bezogen sich 76% der Länder, die angaben, über eine Open-Government-Strategie zu verfügen, dabei in Wirklichkeit auf einen im Rahmen der Open Government Partnership (OGP) aufgestellten Aktionsplan⁴. In allen Mitgliedsländern der weltweiten OGP werden im Zweijahresrhythmus Aktionspläne ausgearbeitet und umgesetzt, die jedoch keine umfassenden nationalen Strategien sind. Auch wenn diese Aktionspläne wichtige Umsetzungsinstrumente für eine Vielzahl unzusammenhängender Initiativen sind, kann nur eine einheitliche, nationale, übergeordnete Strategie gewährleisten, dass die Vorteile der Grundsätze und Regeln offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns durch Bündelung, Straffung, Koordination und Verknüpfung mit den Gesamtzielen in allen einschlägigen Bereichen voll zum Tragen kommen. Die Ausarbeitung und Umsetzung einer nationalen

Abbildung 1.6 Existenz einer einheitlichen Open-Government-Strategie



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Open-Government-Strategie setzt Anstrengungen zur Identifizierung einer gemeinsamen Definition dessen voraus, was innerhalb des betreffenden Landes als offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln betrachtet wird. Dies umfasst auch eine Prioritätensetzung bezüglich der angestrebten Politikwirkungen (Transparenz, Integrität, Rechenschaft, Bürgerbeteiligung usw.). Zwar sind sich viele Länder der Bedeutung solcher Anstrengungen bewusst, doch haben nur wenige bereits mit dieser Arbeit begonnen.

Eine Open-Government-Strategie muss Prinzipien, Politikziele und Politikinstrumente bzw. -initiativen hervorheben. Bei den Politikzielen geht es um den „Zweck“ der Politik. Sie entsprechen der Gesamtorientierung bzw. den mittelfristigen Ergebnissen, die mit der Politik verwirklicht werden sollen. Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns wurden in staatliche Aktivitäten und Initiativen einbezogen, um den Staat offener und rechenschaftspflichtiger zu machen. Australien, Dänemark und Griechenland haben Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns z.B. in ihre Programme zur Reform des öffentlichen Sektors aufgenommen. In Litauen sind solche Prinzipien beispielsweise Teil der nationalen langfristigen Strategie des Landes (Kasten 1.6). Andere Länder, darunter Luxemburg, Neuseeland und Slowenien, integrieren Open-Government-Prinzipien in ihre Programme für die Digitalisierung der Verwaltung. In Ländern, die sich in jüngerer Vergangenheit eine neue Verfassung gegeben haben, wurden Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns verfassungsmäßig verankert. In den meisten lateinamerikanischen Ländern, z.B. in Mexiko, Peru oder Costa Rica, ist der Informationszugang ein Grundrecht. In Tunesien ist die Meinungs-, Ausdrucks-, Gedanken-, Informations- und Publikationsfreiheit in Artikel 31 der neuen, nach der Revolution von 2011 verabschiedeten Verfassung verankert (Constitute Project, 2016).

In einer Open-Government-Strategie müssen außerdem die zu erreichenden Ziele festgelegt werden. Abbildung 1.7 führt die Hauptziele auf, die die Länder dem OECD-Survey zufolge mit ihren Open-Government-Strategien verfolgen. In 47 von 53 Ländern

Kasten 1.6 Litauen – Ausarbeitung einer gemeinsamen Vision auf der Basis von Open-Government-Prinzipien

Die litauische Regierung unternahm gründliche Vorarbeiten zur Formulierung ihrer nationalen Strategie „Litauen 2030“. Der staatliche Fortschrittsrat, der direkt der Leitung des Regierungszentrums untersteht, war für die Ausarbeitung des Entwurfs der Strategie verantwortlich. An diesem Prozess nahmen verschiedene staatliche Stellen, namhafte Vertreter der Wirtschaft, zivilgesellschaftliche Gruppen und führende Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens teil. Dazu wurden drei Arbeitsgruppen zu den Themen Wirtschaft, Regierungsführung und Gesellschaft gebildet („Smart Economy“, „Smart Governance“ und „Smart Society“). An den Konsultationen konnten Litauer aus dem In- und Ausland teilnehmen. Die Mitglieder des Fortschrittsrats reisten zudem durch das Land, um mit Bürgermeistern und anderen Kommunalvertretern, Jugendlichen und Nichtregierungsorganisationen zu diskutieren. Zudem wurden innovative Methoden entwickelt, um Gruppen einzubeziehen, die normalerweise schwerer zu erreichen sind. So wurden z.B. Informationsveranstaltungen für Schulkinder organisiert, um über die Generation der Enkel die ältere Generation zu erreichen, die der Strategie zunächst am kritischsten gegenüberstand. Das Ergebnis war eine nationale Strategie, die im ganzen Land für die Politik maßgeblich ist und deren Umsetzung durch einen inklusiven Prozess begleitet wird (OECD, 2015c).

Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln ist in Litauen somit fester Bestandteil des Prozesses der Reform der öffentlichen Verwaltung und erstreckt sich auf die verschiedenen Stufen des strategischen Planungssystems von der langfristigen Vision und Strategie bis hin zu mittel- bis kurzfristigen Plänen und Programmen.

Die Strategie „Litauen 2030“

In der langfristigen Strategie „Litauen 2030“ sind nationale Entwicklungsmaßnahmen festgelegt, die im Rahmen von Konsultationen mit Bürgern, Kommunen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wirtschaftsverbänden und staatlichen Einrichtungen ausgearbeitet wurden. Sie spiegelt die langfristigen Entwicklungsprioritäten wider und gibt Orientierungen für deren Umsetzung bis 2030 vor. Das übergeordnete Ziel ist, die Eigenverantwortung sämtlicher Mitglieder der Gesellschaft zu stärken und Ideen zu mobilisieren, die Litauen zu einem modernen, energiegeladenen Staat machen, der Diversität als Stärke begreift und zugleich eine starke nationale Identität entwickelt. Offenheit ist – neben Kreativität und Verantwortung – eine der drei Säulen der Strategie. Die Strategie soll eine „offene und befähigende Regierungsführung“ fördern, wobei der systematischen und effektiven Mitwirkung der Bürger am politischen Prozess große Bedeutung zukommt.

Das Programm zur Entwicklung der Informationsgesellschaft 2014-2020

Die „Digitale Agenda für Litauen“ 2014-2020 soll die Bedeutung von Informationen in Wirtschaft und Gesellschaft stärken. Das strategische Ziel dieses Programms ist die Verbesserung der Lebensqualität der Menschen in Litauen und die Stärkung der Wirtschaftsleistung durch Nutzung der Möglichkeiten, die Informations- und Kommunikationstechnologien bieten. Bis 2020 soll der Anteil der Internetteilnehmer auf mindestens 85% erhöht und 95% der Unternehmen der Zugang zu Hochgeschwindigkeitsnetzen ermöglicht werden.

Nationales Entwicklungsprogramm 2014-2020

Das nationale Entwicklungsprogramm greift die wesentlichen Inhalte und Strukturen der Strategie Litauen 2030 sowie der Strategie Europa 2020 auf. Es umfasst drei übergeordnete Fortschrittsbereiche – „Smart Economy“, „Smart Society“ und „Smart Governance“ – sowie drei horizontale Fortschrittsbereiche: Kultur, Gesundheit für alle und Regionale Entwicklung. In jedem dieser Fortschrittsbereiche wurden Prioritäten festgelegt, für die Finanzmittel bewilligt und verantwortliche Akteure benannt wurden.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Nationales Antikorruptionsprogramm 2015-2025

Im Rahmen des nationalen Antikorruptionsprogramms 2015-2025 soll ein langfristiger Ansatz zur Prävention und Bekämpfung von Korruption entwickelt werden. Das Programm enthält die wesentlichen Elemente der litauischen Politik zur Bekämpfung von Korruption im öffentlichen und privaten Sektor. Es soll Korruption begünstigende Umstände und Korruptionsrisiken verringern bzw. beseitigen sowie das Korruptionsrisikomanagement fördern und eine Haftungsübernahme für Korruptionsstraftaten fördern. Das Programm nennt prioritäre Bereiche, in denen der Regierung zufolge Korruption am stärksten verbreitet ist: Politik und Gesetzgebung; Justiz- und Justizvollzugsbehörden; öffentliches Beschaffungswesen; Gesundheitsversorgung und Sozialversicherung; Raumplanung; Bauaufsicht und Abfallmanagement; Gewerbeaufsicht; öffentliche Verwaltung, öffentlicher Dienst und Vermögensverwaltung.

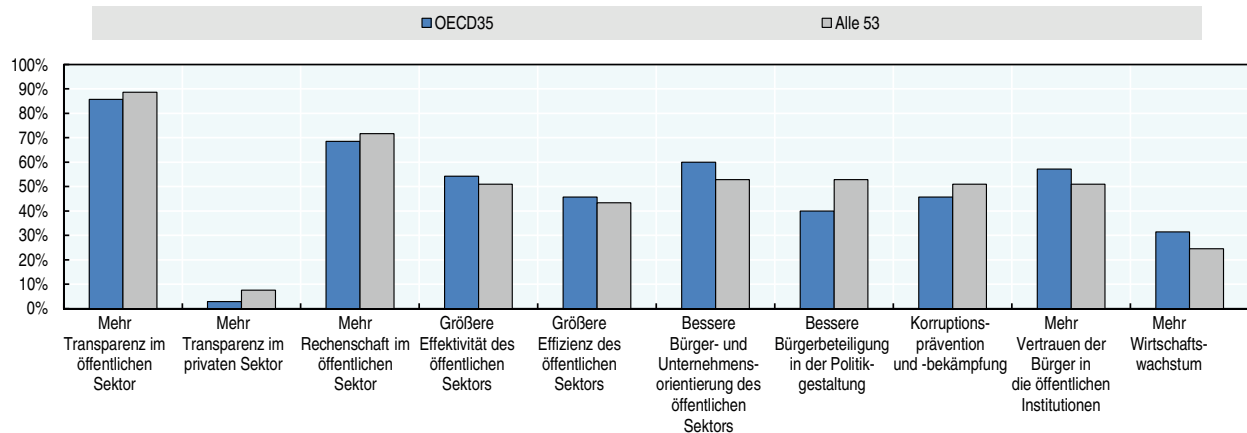
Programm zur Verbesserung der Staats- und Regierungsführung 2012-2020

Das Programm zur Verbesserung der Staats- und Regierungsführung 2012-2020 soll eine effektive Gestaltung, Umsetzung, Begleitung und Evaluierung öffentlicher Maßnahmen und Reformen im Einklang mit gesellschaftlichen Anforderungen gewährleisten. Es soll den Prozess der Öffnung der öffentlichen Verwaltung verbessern und die Öffentlichkeit zu aktiver Teilnahme an Politikgestaltung und Leistungserbringung animieren. Zu den Zielen gehören insbesondere die Verbesserung von Verwaltungsverfahren und öffentlichen Dienstleistungen, der Ausbau der Fähigkeit zu strategischem Denken in öffentlichen Einrichtungen, sowohl auf nationaler als auch auf subnationaler Ebene, sowie die Verbesserung der Personalverwaltung.

Quelle: OECD (2015c), *OECD Public Governance Reviews: Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235762-en>; Mathe, K. (2014), "Presentation on the National Development Plan by the National Planning Commission Secretariat, South Africa", Beitrag für ein OECD-Seminar, 24. März 2014.

gehört die Erhöhung der Transparenz des öffentlichen Sektors zu den Hauptzielen der Open-Government-Strategie. In 26 davon, darunter Belgien, Costa Rica, Dänemark, Japan, Jordanien, Kolumbien, Marokko und den Niederlanden, ist dies sogar das wichtigste Ziel. In anderen Ländern, z.B. in El Salvador und in Finnland, ist die Verbesserung der Bürgerbeteiligung in der Politikgestaltung das Hauptziel. In Frankreich, Island, Israel, Litauen und Panama wird die Verbesserung der Rechenschaftslegung des öffentlichen Sektors als wichtigstes Ziel gesehen (Tabelle 1.1). Die Survey-Ergebnisse zeigen auch, dass die Mehrzahl der Länder den Open-Government-Prinzipien der Transparenz (89% aller Teilnehmerländer bzw. 86% der OECD-Länder) und der Rechenschaft (72% aller Teilnehmerländer bzw. 69% der OECD-Länder) größere Bedeutung einräumt als Zielen der Verbesserung der Beziehungen zwischen Bürgern und Staat. Sie zeigen auch, dass viele Länder das Augenmerk nach wie vor stärker auf die Informationsvermittlung und weniger auf die Einbeziehung der Bürger in die Politikgestaltung richten. Die Verbesserung der Bürger- und Unternehmensorientierung des öffentlichen Sektors gehört zwar zu den drei obersten Zielen (sie wurde von 53% aller Teilnehmerländer bzw. 60% der OECD-Länder als eines der Hauptziele genannt), der Abstand zum wichtigsten Ziel beträgt jedoch etwa 30%. Zahlreiche Länder (51% aller Teilnehmerländer bzw. 57% der OECD-Länder) sind sich der in diesem Kapitel erörterten Notwendigkeit bewusst, das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen zu stärken, und nennen dies als eines der Hauptziele ihrer Open-Government-Strategie.

Abbildung 1.7 Ziele der Open-Government-Strategien der Länder



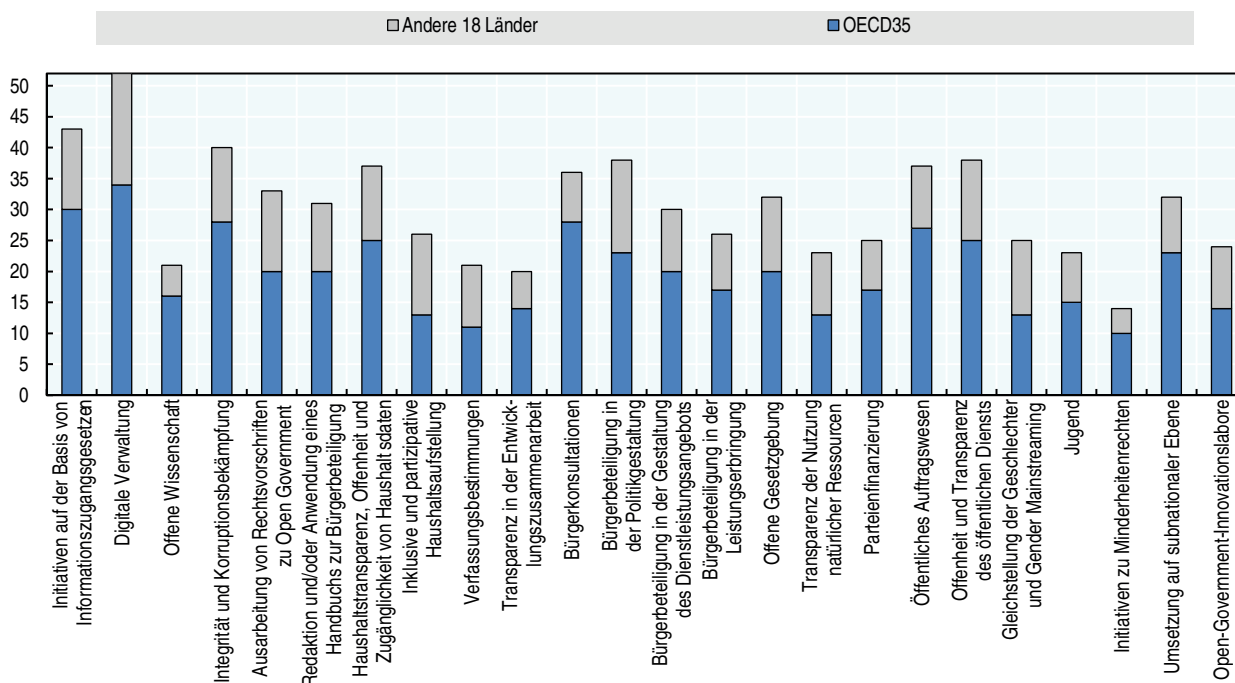
Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

In einer Open-Government-Strategie sollte auch festgelegt werden, mit welchen „Mitteln“ – Politikinstrumenten, Initiativen usw. – die Politikziele erreicht werden sollen. Den Ergebnissen des OECD-Survey zufolge arbeiten fast alle Länder derzeit an der Umsetzung von Initiativen zur digitalen Verwaltung (Abb. 1.8) bzw. haben solche Initiativen bereits umgesetzt. Das Open-Government-Konzept der meisten Länder beruht effektiv in erster Linie auf Anstrengungen zur Öffnung von Datenbeständen für die Allgemeinheit („Open Data“). Als einer der Grundpfeiler von Open-Government-Reformen wurden in der überwiegenden Mehrzahl der Länder Informationszugangsgesetze verabschiedet. Ähnliches gilt für Initiativen zugunsten von Haushaltstransparenz und Offenheit und Zugänglichkeit von Haushaltsdaten (70% aller Teilnehmerländer bzw. 71% der OECD-Länder). Solche Initiativen sind zwar Voraussetzung für effektive Open-Government-Reformen, zumeist liegt der

Tabelle 1.1 Hauptziele der Open-Government-Strategien der Länder

Hauptziel	Land
Mehr Transparenz im öffentlichen Sektor	26 Belgien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Guatemala, Italien, Japan, Jordanien, Kolumbien, Lettland, Marokko, Niederlande, Paraguay, Peru, Polen, Rumänien, Schweiz, Slowak. Rep., Spanien, Tschech. Rep., Tunesien, Türkei, Ungarn, Uruguay
Mehr Rechenschaft im öffentlichen Sektor	5 Frankreich, Island, Israel, Litauen, Panama
Bessere Bürgerbeteiligung in der Politikgestaltung	5 Argentinien, Dominik. Rep., El Salvador, Estland, Finnland,
Bessere Bürger- und Unternehmensorientierung des öffentlichen Sektors	4 Indonesien, Luxemburg, Schweden, Ver. Königreich
Größere Effektivität des öffentlichen Sektors	3 Norwegen, Österreich, Philippinen
Mehr Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen	3 Irland, Korea, Slowenien
Mehr Wirtschaftswachstum	2 Australien, Kanada
Größere Effizienz des öffentlichen Sektors	2 Portugal, Ver. Staaten
Sonstiges	2 Mexiko, Neuseeland
Korruptionsprävention und -bekämpfung	1 Griechenland

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Abbildung 1.8 **Bereits oder aktuell umgesetzte Open-Government-Initiativen**

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Schwerpunkt dabei jedoch auf der Veröffentlichung von Informationen und weniger auf einer aktiven Einbeziehung der Bürger. Besonders augenfällig wird diese Diskrepanz, wenn man die eben genannten hohen Werte für die Haushaltstransparenz den niedrigen Werten für die Umsetzung von Initiativen zugunsten einer inklusiven und partizipativen Haushaltsaufstellung gegenüberstellt (49% aller Teilnehmerländer bzw. 37% der OECD-Länder).

Auffallend ist auch die geringe Zahl an Initiativen der OECD-Länder, die die Bürger in jede Phase des Politikzyklus einbeziehen. In 80% der OECD-Länder laufen Initiativen, die die Bürger in die erste Konsultationsphase einbeziehen. Jedoch hat nur die Hälfte aller Länder (49% der Teilnehmerländer bzw. der OECD-Länder) Initiativen zur Einbeziehung der Bürger in die Leistungserbringung umgesetzt bzw. ist dabei, dies zu tun (Abb. 1.8). Wie in den Kapiteln 4 und 5 erörtert, profitiert offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln von einer kohärenten Einbeziehung der Bürger in alle Phasen des Politikzyklus, wobei das Besondere von Open-Government-Reformen auch ist, dass die Bürgerbeteiligung selbst Ziel solcher Reformen ist.

Die Kästen 1.7 und 1.8 beschreiben Beispiele nationaler Open-Government-Initiativen.

Einige OECD-Mitgliedstaaten leisten Pionierarbeit bei der Bündelung von Open-Government-Strategien, wobei sie sich nicht mehr auf die Exekutive beschränken, sondern einen wirklich ganzheitlichen und integrierten Ansatz verfolgen, der auch die Legislative und die Judikative sowie nachgeordnete Gebietskörperschaften und unabhängige Institutionen einbezieht. So schaffen diese Länder das, was die OECD als „offenen Staat“ bezeichnet (und was in Kapitel 6 eingehender erörtert wird). Dies beinhaltet die Formulierung und Umsetzung einer umfassenden und integrierten Strategie für einen offenen Staat, um die Prinzipien von Transparenz, Rechenschaft und Bürgerbeteiligung im ganzen Land in den Vordergrund

Kasten 1.7 **Beispiele von Open-Government-Initiativen: Partizipativer Haushalt in Tartu (Estland) und partizipative Korruptionsbekämpfung in der Dominikanischen Republik**

Estland

2013 führte Tartu, die zweitgrößte Stadt Estlands nach Tallinn, als erste Kommune des Landes einen partizipativen Haushalt („Bürgerhaushalt“) ein. Eine partizipative Haushaltspolitik ermöglicht es den Bürgern, besser zu verstehen, wie die Haushaltsmittel verwendet werden, und räumt ihnen diesbezügliche Mitspracherechte ein, in diesem Fall auf lokaler Ebene. In Tartu wurde den Bürgern die Möglichkeit gegeben, über die Verwendung eines Teils der Haushaltsmittel der Stadt – 140 000 Euro bzw. 1% des Investitionsbudgets – zu entscheiden. Diese Initiative war Teil eines weiterreichenden Programms zur Erhöhung der Sensibilisierung für die kommunale Governance und zur Förderung einer stärkeren Bürgerbeteiligung.

Zu den Zielen des Programms gehörte es,

- den Bürgern die Haushaltslogik verständlicher zu machen und so Kritik zu begegnen;
- ein besseres Verständnis der kommunalen Entscheidungsprozesse zu vermitteln und das Vertrauen in diese Prozesse zu stärken;
- die Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinde und zwischen verschiedenen Gruppen zu verbessern;
- Diskussionen zwischen allen betroffenen Akteuren über für die Stadt bestehende Probleme und mögliche Lösungen anzuregen; und
- die Bereitschaft der Bürger zur Mitwirkung an kommunalen Aktivitäten zu erhöhen.

Im März 2013 wurde von der Stadtverwaltung Tartu eine Arbeitsgruppe zur partizipativen Haushaltsaufstellung eingerichtet. Zwischen März und Juni kam die Arbeitsgruppe, in der führende Akteure aus Politik und Verwaltung vertreten waren, zusammen, um über Methoden zur Umsetzung des Bürgerhaushalts in Tartu zu entscheiden. Der Stadtrat stimmte dem ausgearbeiteten Vorschlag zu und bewilligte dafür 1% des Investitionsbudgets. Im August wurde das Verfahren der Öffentlichkeit vorgestellt und eine Online-Plattform eingerichtet. Zwischen dem 21. August und dem 10. September 2013 konnte die Öffentlichkeit auf der Website Vorschläge für die Verwendung des fraglichen Teils des Investitionsbudgets einreichen.

Diese Vorschläge mussten drei Kriterien genügen:

1. Investition im öffentlichen Raum der Stadt, die so vielen Menschen wie möglich zugutekommt;
2. Kosten von weniger als 140 000 Euro;
3. Umsetzbarkeit innerhalb eines Jahres.

Insgesamt gingen 158 Vorschläge ein (einer davon in Papierform, alle anderen elektronisch). Im September und Oktober wurden die Vorschläge von Experten analysiert, wobei ähnliche Ideen zusammengefasst wurden, deren Machbarkeit und geschätzte Kosten dann untersucht wurden. 74 Ideen wurden auf der Grundlage der oben genannten Kriterien ausgewählt und der Öffentlichkeit zur Abstimmung unterbreitet. Die vorgeschlagenen Ideen wurden im November auf der Website der Gemeinde veröffentlicht, und am 19. November fand eine öffentliche Präsentation statt.

Bei dieser Präsentation wurden die ausgewählten Vorschläge vorgestellt. Zwischen dem 2. und 8. Dezember wurde über die 74 Vorschläge öffentlich abgestimmt. Alle Einwohner von Tartu ab 16 Jahren konnten an der Abstimmung teilnehmen, entweder elektronisch (mit einer ID-Card oder einer mobilen ID) oder in Papierform. Insgesamt gaben 3,3% der Einwohner Tartus ihre Stimme ab, 90% davon elektronisch und 10% in Papierform.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Das Durchschnittsalter der Abstimmenden betrug 38 Jahre; 42% waren Männer und 58% Frauen. Die meisten Stimmen erhielt der Vorschlag, in die Ausstattung des Kulturzentrums zu investieren. Mit der Verabschiedung des kommunalen Haushalts im Dezember 2013 wurde der vorgesehene Betrag dafür offiziell bereitgestellt.

Aus der anschließenden Analyse dieses ersten partizipativen Haushaltsprozesses wurde der Schluss gezogen, dass das Verfahren geändert werden sollte, um öffentliche Diskussionen in der Anfangsphase zu ermöglichen und mehr gemeinnützige Organisationen in die Planungsphase einzubeziehen. Außerdem sollte das Abstimmungsverfahren geändert werden, um kleineren Ideen größere Chancen einzuräumen.

Seit 2014 läuft das partizipative Haushaltsverfahren zeitgleich mit dem Gesamthaushaltsverfahren der Stadt Tartu, wobei beide im Frühjahr beginnen. 2014 hat auch das estländische Kuressaare einen partizipativen Haushalt eingeführt, der mit 30 000 Euro dotiert ist, über deren Verwendung die Bürger entscheiden können.

Dominikanische Republik

Die Iniciativa Participativa Anti-Corrupción (IPAC) wurde vom Präsidenten der Dominikanischen Republik eingeleitet, um dem Eindruck von Intransparenz der öffentlichen Verwaltung entgegenzuwirken. Die Initiative wird von jeweils zwei Vertretern der folgenden Akteursgruppen geleitet: staatliche Institutionen, privater Sektor und inländische zivilgesellschaftliche Organisationen.

Das Leitungsgremium wird vom Präsidenten ernannt und bei seiner Arbeit von internationalen Organisationen wie der Weltbank und der Internationalen Entwicklungsbehörde der Vereinigten Staaten (USAID) unterstützt. Die Initiative soll auf der Basis eines nationalen und internationalen Erfahrungsaustauschs:

1. Informationen zu empfehlenswerten Vorgehensweisen zur Förderung der Transparenz sammeln;
2. Informationslücken aufzeigen und Lösungsvorschläge unterbreiten;
3. Informationen analysieren; und
4. konkrete Handlungsempfehlungen ausarbeiten, die dem Präsidenten vorgelegt werden.

Zur Ausarbeitung maßgeschneiderter Konzepte für die verschiedenen Sektoren richtete die Initiative zehn Roundtable ein, die sich mit Themen wie Energie, Infrastruktur, Finanzverwaltung, öffentlicher Dienst und Informationszugang befassten. Jeder Roundtable veröffentlichte konkrete, dem Präsidenten unterbreitete Empfehlungen zur Erhöhung der Transparenz im Land und zur Bekämpfung der Korruption.

Quelle: OECD (2015d), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>; IPAC (Iniciativa Participativa Anti-Corrupción) (o. J.), "Descripción del Proyecto", IPAC, www.ipacr.org/Descripcion (Abruf am 26. April 2016); Antworten auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

zu stellen. Anders als bei Open-Government-Reformen werden diese Prinzipien dann nicht nur auf allen Ebenen der Exekutive, sondern auch in der Judikative und der Legislative umgesetzt, so z.B. in Costa Rica (Kasten 1.9). Angesichts der wachsenden Bedeutung der nachgeordneten Gebietskörperschaften haben einige Kommunen und Regionen eigene Open-Government-Strategien eingeleitet, so z.B. das kanadische Ontario (Kasten 1.9).

Kasten 1.8 Ein weiteres Beispiel für Open-Government-Initiativen: Offene Wissenschaft

Der Staat spielt als Geldgeber für öffentliche Forschung eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung von Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Forschungsergebnissen und deren Nutzung. Maßnahmen und Orientierungshilfen von Forschungsfinanzierungseinrichtungen beispielsweise können den Austausch von Ergebnissen öffentlich finanzierter Forschung erleichtern. Sie können öffentlichen Forschungseinrichtungen dabei helfen, Forschungsdaten durch die Entwicklung entsprechender Infrastruktur- und Schulungsangebote besser zu verwalten. Zudem können sie Forschern bei der Erfüllung der verschiedenen Vorschriften in Bezug auf Datenzugang und Datenaustausch helfen (z.B. Rechte geistigen Eigentums, Datenschutz, Vertraulichkeitsregeln usw.).

Auch wenn die Wissenschaft stets offen war – Offenheit ist in der Tat Grundvoraussetzung moderner Wissenschaft –, besteht doch die Besorgnis, dass die Verfahren der Forschung und der Verbreitung ihrer Ergebnisse an Transparenz eingebüßt haben könnten, was punktuelle Beobachtungen z.T. bestätigen. Die zuständigen staatlichen Stellen und die wissenschaftliche Gemeinde, einschließlich Verlegern wissenschaftlicher Studien, antworten auf diese Besorgnis mit Anstrengungen zur Sicherung bzw. Erhöhung der Offenheit der Forschung. „Offene Wissenschaft“ bzw. Open Science bezieht sich auf einen Ansatz in der Forschung, der auf einem breiteren, durch informations- und kommunikationstechnologische Tools und Plattformen möglich gemachten Zugang zu Daten aus öffentlicher Forschung, einer stärkeren Zusammenarbeit im wissenschaftlichen Bereich – auch unter Mitwirkung von Nichtwissenschaftlern – sowie der Nutzung alternativer urheberrechtlicher Instrumente für die Verbreitung von Forschungsergebnissen beruht.

Offene Wissenschaft birgt das Potenzial, die Effizienz und Qualität der Forschung zu erhöhen, indem sie die Kosten der Datensammlung senkt, eine kostengünstige Nutzung bislang ungenutzter oder unzugänglicher Daten erleichtert und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit in Forschung und Innovation erhöht. Ein breiterer Zugang zu Forschungsdaten auf globaler Ebene kann es der Wissenschaft zudem ermöglichen, einen größeren Beitrag zur Bewältigung globaler Herausforderungen zu leisten (z.B. im Fall von Klimadaten). Offene Wissenschaft kann außerdem den Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern unterstützen und Chancen für mehr Zusammenarbeit zwischen OECD- und Entwicklungsländern in Wissenschaft und Innovation eröffnen.

Als wesentliches Element und entscheidende Voraussetzung für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln können viele staatliche bzw. Verwaltungsdaten nicht nur für die Bürger, sondern auch für die Forschung von großer Bedeutung sein. Die meisten OECD-Länder, darunter auch Australien, Frankreich, Kanada und das Vereinigte Königreich, haben Initiativen zur Öffnung des Zugangs zu staatlichen bzw. Verwaltungsdaten gestartet. Vor dem Hintergrund der begrenzten Kapazitäten öffentlicher Stellen, um mit staatlichen bzw. Verwaltungsdaten Mehrwert und neue Dienstleistungen zu schaffen, eröffnen solche Initiativen Forschern aus der Privatwirtschaft größere Möglichkeiten zur Nutzung staatlicher Datenbanken. Einige OECD-Länder schaffen auch öffentliche Datenbanken, um Informationen über die Forschungsgemeinde ihres Landes zu vereinheitlichen und zu standardisieren, z.B. zu wissenschaftlichen Veröffentlichungen, wissenschaftlichen Kompetenzen, Forschungseinrichtungen und Forschungsprojekten (Argentinien, Frankreich, Norwegen), und Forschern so die Zusammenarbeit zu erleichtern.

Quelle: OECD (2010b), *OECD-Wissenschafts-, Technologie- und Industrieausblick 2010*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264112452-de>.

Kasten 1.9 Ebenen- und ressortübergreifende Open-Government-Konzepte in Costa Rica und Ontario (Kanada)

Als eines der ersten Länder weltweit veröffentlichte **Costa Rica** im Dezember 2015 eine nationale Open-Government-Strategie. Außerdem unterzeichneten der Präsident der Republik sowie die Präsidenten der anderen drei Gewalten (bei denen es sich in Costa Rica um die Legislative, die Judikative sowie das Oberste Wahlgericht handelt) im November 2015 eine Erklärung zur Schaffung eines offenen Staats (Declaración por la Construcción de un Estado Abierto). Darin verpflichteten sie sich, in allen staatlichen Bereichen und auf allen staatlichen Ebenen eine „Politik der Offenheit, Transparenz, Rechenschaft, Partizipation und Innovation zugunsten der Bürger“ zu verfolgen. Die Open-Government-Strategie ist außer auf den zweiten OGP-Aktionsplan und die Erklärung über den offenen Staat auch auf den nationalen Entwicklungsplan des Landes 2014-2018 „Alberto Cañas Escalante“ ausgerichtet. Dies unterstreicht das Engagement der Regierung für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln, das sie damit zu einem der drei Pfeiler der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes gemacht hat. Der nationale Entwicklungsplan enthält außerdem mehrere entscheidende Elemente der neuen Kultur inklusiver Politikgestaltung, z.B. nationale Dialoge und Gleichstellung der Geschlechter im öffentlichen Leben. Durch die Verknüpfung der Open-Government-Strategie mit den Anstrengungen zugunsten eines offenen Staats sowie die Tatsache, dass dies einer der zentralen Pfeiler des nationalen Entwicklungsplans ist, kommen die Vorteile dieser Strategie stärker zum Tragen.

Die Regierung von Ontario in **Kanada** hat eine Open-Government-Strategie eingeleitet. Ziel dieser Strategie ist es, den Bürgern neue Möglichkeiten zur Teilnahme an der Politikgestaltung und zur Stärkung dieses Prozesses zu geben. Ein Element dieser Strategie ist der Open Dialogue, mit dem die Regierung einen Rahmen für die Öffentlichkeitsbeteiligung schafft, der eine sinnvolle Einbeziehung breiterer Bevölkerungsgruppen ermöglichen soll. Dieses neue Konzept wird in mehreren Pilotprojekten getestet.

Quelle: OECD (2016), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265424-en>; Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Die Formulierung einer nationalen Open-Government-Strategie setzt einen inklusiven Prozess voraus

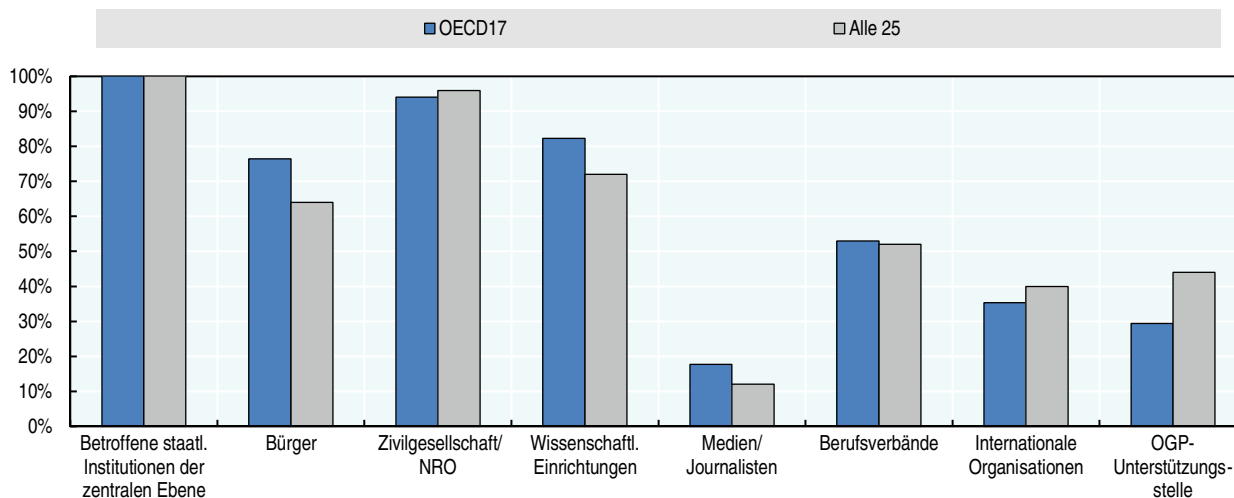
Um ihr Potenzial voll zu entfalten, ist eine Open-Government-Strategie auf die Unterstützung wichtiger staatlicher und nichtstaatlicher Akteure angewiesen. Dies ist entscheidend, um eine gute Umsetzungsrate zu erzielen. Deshalb ist es wichtig, dass in die Ausarbeitung einer ressort- und ebenenübergreifenden nationalen Open-Government-Strategie alle betroffenen Akteure einbezogen werden. Eine Open-Government-Strategie kann nur dann wirksam sein, wenn sich die entscheidenden Akteure innerhalb und außerhalb von Regierung und Verwaltung ihrer potenziellen Vorteile bewusst sind und sie bereit sind, deren Realisierung zu unterstützen. Eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass eine Open-Government-Strategie die nötige Unterstützung findet, ist die interne Kommunikation mit den öffentlich Bediensteten sowie deren Kommunikation untereinander (vgl. Kapitel 2). Eine weitere Voraussetzung ist die frühzeitige Einbeziehung der Zivilgesellschaft – einschließlich Nichtregierungsorganisationen, wissenschaftlichen Einrichtungen, Kommunalverwaltungen und Bürgern – in die Formulierung der nationalen Strategie. Während des gesamten Prozesses der Formulierung der Strategie und auch noch nach der Umsetzungsphase müssen die erforderlichen Reformen kommuniziert und für Zivilgesellschaft, Bürger und sonstige Akteure greifbar gemacht werden. Nur so kann

sich die Regierung der Unterstützung aller Akteure gewiss sein, die schwer zu gewinnen sein dürfte, wenn die Bürger die der Strategie zugrunde liegenden neuen Konzepte der Transparenz, Rechenschaft und Bürgerbeteiligung nicht begreifen.

In fast allen befragten Ländern, die eine Open-Government-Strategie ausgearbeitet haben, ist dies im Rahmen eines inklusiven und partizipativen Ansatzes geschehen (96%). Dieser sehr hohe Grad an Einbeziehung von organisierter Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen hilft gewährleisten, dass die Strategie die Situation der Bürger tatsächlich verbessert und den von den Bürgern geäußerten Anliegen Rechnung trägt (Abb. 1.9). Die betroffenen staatlichen Institutionen der zentralen Ebene wurden in allen Ländern an der Ausarbeitung der Open-Government-Strategie beteiligt, was nicht weiter überrascht. Medienverbände und Journalisten können dafür sorgen, dass eine solche Strategie größere Unterstützung erhält, sie wurden jedoch nur in Mexiko, den Niederlanden und Spanien einbezogen. Nur Finnland und Japan gaben an, dass sie nachgeordnete Gebietskörperschaften in die Entwicklung ihrer Open-Government-Strategien eingebunden haben. In Kapitel 6 dieses Berichts wird erörtert, wie sowohl Medienverbände als auch nachgeordnete Gebietskörperschaften einen positiven Einfluss auf Open-Government-Strategien ausüben können.

Zur Konsultation der verschiedenen betroffenen Akteure innerhalb und außerhalb von Regierung und Verwaltung kommen unterschiedliche Methoden zum Einsatz (Abb. 1.10). Über ein Drittel der Länder (36% aller Teilnehmerländer bzw. 41% der OECD-Länder) veranstalten Bürgerversammlungen bzw. Town Hall Meetings, um die Meinung der Bürger bei der Gestaltung ihrer Strategien einzuholen. Solche Veranstaltungen ermöglichen einen direkten Austausch mit den Bürgern, der weniger anonym ist und der gewährleisten kann, dass die Bedürfnisse und Wünsche der Bürger Gehör finden. Die üblichsten Methoden der Konsultation während der Ausarbeitung von Open-Government-Strategien sind Treffen mit Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen (88% aller Teilnehmerländer bzw. 82% der OECD-Länder) sowie Online-Konsultationen, an denen sich die Bürger beteiligen können (80% der Teilnehmerländer bzw. 82% der OECD-Länder) (Abb. 1.10). Erfahrungswerte aus den Open-Government-Länderberichten der OECD (*OECD Open Government Reviews*)

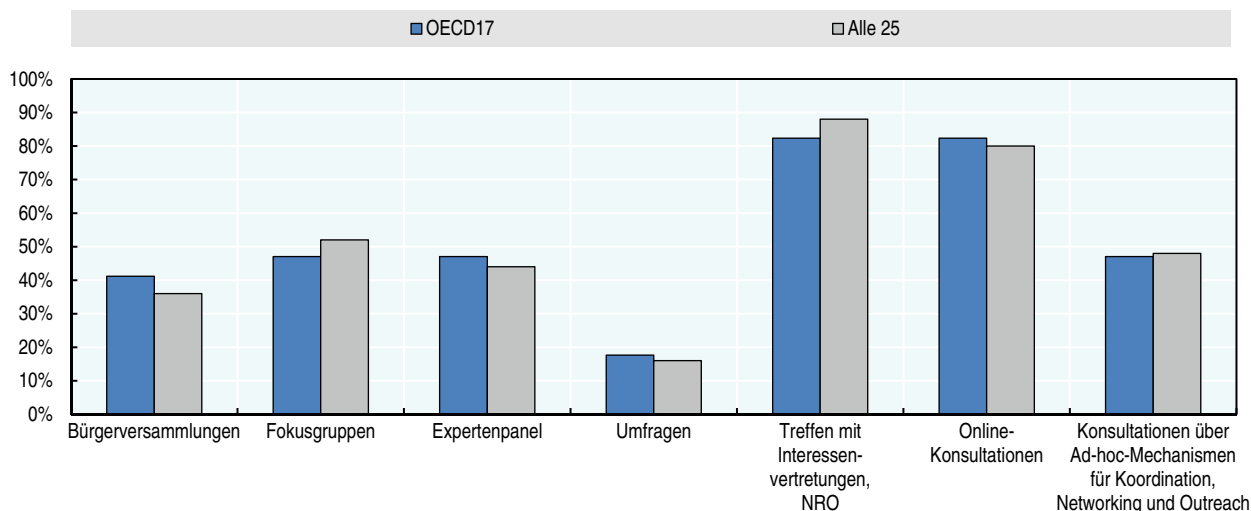
Abbildung 1.9 **An der Entwicklung einer Open-Government-Strategie beteiligte Akteure**



Anmerkung: Die entsprechende Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie über eine Open-Government-Strategie verfügen.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Abbildung 1.10 Formen der Konsultation zur Ausarbeitung einer Open-Government-Strategie



Anmerkung: Die entsprechende Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie über eine Open-Government-Strategie verfügen.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

deuten jedoch darauf hin, dass die Zahl der Bürger, die an solchen Online-Konsultationen teilnehmen, eher begrenzt ist. Um den Teilnehmerkreis von Umfragen (wie sie von 16% der Teilnehmerländer bzw. 18% der OECD-Länder durchgeführt werden) oder Online-Konsultationen zu vergrößern und so möglichst viele Meinungen einzuholen, können u.a. Informationskampagnen in den sozialen Medien zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit veranstaltet werden. Eine sinnvolle Nutzung der sozialen Medien ist nicht nur wichtig für die Formulierung einer nationalen Open-Government-Strategie, sondern kann auch die Verbreitung der Prinzipien der Transparenz, Rechenschaft und Bürgerbeteiligung erleichtern.

Open Government und soziale Medien

Der Erfolg einer Open-Government-Strategie ist u.a. von der Akzeptanz und aktiven Unterstützung der Bürger abhängig. Deshalb sollten die zuständigen Stellen bei der Ausarbeitung einer solchen Strategie in Zusammenarbeit mit den Bürgern gleichzeitig eine Informationskampagne – z.B. in den sozialen Medien – durchführen. Das Open-Government-Konzept und das Aufkommen der sozialen Medien hängen eng miteinander zusammen und bedingen sich gegenseitig. Der öffentliche Sektor sieht sich zunehmend Forderungen nach mehr Transparenz und Rechenschaft der öffentlichen Institutionen und einem besseren öffentlichen Dienstleistungsangebot gegenüber, während auf Seiten der Bürger der Wunsch nach einer stärkeren Einbeziehung in Politikgestaltung und -umsetzung wächst (Huijboom et al., 2009). Die sozialen Medien können Regierung und Verwaltung eine Plattform bieten, um auf diese immer stärkeren Trends zu antworten und Kanäle zur Einbeziehung der Öffentlichkeit und zur Zusammenarbeit mit allen gesellschaftlichen Gruppen zu schaffen. Regierungen und öffentliche Institutionen nutzen zunehmend die verschiedenen Kanäle der sozialen Medien, um mehr Transparenz, Rechenschaft und Bürgerbeteiligung zu gewährleisten. Soziale Medien bieten eine Vielzahl von Online-Tools, über die die Nutzer Videos, Bilder und Artikel erstellen und verbreiten, ihre Meinung äußern, Informationen weiterleiten und mit anderen Nutzern in aller Welt kommunizieren können (Ackland und Tanaka, 2015). Mit bis zu 1 Milliarde täglichen Nutzern finden soziale Medien wie

Kasten 1.10 **Open-Government-Kommunikation im Vereinigten Königreich**

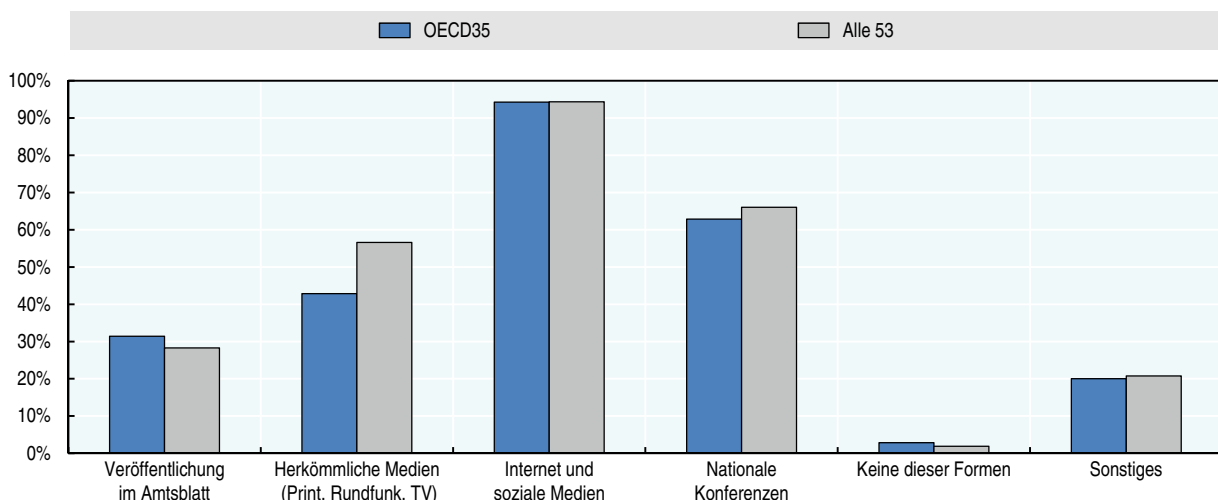
Im Vereinigten Königreich veröffentlicht das Regierungskabinett ein Blog zu offener Politikgestaltung unter <https://openpolicy.blog.gov.uk/>. Die dort behandelten Themen zeugen von der Vielfalt der Open-Government-Maßnahmen im Vereinigten Königreich. Die einfach geschriebenen Texte sollen eine Brücke schlagen zwischen Politik und Bürgern und Open-Government-Initiativen so einem breiteren Publikum nahe bringen. Das Blog besteht aus kurzen Artikeln zu den verschiedenen Aktivitäten des Open Policy Making Team, z.B. zu „Was öffentlich Bedienstete über nutzerorientiertes Design lernen müssen“, oder Berichten über bestimmte Veranstaltungen, beispielsweise eine Diskussionsrunde zum Thema Politik und Politikdesign („Should policy makers be policy designers?“). Das Blog der Regierung ist eng mit der Arbeit der Open Government Partnership verknüpft und soll die Open-Government-Agenda im Land besser bekannt machen.

Quelle: Regierung des Vereinigten Königreichs (o. J.), „Policy Lab“, Blog, <https://openpolicy.blog.gov.uk/> (Abruf am 5. September 2016).

Facebook, Twitter, Snapchat, Google+, YouTube oder Orkut (in Brasilien) bei Privatpersonen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen enormen Zulauf. Dies bewegt Politiker und öffentliche Verwaltungen dazu, eigene Social-Media-Strategien zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu entwickeln (Mickoleit, 2014).

Die Ergebnisse des OECD-Survey zeigen, dass soziale Medien und Online-Tools das bevorzugte Instrument zur Information der Öffentlichkeit über Open-Government-Initiativen sind. Von den am Survey teilnehmenden OECD-Ländern nutzen 94% solche Plattformen. Die 13 Teilnehmerländer in Lateinamerika und der Karibik gaben sogar alle an, dass sie die Bürger online oder über soziale Medien informieren. Ein gutes Beispiel hierfür liefert das Vereinigte Königreich (Kasten 1.10). Traditionelle Medien wie z.B. Zeitungen, Rundfunk und Fernsehen werden demgegenüber nur von 43% der OECD-Länder und 57% aller Teilnehmerländer genutzt (Abb. 1.11).

Abbildung 1.11 **Von den Regierungen zur Information der Bürger über Open-Government-Initiativen genutzte Kommunikationsmechanismen**



Anmerkung: „Sonstiges“ bedeutet beispielsweise ein Netz von zivilgesellschaftlichen Organisationen und offizielle Kommunikationskanäle für Partizipationsprozesse wie in Brasilien.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kasten 1.11 **Chat mit dem Präsidenten: Soziale Medien als Instrument des Bürgerdialogs**

In der von der Public-Relations- und Kommunikationsfirma Burson-Marsteller herausgegebenen *Twiplomacy Study 2015* wurden die Staats- und Regierungschefs aufgelistet, die den Kurznachrichtendienst Twitter am aktivsten für den Dialog mit der Öffentlichkeit nutzten. Dieser Studie zufolge waren 86% der Tweets des ruandischen Präsidenten Paul Kagame direkt an andere Nutzer gerichtet. An zweiter Stelle kam die norwegische Premierministerin Erna Solberg. Zwei Drittel ihrer Tweets wandten sich direkt an ihre Follower bzw. antworteten auf deren Tweets (ebd.). Der österreichische Außenminister Sebastian Kurz nutzte den Rahmen der Generalversammlung der VN, um unter dem Hashtag #KurzGefragt eine Stunde lang Fragen der Bürger zu beantworten. Auch andere führende Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, z.B. der VN-Generalsekretär oder Politiker, die um wichtige öffentliche Ämter kandidieren, nutzen Social-Media-Interviews, um die Unterstützung der Bürger zu gewinnen und einen direkten Ideenaustausch zu ermöglichen.

Quelle: Twiplomacy (2015), *Twiplomacy Study 2015*, Burson-Marsteller, <http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2015/> (Abruf am 5. September 2016).

Im Gegensatz zu solchen traditionellen Medien bieten soziale Medien den Regierungen die Möglichkeit, über den ersten Schritt der einfachen Information der Bürger über die sie betreffenden Maßnahmen hinauszugehen. Wie dies von verschiedenen staatlichen Stellen und sogar Staats- und Regierungschefs bereits praktiziert wird, sollte die Kommunikation in beide Richtungen gehen, um die Politik durch einen aktiven Meinungsaustausch zu bereichern. Anders als in der Vergangenheit können die Bürger heute – ganz gleich, wo sie leben – direkt mit Politikern oder öffentlichen Amtsträgern in den Hauptstädten kommunizieren.

Zur effektiven Umsetzung von Open-Government-Strategien und -Initiativen müssen Regierungen, die soziale Medien nutzen, sicherstellen, dass sie über genügend personelle Ressourcen verfügen, um diese dynamische und interaktive Form der Kommunikation aufrechtzuerhalten und die Fragen der Bürger zu beantworten. Wenn in einem etablierten Social-Media-Kanal nicht regelmäßig Informationen veröffentlicht werden oder wenn Fragen der Bürger unbeantwortet bleiben, kann dies einen schlechten Eindruck hinterlassen. Deshalb muss eine staatliche Social-Media-Strategie, mit der die zahlreichen Vorteile dieser Kommunikationsform genutzt werden sollen, die Bereitstellung ausreichender personeller Ressourcen und Kompetenzen umfassen, um die verschiedenen Kanäle zu bedienen und einen aktiven Dialog mit den Bürgern zu führen. Alles in allem sehen die meisten Regierungen, wie bereits in *OECD Government at a Glance 2015* zu lesen war, „die sozialen Medien nach wie vor als ein zusätzliches Instrument für herkömmliche Formen der Kommunikation, und nur wenige versuchen wirklich, das Potenzial der sozialen Medien zur Erschließung komplexerer Formen der Kommunikation zu nutzen, z.B. um den Politikprozess zu öffnen oder die öffentliche Dienstleistungserbringung zu transformieren“ (OECD, 2015b).

Schlussbetrachtungen

Eine einheitliche Definition, in deren Ausarbeitung der gesamte öffentliche Sektor sowie alle betroffenen Akteure – Bürger, Zivilgesellschaft, privater Sektor usw. – einbezogen wurden, die von allen anerkannt und allen gegenüber überzeugend kommuniziert wird, ist entscheidend für den Erfolg von Open-Government-Reformen. Eine solche Definition muss den Kriterien eines gut durchdachten Konzepts genügen und im Rahmen von Konsultationen

ausgearbeitet werden, um zu gewährleisten, dass alle betroffenen Akteure sie akzeptieren und sich zu eigen machen. Wenn klar ist, was offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln bedeutet, können Open-Government-Strategien, -Initiativen und -Verfahren effizienter und nachhaltiger umgesetzt werden.

Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln muss zudem als ressort- und ebenenübergreifende Reformanstrengung begriffen werden, um eine möglichst breite und nachhaltige Wirkung zu entfalten. Es sollte nicht isoliert betrachtet werden, da es für die Verwirklichung einer Reihe von Politikzielen in verschiedenen Bereichen entscheidend ist, z.B. Integrität, Korruptionsbekämpfung, Transparenz des öffentlichen Sektors, öffentliche Dienstleistungserbringung und öffentliches Auftragswesen. Eine vollwertige Open-Government-Strategie sollte um Prinzipien, langfristige Wirkungen, mittelfristige Ergebnisse und konkrete, umzusetzende Initiativen herum aufgebaut sein. Daher ist es äußerst wichtig, ein umfassendes, einheitliches Strategiedokument zu formulieren, in dem die Prinzipien der Strategie, ihre lang- und mittelfristigen Ziele sowie die zu ihrer Verwirklichung einzusetzenden Politikinstrumente oder Politikinitiativen dargelegt sind. Dabei sollte auch auf die Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen eingegangen werden, vor denen das Land bei der Umsetzung einer Open-Government-Strategie stehen könnte. Dies setzt einen inklusiven Prozess voraus, bei dem mit verschiedenen Akteuren zusammengearbeitet wird, um eine höhere Akzeptanz zu sichern, wobei es gilt, Nichtregierungsakteure, Bürger und Medien sowie nachgeordnete Gebietskörperschaften in die Ausarbeitung und Kommunikation der Strategie einzubinden.

Wichtigste Erkenntnisse

- Definition von Open Government: Verschiedene Akteure und Politikverantwortliche können unter offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln unterschiedliche Dinge verstehen, was von politischen, sozialen und kulturellen Faktoren beeinflusst wird. Auch wenn Open Government in verschiedenen Ländern u.U. unterschiedlich definiert wird, lässt die vorliegende Evidenz darauf schließen, dass Regierungs- und Verwaltungshandeln dann offen ist, wenn es den Prinzipien von Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe genügt. Für die erfolgreiche Umsetzung von Open-Government-Initiativen ist es wichtig, über eine einheitliche Definition zu verfügen, die vom gesamten öffentlichen Sektor in vollem Umfang anerkannt und getragen wird und die allen betroffenen Akteuren gegenüber überzeugend kommuniziert und von allen Akteuren akzeptiert wird.
- Ausarbeitung einer weiter gefassten Open-Government-Strategie: Open-Government-Reformen sollten im Rahmen einer einheitlichen nationalen, ressort- und ebenenübergreifenden Strategie konzipiert werden, um Koordination und eine möglichst breite Wirkung zu gewährleisten. Eine solche Open-Government-Strategie sollte nicht isoliert betrachtet werden, da sie für die Verwirklichung einer Reihe von Politikzielen in verschiedenen Bereichen entscheidend ist, z.B. Integrität, Korruptionsbekämpfung, digitale Governance, öffentliche Dienstleistungserbringung und öffentliches Auftragswesen. Eine vollwertige Open-Government-Strategie sollte sich auf Prinzipien gründen, auf die Verwirklichung bestimmter langfristiger Ziele ausgerichtet sein, mittelfristig zu erreichende Ergebnisse festlegen und konkrete kurzfristige Initiativen zu ihrer Erzielung umfassen.
- Inklusiver Prozess als Voraussetzung für eine nationale Open-Government-Strategie: Um ihr Potenzial voll entfalten zu können, benötigt eine Open-Government-Strategie die Unterstützung wichtiger Akteure innerhalb und außerhalb von Regierung und Verwaltung. Um diese Unterstützung zu gewinnen, ist es wichtig, dass alle betroffenen Akteure und vor allem die Bürger sowie Nichtregierungsorganisationen in die Ausarbeitung der nationalen Open-Government-Strategie einbezogen werden.

Anmerkungen

1. Wegen weiterer Informationen vgl. www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration. Deutsche Übersetzung unter: www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/ExterneLinks/DE/Download/Broschuer_e_der_OGP.pdf;jsessionid=64956DF21CAC9B7EDE12DE75D47FEF57.2_cid332?__blob=publicationFile&v=1.
2. Dies ist Koreas Antwort auf den OECD-Fragebogen des OECD-Surveys von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.
3. Im Sinne des OECD-Survey ist unter „Open-Government-Strategie“ ein national einheitlicher Text zu verstehen, in dem die Prinzipien, Instrumente und Ziele der Reformagenda des Landes für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln, einschließlich wichtiger dahingehender Maßnahmen und Initiativen, dargelegt sind. Für Mitglieder der Open Government Partnership kann es sich dabei um den OGP-Aktionsplan handeln.
4. Wegen weiterer Informationen vgl. www.opengovpartnership.org/how-it-works/develop-a-national-action-plan.

Literaturverzeichnis

- Ackland, R. und K. Tanaka (2015), „Development impact of social media“, *Background Paper für den World Development Report 2016: Digital Dividends*, Weltbank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/373231467994583078/pdf/102964-WP-Box394845B-PUBLIC-WDR16-BP-SocialMedia-Ackland.pdf> (Abruf am 5. September 2016).
- Bellantoni, A. und P. Baena Olabe (2016), „Engaging Citizens for Better Policy Outcomes“, Paper für die 53. Tagung des Ausschusses für öffentliche Governance (PGC) der OECD, April 2016, unveröffentlicht.
- Constitute Project (2016), „Tunisia’s Constitution of 2014“, www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf (Abruf am 12. September 2016).
- Construction Sector Transparency Initiative (o. J.), „CoST – Better value from public infrastructure investment“, www.constructiontransparency.org/the-initiative?forumboardid=1&forumtopicid=1 (Abruf am 21. Juli 2016).
- Extractive Industry Transparency Initiative (o. J.), „Who we are“, <https://eiti.org/who-we-are> (Abruf am 21. Juli 2016).
- Ferlie, E., L.E. Lynn Jr. und C. Pollitt (2007), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Fung, A., M. Graham und D. Weil (2007), *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gallup World Poll (o. J.), „Gallup World Poll“, www.gallup.com/services/170945/worldpoll.aspx.
- Gerring, J. (1999), „What makes a good concept? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences“, *Polity*, Vol. 31/3, Palgrave Macmillan Journals, Boston, S. 357-393.
- Huijboom, N. et al. (2009), „Public services 2.0: The impact of social computing on public services“, Institute for Prospective Technological Studies, Gemeinsame Forschungsstelle, Europäische Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC54203.pdf>.
- International Aid Transparency Initiative (o. J.), „About IATI“, www.aidtransparency.net/about (Abruf am 21. Juli 2016).
- IPAC (Iniciativa Participativa Anti-Corrupción) (o. J.), „Descripción del Proyecto“, IPAC, www.ipacrd.org/Descripcion (Abruf am 26. April 2016).
- Kanadische Regierung (2014), „Directive on Open Government“, www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=28108.
- Mathe, K. (2014), „Presentation on the National Development Plan by the National Planning Commission Secretariat, South Africa“, Beitrag für ein OECD-Seminar, 24. März 2014.
- Mickoleit, A. (2014), „Social media use by governments: A policy primer to discuss trends, identify policy opportunities and guide decision makers“, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>.

- Obama, B. (2009), "Transparency and Open Government – Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies", www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment (Abruf am 13. April 2016).
- OECD (2016), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265424-en>.
- OECD (2015a), "Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth", Hintergrundbericht für das "Public Governance Ministerial Meeting", 28. Oktober, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf (Abruf am 29. Juni 2016).
- OECD (2015b), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OECD (2015c), *OECD Public Governance Reviews: Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235762-en>.
- OECD (2015d), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>.
- OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.
- OECD (2010a), "OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making – Background document for Session 1", Fachtagung "Building an open and innovative government for better policies and service delivery", OECD, Paris, 8.-9. Juni 2010, www.oecd.org/gov/46560128.pdf.
- OECD (2010b), *OECD-Wissenschafts-, Technologie- und Industrieausblick 2010*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264112452-de>.
- OECD (2009), *OECD Studies on Public Engagement: Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- OECD (2003), *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264019959-en>.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>.
- OGP (Open Government Partnership) (o. J.), "What is the Open Government Partnership", www.opengovpartnership.org/about (Zugriff am 13. Juni 2016).
- Publish What You Pay (o. J.), "Objectives", www.publishwhatyoupay.org/about/objectives/ (Abruf am 21. Juli 2016).
- Putnam, R.D. (1995), "Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America", *Political Science and Politics*, Vol. 28, No. 4, Dezember, American Political Science Association, S. 664-683, www.jstor.org/stable/420517.
- Regierung des Vereinigten Königreichs (o. J.), "Policy Lab", Blog, <https://openpolicy.blog.gov.uk/> (Abruf am 5. September 2016).
- Transparency and Accountability Initiative (o. J.), "About the T/A Initiative", www.transparency-initiative.org/about (Abruf am 21. Juli 2016).
- Twiplomacy (2015), *Twiplomacy Study 2015*, Burson-Marsteller, <http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2015/> (Abruf am 5. September 2016).
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) (2007), "Civic engagement in public policies -- A toolkit", UNDESA, <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Civic%20Engagement%20in%20Public%20Policies%20Toolkit.pdf>.
- Wirtz, B. und S. Birkmeyer (2015), "Open government: Origin, development, and conceptual perspectives", *International Journal of Public Administration*, No. 38, S. 381-396, <http://dx.doi.org/10.180/01900692.2014.942735>.
- Yu, H. und D. Robinson (2012), "The new ambiguity of 'Open Government'", *UCLA Law Review Discourse*, Vol. 59:178, 28. Februar, <http://ssrn.com/abstract=2012489> und <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2012489>.

Kapitel 2

Günstige Rahmenbedingungen für eine Open-Government-Strategie schaffen

Dieses Kapitel identifiziert und untersucht die wichtigsten Elemente, die zusammen ein optimales Umfeld schaffen, in dem Open-Government-Strategien ihr Potenzial voll entfalten können. Zu den wichtigsten förderlichen Faktoren gehören ein solider Rechtsrahmen, eine Koordinierung durch das Regierungszentrum, ausreichende personelle Ressourcen in den Institutionen, die die Open-Government-Strategie und die entsprechenden Initiativen umsetzen, eine angemessene Finanzausstattung, strategisch eingesetzte Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie Innovationen im öffentlichen Sektor, die auf künftige Open-Government-Reformen ausgerichtet sind. Die Ergebnisse des OECD-Surveys von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus zeigen, dass nicht alle Länder die entscheidenden Elemente eines Rechts-, Politik- und Umsetzungsrahmens eingeführt haben, der Open-Government-Reformen und der Verwirklichung ihrer ehrgeizigen Politikziele förderlich ist.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

Einleitung

Eine einheitliche nationale Open-Government-Strategie kann nur dann eine positive und dauerhafte Wirkung entfalten, wenn diese durch ein günstiges rechtliches und institutionelles Umfeld unterstützt wird. Ein entscheidendes Element eines solchen „Ökosystems“ ist ein solider Rechtsrahmen, der die geltenden Regeln bestimmt, die Grenzen absteckt und die Rechte und Pflichten sowohl der betroffenen Akteure als auch der zuständigen staatlichen Stellen festlegt. Inwieweit es gelingt, die Politikergebnisse zu verbessern und den oben erwähnten robusten Rechtsrahmen zu nutzen, hängt außerdem stark von der strategischen Orientierung sowie einer effektiven Koordinierung und Führung seitens des Regierungszentrums ab. Das Regierungszentrum und andere für die Umsetzung zuständige staatliche Institutionen können eine einheitliche Open-Government-Strategie nur dann in greifbare Reformen umsetzen, wenn sie mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet sind. Daher müssen die Politikverantwortlichen und Staatsbediensteten auf diesem Gebiet gut geschult sein und sich der Vorteile einer umfassenden Open-Government-Strategie und entsprechender Initiativen im Hinblick auf Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe bewusst sein.

Die meisten Open-Government-Initiativen werden durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) seitens der staatlichen Stellen und der betroffenen Akteure möglich gemacht. Deshalb sind Initiativen wie die Öffnung von Verwaltungsdaten (Open Government Data bzw. offene Verwaltungsdaten) und Online-Konsultationen für den Erfolg von Open-Government-Initiativen zumeist von entscheidender Bedeutung. Innovationen im öffentlichen Sektor, u.a. in Bezug auf E-Government sowie in anderen mit Open-Government-Reformen zusammenhängenden Bereichen, können die künftigen Anstrengungen der Länder für eine bessere Politik maßgeblich beeinflussen. Deshalb werden in diesem Kapitel die verschiedenen Komponenten untersucht, die zusammen die Grundlage für einen die gesamte Verwaltung und das ganze Land erfassenden Kulturwandel in der Governance hin zu effektiven Open-Government-Reformen bilden. Zwar gibt es noch weitere Faktoren, die zu einem solchen Kulturwandel beitragen, doch können Open-Government-Initiativen ihr Potenzial nur dann voll entfalten, wenn alle hier beschriebenen grundlegenden Elemente gegeben sind.

Ein robuster Rechtsrahmen für Open-Government-Reformen

Ein robuster rechtlicher Rahmen für eine Open-Government-Strategie und die verschiedenen an sie geknüpften Initiativen bildet die erforderliche Grundlage, auf der die entsprechenden Reformen basieren. Er schafft die nötige Rechtssicherheit, die es den staatlichen Stellen und den Bürgern ermöglicht, zusammenzuarbeiten und die notwendigen Politikmaßnahmen anzustoßen. Ein derartiger robuster Rechtsrahmen bietet den Bürgerinnen und Bürgern die erforderlichen Mechanismen und den notwendigen Schutz, um ohne Angst vor staatlichen Repressalien ihre Meinung zu äußern und Vorschläge zu unterbreiten. Die wesentlichen Merkmale eines robusten Rechtsrahmens sind eindeutig festgelegte rechtliche Bestimmungen, die von staatlicher Seite durchgesetzt und geschützt werden. Diese Rechtsnormen müssen umfassend formuliert sein und den Bürgern und anderen betroffenen Akteuren klar vermittelt werden, damit sie akzeptiert und befolgt werden. Um offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zu fördern, können in den Rechtsrahmen Gesetze über Bürgerbeteiligung, die Einbeziehung der Bürger in öffentliche Vergabeverfahren, Korruptionsbekämpfung, den Schutz personenbezogener Daten und Archive, die Offenlegung von Daten und den Schutz von Hinweisgebern aufgenommen werden.

2001 verabschiedete die OECD Leitsätze für eine offene und inklusive Politikgestaltung, die auch heute noch relevant sind. Einer der Leitsätze betont, dass das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf „Zugang zu Informationen, Konsultation und öffentliche Partizipation in den Bereichen Politikgestaltung und Dienstleistungserbringung gesetzlich oder politisch fest verankert“ sein muss. Es muss klargestellt werden, welche „Pflichten die staatlichen Stellen in Bezug auf Bürgeranfragen“ haben. „Unabhängige Aufsichtsmechanismen sind für die Durchsetzung dieser Rechte von grundlegender Bedeutung“. Dementsprechend ermöglicht ein robuster Rechtsrahmen die effektive Umsetzung von Open-Government-Strategien und -Initiativen, da er die Regeln definiert, die Grenzen bestimmt und die Rechte und Pflichten der staatlichen Stellen wie auch der betroffenen Akteure festlegt. OECD-Daten und -Studien zeigen, dass die vorherrschenden Rechtstraditionen – zumeist handelt es sich dabei um Common Law und Civil Law, bestimmte religiöse Rechtsnormen sowie Mischformen verschiedener Traditionen sowie kulturelle Unterschiede Einfluss darauf haben, welche Form der Rechtsrahmen und die Gesetze zur Förderung von offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln in den verschiedenen Ländern annehmen. So wurden beispielsweise, wie in Kapitel 6 erörtert, in einigen Ländern, die zum Rechtskreis des Common Law gehören, Open-Justice-Initiativen eingeleitet, was deutlich macht, dass dort Mechanismen für die Kontrolle der Justiz durch die Öffentlichkeit als erforderlich betrachtet werden, um Transparenz und Rechenschaft zu stärken. Dieser Abschnitt soll Gemeinsamkeiten und empfehlenswerte Praktiken im Hinblick darauf aufzeigen, wie durch solide rechtliche Rahmenbedingungen – unabhängig von der Rechtstradition der betreffenden Länder – die Voraussetzungen für die meisten Open-Government-Initiativen geschaffen werden können.

Diese Rechtsgrundlage kann verschiedene Formen annehmen, so kann es sich z.B. um in der Verfassung des Landes verankerte Grundsätze offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, Vorschriften bezüglich nationaler Archive; Gesetze zur Sicherung der Pressefreiheit sowie Gesetze zu E-Government oder zum öffentlichen Beschaffungswesen handeln. Ausgehend von den Ergebnissen des OECD-Surveys von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus (im Folgenden der „OECD-Survey“ genannt) und früherer Open-Government-Länderberichte der OECD wird in diesem Abschnitt festgestellt, dass die meisten Länder zwar Bestimmungen über offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln in ihre Verfassung aufgenommen und ein Gesetz über den Informationszugang verabschiedet haben, dass sie jedoch noch weitere gesetzliche Regelungen ausarbeiten sollten, um diesen Prozess voranzutreiben. Außerdem sollten die Länder innovative Mechanismen zur Einbindung der betroffenen Akteure einrichten, um die Ziele von Open-Government-Reformen und die damit verbundenen Vorteile besser verwirklichen zu können.

Eine breite Verfassungsgrundlage für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln

Die Verfassungen zahlreicher Länder enthalten Bestimmungen zu Grundsätzen offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, was deutlich macht, dass diese Prinzipien – ganz unabhängig vom Aufkommen der weltweiten Open-Government-Bewegung – in den meisten Ländern auf lange Tradition zurückblicken. Kasten 2.1 fasst einige der in nationalen Verfassungen enthaltenen Artikel in Bezug auf offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zusammen.

Die Bürgerbeteiligung ist weltweit nicht nur in einigen Verfassungen, sondern auch in nationalen Rechtsvorschriften verankert. Wie in Kapitel 5 näher erläutert wird, könnten die verschiedenen Ansätze der Bürgerbeteiligung, wie eine partizipative Haushaltspolitik oder

Kasten 2.1 Beispiele für Open-Government-Grundsätze in nationalen Verfassungen

Die 1814 verabschiedete **norwegische** Verfassung wurde im Lauf der Jahre mehrmals geändert, um dem wachsenden Streben nach Offenheit und Transparenz Rechnung zu tragen. Sie betont das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf zuverlässige Informationen, indem sie sinngemäß festlegt: „Jeder hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der staatlichen und kommunalen Verwaltung sowie das Recht, die Tätigkeit der Gerichte und demokratisch gewählten Gremien zu verfolgen. (...) Es steht in der Verantwortung der staatlichen Instanzen, Bedingungen zu schaffen, die einen offenen und aufgeklärten öffentlichen Diskurs ermöglichen“.

Schwedens Verfassung legt fest, dass die Bürgerinnen und Bürger das Recht haben, frei Informationen anzufordern, Demonstrationen zu organisieren und daran teilzunehmen und politische Parteien zu gründen und ihnen beizutreten. Diese Rechte sind Teil der Verfassung, die auf vier Grundgesetzen basiert. Dabei handelt es sich um die Regierungsform, die Pressefreiheitsverordnung, das Grundgesetz über die Freiheit der Meinungsäußerung und die Thronfolgeordnung. 1766 verankerte Schweden als erstes Land der Welt die Pressefreiheit in der Verfassung. Pressefreiheit basiert auf der Meinungs- und Redefreiheit, die zu den wichtigsten Säulen der Demokratie gehört. Öffentliche Amtsträger sind dem Volk Rechenschaft schuldig, und alle Informationen müssen frei verfügbar sein. Die Identität von Personen, die Verlegern, Redakteuren oder Nachrichtenagenturen als Informationsquelle dienen, steht unter dem Schutz der Vertraulichkeit. Das 1991 verabschiedete Gesetz über das Recht auf freie Meinungsäußerung weitet diesen Schutz auf Nichtprintmedien wie Fernsehen, Film und Radio aus. Dieses Gesetz soll außerdem einen uneingeschränkten Austausch von Meinungen, Informationen und künstlerischer Kreativität sicherstellen.

Marokkos neue Verfassung von 2011 enthält wichtige Änderungen und bekennt sich zu den Grundsätzen einer guten Regierungsführung, der Integrität des öffentlichen Dienstes, der Transparenz, Rechenschaft und partizipativen Demokratie und des Zugangs zu amtlichen Informationen. Die Verfassung garantiert die Gedanken-, Meinungs- und Ausdrucksfreiheit in all ihren Formen (Art. 25), das Recht auf Zugang zu Informationen staatlicher Institutionen (Art. 27) und die Pressefreiheit, die durch keine Form von Vorzensur eingeschränkt werden kann (Art. 28). Gemäß der Verfassung beruht das öffentliche Dienstleistungsangebot auf den Prinzipien des gleichen Zugangs für alle Bürgerinnen und Bürger, der gleichmäßigen Versorgung des gesamten Staatsgebiets und der Kontinuität der Dienstleistungsversorgung und ist den Standards von Qualität, Transparenz, Rechenschaft und Verantwortung verpflichtet (Art. 154).

Als Reaktion auf die während des Arabischen Frühlings gestellten Forderungen nach mehr Inklusion und weniger Korruption legt **Tunisiens** neue Verfassung den Grundstein für eine aktive Teilhabe der tunesischen Bürger und zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGO) am kulturellen, sozialen und politischen Leben ihres Landes. Zu den für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln relevanten Artikeln gehören Artikel 139, dem zufolge die Kommunalbehörden Mechanismen einer partizipativen Demokratie einführen müssen, um nach geltendem Recht eine möglichst breite Beteiligung der Bürger und der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung von Raumplanungsprojekten und der Überwachung ihrer Umsetzung zu gewährleisten; Artikel 34, der das aktive und passive Wahlrecht zusichert, sowie Artikel 31, der die Meinungs-, Gedanken-, Ausdrucks-, Informations- und Publikationsfreiheit garantiert, die keiner vorherigen Kontrolle unterliegen darf.

Die **mexikanische** Verfassung von 1917 enthält einen breiten Fächer von Artikeln, die die verfassungsmäßige Grundlage für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln bilden. Sie enthält eine Reihe von Open-Government-Grundsätzen: Gemäß Artikel 6 der Verfassung garantiert der Staat das Recht auf Information. Gemäß Artikel 35 der Verfassung haben die Bürgerinnen und Bürger das aktive Wahlrecht und – nach Ergänzung durch das am 9. August 2012 veröffentlichte Dekret – das Recht, in Einklang mit den Bedingungen und Anforderungen der Verfassung und dem Gesetz des Kongresses Gesetzesinitiativen einzuleiten und in Volksbefragungen über Fragen von nationaler Bedeutung abzustimmen (Tribunal Electoral, 2013).

Kolumbiens Verfassung von 1991 definiert Kolumbien als sozialen Rechtsstaat, der als einheitliche, dezentrale, die Autonomie der Gebietskörperschaften garantierende, demokratische, partizipative und pluralistische Republik organisiert ist (Artikel 1).

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Indonesiens Verfassung von 1945 sichert explizit die Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsäußerungsfreiheit zu. In anschließenden Gesetzen und anderen Rechtsinstrumenten wurden die Rechte von zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie das Recht der Öffentlichkeit, die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu überwachen und an der Politikplanung und -evaluierung teilzunehmen, weiter gesichert und definiert. Der Rechts- und Politikrahmen des Landes fördert außerdem den Schutz von Hinweisgebern und schafft die Grundlage für die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kontrolle der öffentlichen Dienstleistungsversorgung, u.a. durch die Einrichtung der nationalen Ombudsman-Kommission (OECD, 2016e).

Quelle: Thurston, A. (2013), "Openness and information integrity in Norway", *Open Government Partnership Stories*, www.opengovpartnership.org/stories/openness-and-information-integrity-norway; Schwedische Regierung (o.J.), "Openness shapes Swedish society", <https://sweden.se/society/openness-shapes-swedish-society/> (Abruf am 10. Oktober 2016); OECD (2015a), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Morocco*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226685-en>; OECD (2016a), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Tunisia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227118-en>; Tribunal Electoral (2013), "Political Constitution of the United Mexican States", http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/consultas/2012/04/cpeum_ingles_ref_26_feb_2013_pdf_81046.pdf (Abruf am 5. April 2016); OECD (2016e), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Indonesia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en>.

die Einbindung der Bürger in die Konzeption, Durchführung und Evaluierung der staatlichen Politik sowie Rechtsvorschriften zur Stärkung der Möglichkeiten politischer Teilhabe von jungen Menschen oder Minderheiten, ihre Wirkung besser entfalten, wenn sie systematisch in eine übergreifende nationale Strategie für Bürgerbeteiligung im Politikzyklus eingebunden würden. Bisher haben nur 45% der 53 an dem Survey teilnehmenden Länder (46% der 35 OECD-Länder) eine solche Strategie entwickelt. Ein Gesetz, das explizit auf Inklusivität und Teilhabe abzielt, wäre beispielsweise ein wichtiges Element einer solchen Strategie. Kolumbien hat ein Gesetz für die Förderung und den Schutz des Rechts auf demokratische Teilhabe verabschiedet, das in Kasten 2.2 näher beschrieben wird.

Kasten 2.2 **Das kolumbianische Gesetz für die Förderung und den Schutz des Rechts auf demokratische Teilhabe**

Ziel des Gesetzes 1757 aus dem Jahr 2015 ist es, die unterschiedlichen Modalitäten und Mechanismen des Rechts der Bürgerinnen und Bürger auf Teilhabe am politischen, administrativen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Geschehen in Kolumbien zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Artikel 2 legt fest, dass jeder Entwicklungsplan spezifische Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung aller Menschen an den sie betreffenden Entscheidungen enthalten und die verschiedenen Formen gesellschaftlicher Organisation unterstützen muss. Desgleichen sollte in den Managementplänen öffentlicher Institutionen explizit dargelegt werden, wie sie die bürgerschaftliche Teilhabe in ihren Zuständigkeitsbereichen erleichtern und fördern.

Außerdem wurde durch das Gesetz der nationale Rat für Bürgerbeteiligung (Consejo Nacional de Participación Ciudadana) geschaffen, der die Zentralregierung bei Definition, Entwicklung, Konzeption, Monitoring und Evaluierung der staatlichen Politik im Bereich der Bürgerbeteiligung in Kolumbien berät. In dem Rat sind vertreten: der Innenminister und die nationale Planungsabteilung (Departamento Nacional de Planeación) der Zentralregierung, ein von den Bundesstaaten oder Provinzen (Federación Nacional de Departamentos) bestellter Gouverneur, ein vom kolumbianischen Kommunalverband (Federación Colombiana de Municipios) bestellter Bürgermeister, Mitglieder von Opferverbänden (Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas), ein Vertreter des nationalen Planungsrats (Consejo Nacional de Planeación) oder der regionalen Planungsräte, der nationale Verband der Gemeindeverbände (Confederación Comunal), der kolumbianische Universitätsverband (Asociación Colombiana de Universidades), der kolumbianische Verband zivilgesellschaftlicher Organisationen, die Verbände der Bürgeraufsicht zur Kontrolle staatlichen Handelns (Veeduría Ciudadana), Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Landarbeiterverbände, Vertreter ethnischer Gruppen, Frauenorganisationen, der nationale Jugendrat (Consejo Nacional de Juventud), Studenten,

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Behindertenorganisationen und kommunale Verwaltungsorgane (Federación Nacional de Ediles de Colombia). Die heterogene Zusammensetzung des Rats stellt sicher, dass verschiedene gesellschaftliche Gruppen darin vertreten sind, und garantiert, dass alle Stimmen Gehör finden.

Das Gesetz zur Bürgerbeteiligung definiert partizipative Formen der Haushaltsaufstellung als einen Prozess zur Sicherstellung einer gerechten, rationellen, effizienten, effektiven und transparenten Allokation öffentlicher Mittel, die die Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft stärkt. Zugleich schafft es einen Mechanismus, über den nachgeordnete Gebietskörperschaften die Entwicklung von Programmen und Plänen fördern können, die die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Aufstellung ihres Budgets sowie in die Überwachung und Kontrolle der Verwaltung öffentlicher Mittel stärken sollen.

Quelle: Präsidialamt der Republik Kolumbien (2015), Gesetz 1757 von 2015, Website des Präsidialamts, <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf> (Abruf im März 2016).

Die oben aufgeführten Beispiele von in nationalen Verfassungen verankerten Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns sind wichtige Elemente eines Rechtsrahmens, der erfolgreiche Open-Government-Initiativen ermöglicht. Der tragende Pfeiler von Open-Government-Reformen ist allerdings, wie in Kapitel 1 erörtert, ein Gesetz über den „Informationszugang“. Deshalb wird im folgenden Abschnitt erörtert, wie wichtig es ist, dass die Länder ein solches Gesetz verabschieden und effektiv umsetzen.

Das Gesetz über den Informationszugang bildet das Herzstück von Open-Government-Reformen

Das Recht auf Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors ist der Grundpfeiler eines offenen und inklusiven Regierungs- und Verwaltungshandelns und ein wesentliches Element zur Reduzierung der Korruption und zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in den Staat. Thomas Jefferson sagte sinngemäß: „Ich kenne keine sicherere Instanz für die höchsten Gewalten der Gesellschaft denn das Volk selbst, und wenn wir denken, dass das Urteilsvermögen der Menschen nicht ausreicht, um diese Aufsicht sachkundig wahrzunehmen, besteht die Lösung nicht darin, ihnen diese Aufsicht zu entziehen, sondern darin, ihr Urteilsvermögen durch Bildung zu stärken“ (wegen des englischen Zitats vgl. Crittenden, 2002).

Außerdem ermöglicht der Zugang zu amtlichen Informationen es den Bürgern, die Rolle von Regierung und Verwaltung und die in ihrem Namen getroffenen Entscheidungen besser zu verstehen, die Regierenden für ihre Entscheidungen und Politiken zur Rechenschaft zu ziehen und ihre Vertreter effektiver zu wählen. Aus Sicht der staatlichen Stellen hilft der Informationszugang dabei, das Leben der Bürger zu verbessern, da er es ihnen gestattet, auf häufig gestellte Informationsanfragen in Bezug auf Gesundheitsversorgung, Bildung und andere öffentliche Dienstleistungen einzugehen. Es ist außerdem von entscheidender Bedeutung, dass die Bürger ihre Rechte kennen und bereit und in der Lage sind, sie wahrzunehmen.

Allerdings ist der Informationszugang eine notwendige, aber keine ausreichende Voraussetzung für eine effektive Bürgerbeteiligung, da die Bereitstellung von Informationen nicht automatisch zu mehr Engagement oder Mitwirkung führt (Weltbank, 2016). Es sind die Merkmale der offengelegten Informationen – darunter ihre Relevanz für die Anliegen der betroffenen Akteure und ihre Verwertbarkeit –, die darüber entscheiden, ob die Informationen tatsächlich genutzt werden, um politische Entscheidungen zu beeinflussen (OECD, 2013). Die bloße Bereitstellung von Informationen gibt den Menschen nicht die Möglichkeit, Rechenschaft einzufordern oder an öffentlichen Verfahren mitzuwirken.

In einem demokratischen System, in dem gewählte Amtsträger den Willen des Volkes vertreten, hat die Wählerschaft ein Recht auf Kontrolle und Rechenschaftslegung (Abramovich und Courtis, 2000). Die Gesetze über von öffentlichen Einrichtungen erstellte und veröffentlichte Informationen zielen u.a. darauf ab,

- das höchstmögliche Maß an Transparenz des staatlichen Handelns zu gewährleisten;
- die Weiterverwendung von Informationen zu fördern; und
- durch die Beteiligung von Privatpersonen und Unternehmen wirtschaftlichen Wert zu schaffen.

Weltweit wurden erhebliche Fortschritte bei den Rechtsvorschriften zum Recht auf Informationszugang und deren Umsetzung erzielt. So haben weltweit beispielsweise mehr als 100 Länder, darunter 65% der Länder der Region Lateinamerika und Karibik und 97% der OECD-Länder, Gesetze über den Informationszugang oder die Informationsfreiheit verabschiedet. Obwohl jedes Informationszugangs- oder Informationsfreiheitsgesetz anders ist und den Anforderungen des betreffenden Landes entsprechen muss, enthalten sie alle die folgenden Elemente:

- Ziele und Grundsätze;
- Anwendungsbereich;
- proaktive Offenlegung;
- Verfahren der Informationsanfrage (wie und wo ist der Antrag zu stellen, Beantwortung des Antrags, Ablehnung);
- Ausnahmeregelungen;
- Widerspruchsverfahren.

Ziele, Grundsätze und Anwendungsbereich von Informationszugangsgesetzen

Wenngleich Informationszugangsgesetze verabschiedet werden, um Zugang zu Informationen öffentlicher Institutionen zu gewähren oder deren Beantragung zu erleichtern, werden staatseigene Unternehmen, die Legislative oder nachgeordnete Gebietskörperschaften dabei teilweise ausgenommen. In den OECD-Ländern Estland, Finnland, Ungarn, Italien, Korea, Polen, Schweden, Slowakische Republik und Ungarn erstreckt sich der Anwendungsbereich der Gesetze vertikal auf alle staatlichen Ebenen und horizontal auf alle Zweige der zentralen Ebene (OECD, 2011) (Tabelle 2.1). Fast alle Regierungen gewähren den Zugang zu Informationen der zentralen Ebene und der Exekutive, während 25 OECD-Länder den Zugang zu Informationen der nachgeordneten Gebietskörperschaften – beispielsweise der Provinzen – sichern und nur die Hälfte der Länder Zugang zu Informationen der Legislative, der Judikative oder anderer Organe gewährt. In Griechenland gewährt das Verwaltungsprozessrecht beispielsweise Zugang zu Dokumenten, die „von öffentlichen Instanzen erstellt werden“, was alle Verwaltungen auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene umfassen kann, aber nicht für Archive, die Exekutive oder das Ministerkabinett gilt.

In einigen föderalstaatlich organisierten Ländern gelten die auf nationaler Ebene verabschiedeten Informationszugangsgesetze weder auf regionaler noch auf kommunaler Ebene. In den OECD-Ländern haben die meisten verfassungsmäßig autonomen Provinzen bzw. Bundesstaaten jedoch eigene Informationszugangsgesetze verabschiedet, so z.B. in Kanada, wo zehn Provinzen und drei Territorien solche Gesetze verabschiedet haben. In Québec beispielsweise wurde das Informationszugangsgesetz sogar vor dem nationalen Gesetz verabschiedet (OECD, 2011).

Tabelle 2.1 Geltungsbereich von Informationsfreiheitsgesetzen (2010)

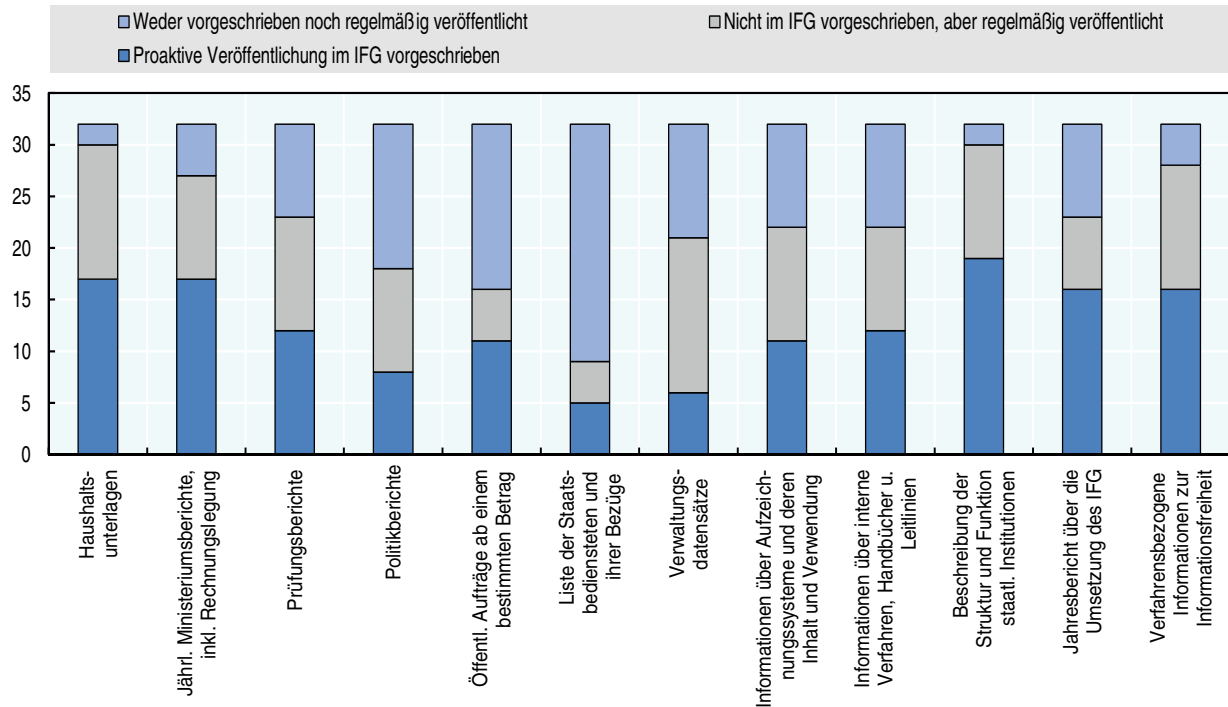
OECD-Mitgliedsländer insgesamt		
Staatliche Ebene		
Zentrale Ebene	31	Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Russische Föderation, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten
Nachgeordnete Ebenen	25	Belgien, Chile, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Island, Irland, Israel, Italien, Kanada (Gesetze der Provinzen bzw. Territorien), Korea, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Russische Föderation, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, Vereinigtes Königreich
Staatsgewalten auf zentraler Ebene		
Exekutive	31	Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Russische Föderation, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten
Legislative	16	Belgien, Chile, Estland, Finnland, Irland, Israel, Italien, Korea, Mexiko, Polen, Russische Föderation, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Türkei, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich
Judikative	16	Australien, Belgien, Chile, Estland, Finnland, Frankreich, Israel, Italien, Korea, Mexiko, Norwegen, Polen, Russische Föderation, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Ukraine, Ungarn
Sonstige Organe		
Öffentliche Mittel verwaltende private Einrichtungen	18	Australien, Belgien, Estland, Finnland, Frankreich, Island, Italien, Korea, Niederlande, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich

Quelle: OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/govglance-2011-en>.

Proaktive Offenlegung

Proaktive Offenlegung bedeutet, dass relevante Informationen zur Verfügung gestellt werden, ohne dass zuvor eine entsprechende Anfrage eingehen muss. Die freiwillige Offenlegung stärkt Transparenz und Offenheit und hilft die Kosten der mit der Einreichung eines Auskunftersuchens verbundenen Verwaltungsverfahren und Gebühren vermeiden. Normalerweise enthält jedes Informationszugangsgesetz eine Liste der Informationen, die von den einzelnen Institutionen zu veröffentlichen sind. So stellen beispielsweise alle OECD-Länder proaktiv amtliche Informationen bereit, und in 72% dieser Länder ist für bestimmte Kategorien von Informationen eine proaktive Veröffentlichung gesetzlich vorgeschrieben. Welche Arten von Informationen proaktiv offengelegt werden, unterscheidet sich von Land zu Land. Während die meisten Länder proaktiv Haushaltsunterlagen (94%), jährliche Berichte der Ministerien (84%) und Prüfungsberichte (72%) offenlegen, veröffentlichen nur wenige Länder (28%) – darunter Chile, Estland, Island, Israel, Italien, Mexiko, die Niederlande, die Türkei und das Vereinigte Königreich – proaktiv Auflistungen der Staatsbediensteten und ihrer Gehaltsbezüge (OECD, 2011) (Abb. 2.1).

Damit die Bürger sich die von den staatlichen Verwaltungen bereitgestellten Informationen leicht beschaffen und sie problemlos nutzen können, muss die Plattform oder Website, auf der die Informationen und Daten veröffentlicht werden, für alle Teile der Gesellschaft zugänglich und leicht verständlich sein. In 81% der OECD-Länder werden proaktive Informationen entweder auf einem zentralen Portal, den Websites der einzelnen Ministerien bzw. Institutionen oder sowohl zentral als auch dezentral veröffentlicht (OECD, 2011). Die Regierungen sollten sicherstellen, dass die Informationen zeitnah, aktuell, zuverlässig und wiederverwertbar veröffentlicht werden. Die meisten OECD-Länder, darunter Australien,

Abbildung 2.1 **Proaktive Bereitstellung von Informationen auf der zentralstaatlichen Ebene in OECD-Mitgliedsländern (2010)**

Anmerkung: IFG steht für Informationsfreiheitsgesetz. Für Deutschland und Griechenland sind keine Daten verfügbar. In Luxemburg und Brasilien werden zurzeit Gesetze über den Informationszugang erarbeitet. Einige Informationskategorien sind nach anderen Gesetzen als dem IFG offenzulegen. Österreich: Die Informationsfreiheitsverfahren sind nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) zu veröffentlichen. Chile, Estland und Israel veröffentlichen Informationen über die Gehaltsbezüge aller Staatsbediensteten, wohingegen Italien, Mexiko, die Niederlande, die Türkei, Ungarn und das Vereinigte Königreich Gehaltsinformationen für bestimmte Staatsbedienstete, wie z.B. Führungskräfte der obersten Besoldungsgruppen, veröffentlichen.

Quelle: OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

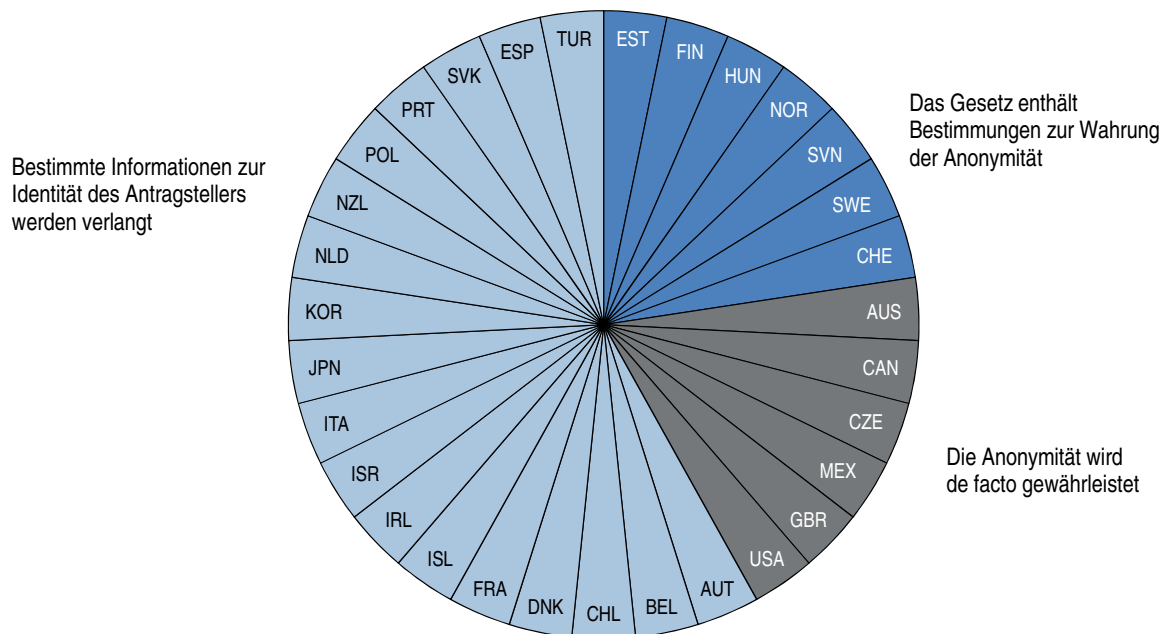
Neuseeland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten, bieten über eine zentrale Website (z.B. *data.gov*) Zugang zu öffentlichen Daten in einem wiederverwendbaren Format. Die Veröffentlichung von Quellcodes und Algorithmen, wie dies in Frankreich der Fall ist, stärkt die Rechenschaft des öffentlichen Sektors und die Weiterverwendbarkeit der Daten und kann Verbesserungen der Quellcodes durch Crowdsourcing ermöglichen.

Verfahren zur Einholung von Informationen

Aufwand der Antragstellung

Fast alle Länder haben in Gesetzen oder entsprechenden Rechtsdokumenten Standards für die zeitnahe Beantwortung – d.h. Normalerweise innerhalb von höchstens 20 Arbeitstagen – von Anträgen auf Informationszugang festgelegt. In Estland beträgt die Frist beispielsweise 5 Tage, in Portugal 10 Tage, Finnland, Polen und in der Tschechischen Republik 15 Tage und in Slowenien sowie im Vereinigten Königreich 20 Tage (OECD, 2010).

Inwieweit es möglich ist, den Zugang zu Informationen anonym zu beantragen, unterscheidet sich in den einzelnen OECD-Ländern. Die Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten legt in Artikel 4 Absatz 2 fest, dass die Mitgliedstaaten den Antragstellern das Recht einräumen können, anonym zu bleiben, es sei denn, die

Abbildung 2.2 **Schutz von Personen, die Informationen beantragen**

Quelle: Gestützt auf OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

Offenlegung der Identität sei für die Bearbeitung des Antrags unerlässlich (OECD, 2010). In 71% der OECD-Länder (OECD, 2011) enthalten die Informationszugangsgesetze keine rechtlichen Einschränkungen in Bezug auf den Status der Antragsteller. In vielen OECD-Ländern sind anonyme Informationsanfragen jedoch nicht zulässig. Nur wenige OECD-Länder haben Gesetze verabschiedet, um die Integrität und Privatsphäre von Personen zu schützen, die eine Informationsanfrage stellen (Abb. 2.2).

Die Höhe der in den OECD-Ländern erhobenen Gebühren hängt in den meisten Fällen von der Anzahl der produzierten bzw. reproduzierten Seiten oder der für die Bearbeitung des Antrags erforderlichen Zeit ab. Wenn eine variable Gebühr erhoben werden kann, ist nur in einer geringen Zahl von Ländern eine Obergrenze für diese Gebühr vorgesehen (Österreich, Finnland, Frankreich, Italien, Norwegen und Portugal) (OECD, 2011). Die meisten Verwaltungen unterscheiden zwischen der Erhebung von Gebühren in Bezug auf Dokumente, die bereits verfügbar sind, beispielsweise auf einem Portal der Zentralregierung, und Anträgen, die zusätzliche Recherche, Ergänzungen oder Bearbeitung seitens der ausstellenden Behörde erfordern. Die öffentlichen Einrichtungen sollten eine Abschaffung der Gebühren in Erwägung ziehen, um einkommensschwachen Bürgern in Fällen, die keine umfangreiche Recherche und Bearbeitung erfordern, die gleichen Möglichkeiten des Informationszugangs zu geben.

Ausnahmeregelungen in Bezug auf das Recht auf Informationszugang und das Widerspruchsrecht

Informationszugangsgesetze sollen sich zwar auf so viele Informationen wie möglich erstrecken, doch haben alle Länder, die entsprechende Gesetze verabschiedet haben, darin eine Liste mit Ausnahmefällen aufgenommen, in denen das Recht auf Informationszugang versagt werden kann. Wie weiter unten ausgeführt, gehören sensible Daten und Informationen

zu Fragen der nationalen Sicherheit, personenbezogene Daten und Geschäftsgeheimnisse zu den Ausnahmen, die in den meisten OECD-Ländern gelten. Bürger und sonstige Akteure, die um Informationen ersuchen, haben allerdings die Möglichkeit, gegen die Entscheidung einer öffentlichen Einrichtung, bestimmte Informationen nicht herauszugeben, Widerspruch einzulegen. Im Hinblick auf die geltenden Widerspruchsverfahren können drei Ansätze unterschieden werden:

1. Privatpersonen haben das Recht, bei einem anderen öffentlichen Bediensteten der Einrichtung, bei der der Antrag gestellt wurde, Widerspruch gegen die ergangene Verwaltungsentscheidung einzulegen. Wenn der Widerspruch gegen die Verwaltungsentscheidung abgewiesen wird, können sie Beschwerde bei einem Gericht einlegen, das die Offenlegung von Informationen anordnen kann.
2. Privatpersonen haben das Recht, Widerspruch bei unabhängigen Ombudsstellen oder Informationsbeauftragten einzulegen, die eine Empfehlung in Bezug auf die Offenlegung abgeben. Wenn die Einrichtung die Empfehlung ignoriert, ist eine Beschwerde bei einem Gericht erlaubt.
3. Privatpersonen haben das Recht, Widerspruch bei einem Informationsbeauftragten einzulegen, der befugt ist, die Offenlegung von Informationen anzuordnen. Im Informationszugangsgesetz ist keine weitere Beschwerdemöglichkeit vorgesehen, wenngleich die Verhältnismäßigkeit der Entscheidungen des Beauftragten einer gerichtlichen Prüfung unterzogen werden kann (Weltbank, 2009).

Informationsbeauftragter

In einigen OECD-Ländern ist ein Informationsbeauftragter für die Kontrolle und die Bearbeitung von Beschwerden zuständig. Ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen sind für eine zielführende Umsetzung des Zugangs zu Informationen von entscheidender Bedeutung, und dies gilt in besonderem Maße für die Institution des Informationsbeauftragten. Wie in Kasten 2.3 erläutert, haben die Länder verschiedene Gremien eingerichtet, die die Einhaltung von Transparenzgesetzen überwachen.

In diesem Abschnitt wurden die wichtigsten Voraussetzungen zusammengefasst, die erfüllt sein müssen, um durch entsprechende Gesetze ein günstiges Umfeld für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zu schaffen. Dabei wurden mehrere Schlüsselemente unterstrichen. Eine freiwillige und proaktive Bereitstellung von Daten und Informationen seitens der staatlichen Verwaltung leistet einen positiven Beitrag zu mehr Offenheit und Transparenz. Außerdem ist es von entscheidender Bedeutung, Verwaltungskosten in Form von Gebühren und Zeitaufwand für Antragstellung und -bearbeitung zu vermeiden, um den Bürgern einen besseren Zugang zu Informationen zu ermöglichen. Einige Länder erheben nach wie vor Gebühren für die Bearbeitung von Informationsanfragen, diese Kosten sollten jedoch so niedrig wie möglich gehalten oder abgeschafft werden, um das Verfahren für alle Bürger und Akteure, die Zugang zu Informationen oder Daten wünschen, erschwinglich zu halten. Um die Verfahren des Informationszugangs oder der Antragstellung zu erleichtern, sollte eine Website oder ein Datenportal eingerichtet werden, wobei auf eine nutzerfreundliche Konzeption zu achten ist. Die Verweigerung des Informationszugangs ist in einigen Fällen, die die nationale Sicherheit oder personenbezogene Daten betreffen, zwar legitim, bei diesen Ausnahmen sollte jedoch die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden, um sicherzustellen, dass die staatliche Verwaltung gegenüber den Bürgern offen und rechenschaftspflichtig bleibt.

Kasten 2.3 Beispiele für Gremien, die die Einhaltung der Transparenzgesetze überwachen: Chile, Mexiko und die Vereinigten Staaten

Chile

Der Transparenzrat (Consejo para la Transparencia) ist eine autonome öffentliche Behörde mit eigener Rechtspersönlichkeit, die durch das Gesetz über die Transparenz des öffentlichen Dienstes und das Recht auf Zugang zu Informationen der staatlichen Verwaltung (Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado) eingerichtet wurde. Seine Hauptaufgabe besteht darin, die angemessene Durchsetzung des Gesetzes, das am 20. August 2008 verabschiedet wurde und am 20. April 2009 in Kraft trat, zu gewährleisten.

Der Verwaltungsrat besteht aus vier Mitgliedern, die vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats (Zweidrittelmehrheit) ernannt werden. Er ist für die Geschäftsführung und Verwaltung des Transparenzrats zuständig. Die Verwaltungsratsmitglieder werden für eine Amtszeit von sechs Jahren bestellt, die nur um eine weitere Amtszeit verlängert werden kann, und sie können auf Antrag des Präsidenten oder des Abgeordnetenhauses vom Obersten Gericht ihres Amtes enthoben werden.

Der Rat hat die folgenden Hauptfunktionen:

- Einhaltung der Bestimmungen des Transparenzgesetzes überwachen und Sanktionen bei Zuwiderhandlungen verhängen.
- Herausforderungen im Zusammenhang mit der Verweigerung des Informationszugangs bewältigen.
- Die Transparenz im öffentlichen Dienst durch die Bekanntgabe von Informationen der staatlichen Stellen fördern.
- Allgemeine Weisungen für die staatlichen Stellen zur Durchsetzung des Gesetzes über Transparenz und den Zugang zu Informationen formulieren und sie verpflichten, ihre Verfahren und Systeme an diese Bestimmungen anzupassen.
- Empfehlungen an die staatlichen Stellen richten, um die Transparenz der Verwaltungsabläufe zu verbessern und den Zugang zu den in ihrem Besitz befindlichen Informationen zu erleichtern.
- Dem Präsidenten und dem Kongress gegebenenfalls Vorschläge für Vorschriften, Weisungen und sonstige regulatorische Verbesserungen unterbreiten, die die Transparenz und den Zugang zu Informationen gewährleisten sollen.
- Schulungen für Staatsbedienstete im Bereich der Transparenz und des Informationszugangs durchführen, entweder direkt oder über externe Anbieter.
- Statistiken und Berichte über die Transparenz und den Informationszugang innerhalb der staatlichen Stellen und die Einhaltung des Gesetzes erstellen.

Mexiko

Das Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (Nationales Institut für Transparenz, Informationszugang und den Schutz personenbezogener Daten) wurde 2002 gemäß dem Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental (Bundesgesetz über Transparenz und Zugang zu Informationen staatlicher Stellen) eingerichtet.

Das Institut besteht aus einem Präsidenten und sechs weiteren Bürgerbeauftragten, die vom Parlament des Bundesdistrikts (*Asamblea Legislativa del Distrito Federal – ALDF*) für sechs Jahre ohne Möglichkeit der Wiederwahl ernannt werden. Gemäß dem Gesetz ist das Institut völlig unabhängig und erstattet dem Kongress jährlich Bericht. Das dreifache Mandat kann folgendermaßen zusammengefasst werden: den Zugang der Öffentlichkeit zu staatlichen Informationen gewährleisten, die Rechenschaft stärken und das Recht auf Schutz der Privatsphäre verteidigen. Darüber hinaus verfolgt das Institut folgende Ziele:

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- die Organisation der nationalen Archive unterstützen;
- eine Kultur der Transparenz im Bereich der öffentlichen Ausgaben fördern;
- die Rechenschaft in der staatlichen Verwaltung stärken, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen;
- einen Beitrag zur Analyse, Erörterung, Konzeption und Veröffentlichung von für Archive und personenbezogene Daten relevanten Rechtsnormen leisten;
- Gesetzgebungsverfahren unterstützen, die darauf abzielen, den normativen und institutionellen Rahmen für Transparenz und den Zugang zu öffentlichen Informationen zu verbessern und zu stärken.

Vereinigte Staaten

In den Vereinigten Staaten wurde innerhalb des Nationalarchivs (*National Archives and Records Administration* – NARA) das Office of Government Information Services (OGIS), auch bekannt als „Federal FOIA Ombudsman“, eingerichtet. Das OGIS, das geschaffen wurde, als der Freedom of Information Act (FOIA) durch den Open Government Act von 2007 geändert wurde, hat folgende Aufgaben:

- Streitigkeiten schlichten. Die Schlichtung dient der Beilegung von Streitigkeiten zwischen Personen, die unter Berufung auf das FOIA Anträge stellen, und den Behörden (als nicht ausschließliche Alternative zu einem Rechtsstreit). Das OGIS kann Empfehlungen aussprechen, wenn der Streitfall durch Schlichtung nicht beigelegt werden kann.
- Als Ombudsstelle tätig werden. Das OGIS kann von Bundesbehörden und der Öffentlichkeit Kommentare und Fragen in Bezug auf die Umsetzung des FOIA anfordern und entgegennehmen, um die FOIA-Verfahren zu verbessern und die Kommunikation zwischen den Behörden und den Antragstellern zu erleichtern.
- Zu den weiteren Aufgaben des OGIS zählt u.a. die Durchführung von Streitschlichtungsschulungen für die für das FOIA zuständigen Mitarbeiter der Bundesbehörden und eine enge Zusammenarbeit mit wichtigen Interessenträgern wie Antragstellern oder Bürger- und Open-Government-Aktivisten.

Das Nationalarchiv wird als unabhängige, nicht mit dem Weißen Haus verbundene Schiedsinstanz angesehen. Gemäß der Satzung ist das Nationalarchiv eine unabhängige Institution der Exekutive. Die Verwaltung unterliegt der Aufsicht und Leitung des Archivars. Der Archivar der Vereinigten Staaten wird nach Anhörung und Zustimmung des Senats durch den Präsidenten ernannt. Er wird unabhängig von der politischen Zugehörigkeit einzig auf Basis der für die Ausübung der Aufgaben und Zuständigkeiten des Amtes des Archivars erforderlichen beruflichen Qualifikationen ernannt. Er kann durch den Präsidenten seines Amtes enthoben werden. Der Präsident teilt beiden Kammern des Kongresses die Gründe für eine Amtsenthebung mit.

Quelle: Consejo para la Transparencia (o.J.), „¿Qué es el Consejo para la Transparencia?“, www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html (Abruf am 24. März 2016); BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile) (2008), „Sobre Acceso a la Información Pública“, www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363 (Abruf am 24. März 2016); OGIS (o.J.), „About OGIS“, The Federal FOIA Ombudsman, <https://ogis.archives.gov/about-ogis.htm> (Abruf am 14. März 2016).

Ein Informationszugangsgesetz ist die notwendige Voraussetzung für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln, insbesondere um Transparenz, Rechenschaft und Bürgerbeteiligung effektiv zu gewährleisten. Informationen bereitzustellen und für alle Bevölkerungsgruppen zugänglich zu machen, ist jedoch nur ein erster Schritt. Die Länder könnten in Erwägung ziehen, eine übergreifende Strategie für Bürgerbeteiligung oder zusätzliche Gesetze zu erarbeiten, beispielsweise Gesetze über nationale Archive, E-Government und Open Data, Korruptionsbekämpfung und Schutzmaßnahmen für Hinweisgeber.

Wie in diesem Abschnitt erörtert, müssen effektive Open-Government-Reformen in einem robusten Rechtsrahmen, der nicht nur den Zugang zu Informationen sichert, sondern auch Gesetze über Archive und Bürgerbeteiligung umfasst, verankert sein und durch diesen gestützt werden. Aber auch die anspruchsvollste Rechtsgrundlage muss durch die Arbeit eines Regierungszentrums ergänzt werden, das klare Leitlinien und eine strategische Ausrichtung für die Open-Government-Strategie und die entsprechenden Initiativen bietet. Im folgenden Abschnitt wird deshalb untersucht, welchen Beitrag das Regierungszentrum zu einem Umfeld leisten kann, das Open-Government-Reformen förderlich ist.

Koordinierung der Open-Government-Strategie durch das Regierungszentrum

Die Open-Government-Strategie und die entsprechenden Initiativen sind von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung zahlreicher verschiedener Politikziele und bilden die Verbindungslinie zwischen verschiedenen, aber miteinander verflochtenen Politikbereichen. Eine effektive Politikkoordination und -umsetzung erfordert horizontale und vertikale interinstitutionelle Unterstützung, um die Kapazitäten zu entwickeln, die es ermöglichen, Open-Government-Strategien durch Querschnittsinitiativen umzusetzen. Um eine sachgerechte Umsetzung zu gewährleisten, muss die Open-Government-Strategie mit den Tätigkeiten jener Institution verknüpft werden, die die OECD als das Regierungszentrum bezeichnet, und muss während des gesamten Politikzyklus für geeignete Monitoring- und Evaluierungsmechanismen gesorgt werden (vgl. Kapitel 3).

Die Regierungszentren (Kasten 2.4) entwickeln sich in den OECD-Ländern zunehmend zu wichtigen strategischen Akteuren, die Vision, Führungskompetenz und Koordinierung einbringen. Ihre Zusammenarbeit mit staatlichen Partnerorganisationen und nichtstaatlichen Akteuren zielt darauf ab, qualitativ hochwertige Entscheidungsprozesse auf der Ebene der Regierungschefs zu unterstützen, eine ressort- und ebenenübergreifende Politikkoordination zu fördern und die Evaluierung der Regierungspolitik zu begleiten. Darüber hinaus ist ein effektives Regierungszentrum auch für Rechenschaft, strategische Planung und Kommunikation von entscheidender Bedeutung (OECD, 2015b). Open-Government-Reformen sind für viele Regierungszentren zwar noch ein relativ neues Arbeitsgebiet, ihre potenzielle Rolle sollte jedoch nicht unterschätzt werden. Um die Gesamtkoordinierung der Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns zu fördern und die angewandten Verfahren zu verbessern, kann das Regierungszentrum folgende Handlungsansätze verfolgen:

- Die Verknüpfung zwischen Open-Government-Zielen und allgemeineren nationalen Zielen erleichtern, indem Open-Government-Grundsätze, -Strategien und -Initiativen ressort- und ebenenübergreifend (d.h. zwischen verschiedenen Sektoren und staatlichen Ebenen) sowie mit nichtstaatlichen Akteuren abgestimmt werden, um eine gemeinsame Vision für die Open-Government-Agenda zu entwickeln.
- Bestehende empfehlenswerte Praktiken zur Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns ressort- und ebenenübergreifend sowie gegenüber den Bürgern deutlicher darstellen und bestimmte Institutionen mit einer Führungsrolle auf diesem Gebiet ausstatten.
- Die strategische Nutzung von Ergebnisdaten im gesamten öffentlichen Sektor stärken, da dies hilft, die längerfristige Wirkung der Open-Government-Strategie und der entsprechenden Verfahren zu messen und zu evaluieren (OECD, 2015b).

Für die Regierungszentren besteht eine der größten Herausforderungen im Bereich des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns darin, ihre Aufgaben ausgewogen über den gesamten Politikzyklus hinweg wahrzunehmen: Die Ergebnisse der Open-Government-

Kasten 2.4 Was ist unter einem Regierungszentrum zu verstehen?

Das Regierungszentrum ist das Organ bzw. die Gruppe von Organen, die den Regierungschef und das Kabinett direkt unterstützt und berät. Es läuft in den einzelnen Ländern unter verschiedenen Bezeichnungen, beispielsweise Kanzleramt, Cabinet Office, Präsidentsamt, Office of the Government usw. Das Regierungszentrum, das die Exekutive traditionell in administrativer Hinsicht unterstützt, spielt in den OECD-Mitgliedsländern heute eine zunehmend aktive Rolle in der Politikgestaltung und -koordinierung. In vielen Ländern erbringt das Regierungszentrum heute Dienstleistungen, die von der strategischen Planung bis zur Politikberatung auf der Basis von Echtzeitinformationen (real-time intelligence) und von der Leitung wichtiger ressortübergreifender Politikinitiativen bis zum Monitoring von Fortschritten und Wirkungen reichen.

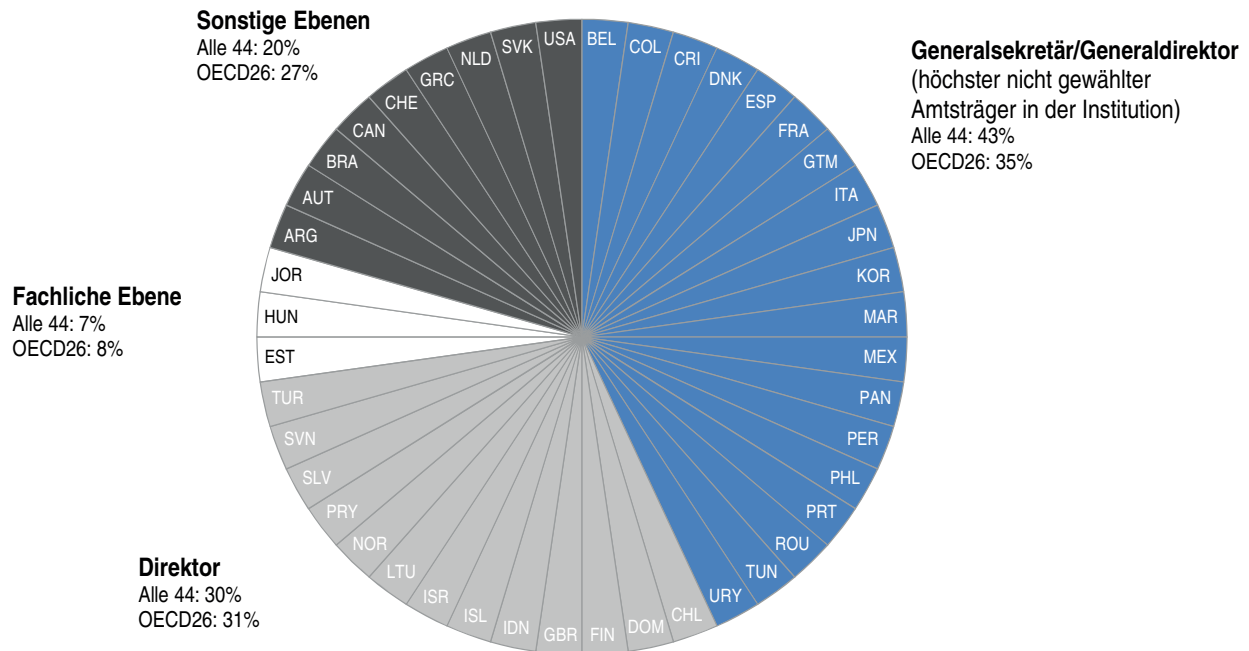
Quelle: OECD (2014a), "Centre stage: Driving better policies from the Centre of Government", OECD-Dokument GOV/PGC/MPM(2014)3/FINAL, OECD, Paris, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm\(2014\)3&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en).

Länderberichte der OECD zeigen, dass die Regierungszentren viel Zeit und Energie auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Planungsstadium verwenden (z.B. auf die Entwicklung der Open-Government-Strategie oder des im Rahmen der Open Government Partnership (OGP) aufgestellten Aktionsplans), dass es ihnen jedoch schwer fällt, in anderen Phasen des Politikzyklus, beispielsweise in Monitoring und Evaluierung, ihren Platz zu finden (OECD, 2015b).

Institutioneller Rahmen der Koordinierung

Die überwiegende Mehrzahl der Länder (85% aller Teilnehmerländer bzw. 77% der OECD-Länder) bestätigte, dass es auf Regierungsebene eine Dienststelle gibt, die für die horizontale Koordinierung von Open-Government-Initiativen zuständig ist (Abb. 2.3). In der Region Lateinamerika und Karibik gaben alle 13 an der Umfrage teilnehmenden Länder an, über eine solche Dienststelle zu verfügen. In den meisten Teilnehmerländern (58% aller Teilnehmerländer bzw. 70% der OECD-Länder) handelt es sich bei diesen Dienststellen um bereits bestehende Institutionen, deren Zuständigkeitsbereich in jüngerer Zeit auf die Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns ausgeweitet wurde. In rd. 20% der Teilnehmerländer (19% der OECD-Länder) wurde innerhalb bestehender Institutionen eine neue separate Einheit eingerichtet, die für Open-Government-Fragen zuständig ist.

Viele OECD-Länder gaben an, dass die Zuständigkeiten für die Koordinierung der Open-Government-Strategie auf Institutionen innerhalb des Regierungszentrums übertragen wurden. So haben mehrere lateinamerikanische Länder, darunter El Salvador, Guatemala und Brasilien, die entsprechende Dienststelle beim Stab des Regierungschefs angesiedelt. In 64% der 44 Teilnehmerländer (bzw. 62% der OECD-Länder), die laut eigenen Angaben über eine spezielle Dienststelle für Open Government verfügen, ist diese beim Regierungschef, beim Cabinet Office/Council of Ministers oder im Kanzleramt angesiedelt. In Österreich werden die entsprechenden Aufgaben beispielsweise vom Bundeskanzleramt wahrgenommen, und in Island ist eine Abteilung im Stab des Premierministers dafür zuständig (Abb. 2.3). In der Tat bestätigten viele Länder, dass die für die horizontale Perspektive der Open-Government-Agenda zuständige Dienststelle institutionell beim Regierungschef (34% der Teilnehmerländer bzw. 27% der OECD-Länder) oder beim Cabinet Office bzw. im Kanzleramt (30% der Teilnehmerländer bzw. 35% der OECD-Länder) angesiedelt ist. Zu den alternativen Möglichkeiten der institutionellen Verankerung gehören das Finanzministerium (7% der Teilnehmerländer bzw. 8% der OECD-Länder), das Innenministerium (5% der

Abbildung 2.4 **Hierarchische Ebene der für horizontale Koordinierung zuständigen Dienststelle**

Anmerkung: Die entsprechende Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie über eine für die horizontale Koordinierung von Open-Government-Initiativen zuständige Dienststelle verfügen. Australien antwortete auf diese Frage, dass dies nach Abschluss des aktuellen Umstrukturierungsprozesses entschieden werde.

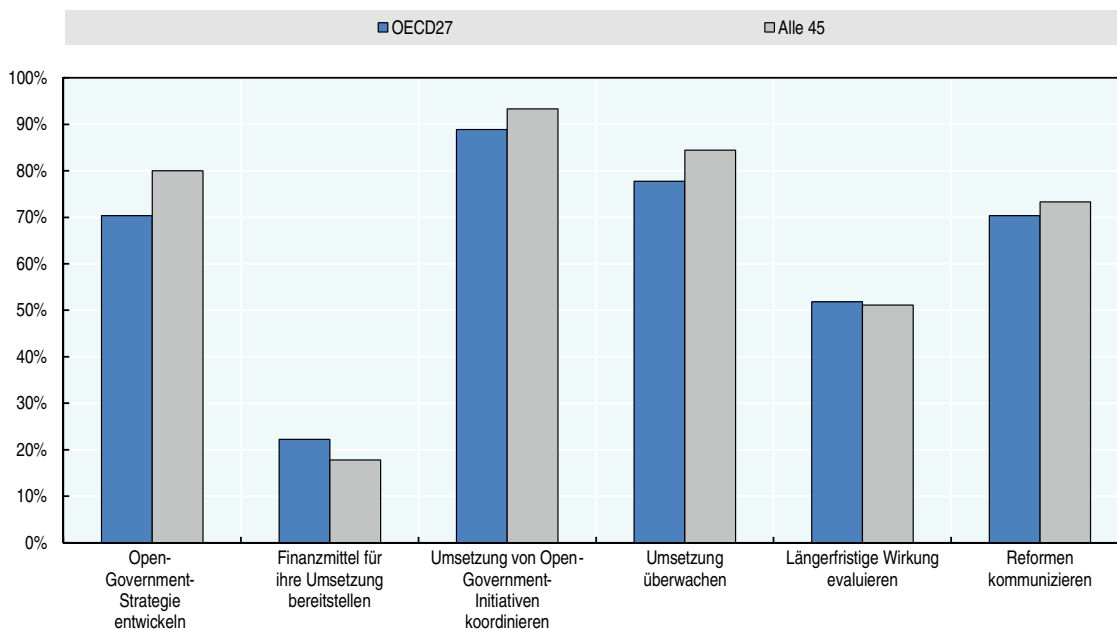
Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Teilnehmerländer bzw. 8% der OECD-Länder) und das Ministerium für öffentliche Verwaltung (7% der Teilnehmerländer bzw. 8% der OECD-Länder).

Auf welcher hierarchischen Ebene eine solche Dienststelle angesiedelt ist, unterscheidet sich von Land zu Land, wie Abbildung 2.4 verdeutlicht. In Brasilien handelt es sich bei der entsprechenden Dienststelle um einen interministeriellen Ausschuss, während sie in der Slowakischen Republik auf der Ebene eines Beratungsgremiums angesiedelt ist¹.

Zuständigkeiten und Koordinierungsmechanismen

Die für die Koordinierung der Open-Government-Strategie und der entsprechenden Initiativen zuständigen Dienststellen erfüllen im Allgemeinen unterschiedliche Funktionen, von der Entwicklung der Open-Government-Strategie bis zur Evaluierung ihrer längerfristigen Wirkung. Nur in Estland, Ungarn und Japan üben die betreffenden Dienststellen alle sechs im Fragebogen aufgeführten Funktionen aus, wie Abbildung 2.5 deutlich macht. Die überwiegende Mehrheit dieser Dienststellen (in 80% der Teilnehmerländer bzw. 70% der OECD-Länder) ist für die Entwicklung von Open-Government-Strategien zuständig. In den 13 Ländern der Region Lateinamerika und Karibik, die eine solche Koordinierungsstelle eingerichtet haben, sind beispielsweise alle diese Dienststellen befugt, eine solche Strategie zu entwickeln. In fast allen Ländern (93% der Teilnehmerländer bzw. 89% der OECD-Länder, die eine solche Dienststelle eingerichtet haben) umfasst das Mandat dieser Dienststellen die Koordinierung der Umsetzung von Open-Government-Initiativen. Im Gegensatz dazu sind diese Dienststellen nur in einem Fünftel der betreffenden Teilnehmerländer (22% der

Abbildung 2.5 **Zuständigkeiten der Koordinierungsstelle**

Anmerkung: Die entsprechende Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie über eine für die horizontale Koordinierung von Open-Government-Initiativen zuständige Dienststelle verfügen.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

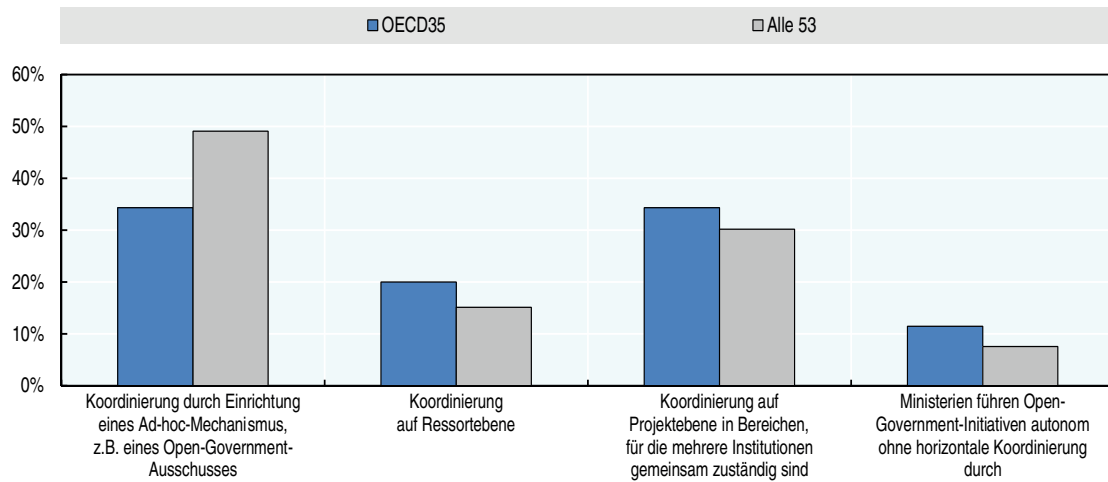
OECD-Länder), darunter Italien, Japan, Costa Rica und Uruguay, befugt, Finanzmittel für die Umsetzung der Open-Government-Strategie bereitzustellen.

Vergleicht man die Ergebnisse in Bezug auf das Monitoring der Strategieumsetzung (das in 84% der Teilnehmerländer bzw. 78% der OECD-Länder, die eine solche Dienststelle eingerichtet haben, zu deren Aufgaben gehört) mit den Ergebnissen in Bezug auf die Evaluierung der längerfristigen Wirkung der Strategie, ist ein großer Unterschied festzustellen. Nur 52% der Teilnehmerländer, die über eine solche Dienststelle verfügen, haben diese mit einem Mandat zur Wirkungsevaluierung ausgestattet (unter den OECD-Ländern ist dieser Anteil ähnlich hoch). Da die Evaluierung nationaler Open-Government-Strategien und -Initiativen von großer Bedeutung ist, befasst sich Kapitel 3 mit dieser Thematik. Wie bereits dargelegt, erfordern ehrgeizige Open-Government-Reformen eine solide Kommunikation mit allen betroffenen Akteuren, wie sie derzeit in 73% der Teilnehmerländer (70% der OECD-Länder) von den betreffenden Dienststellen wahrgenommen wird. Außerdem gaben alle Länder der Region Lateinamerika und Karibik an, dass die betreffenden Dienststellen die Umsetzung von Open-Government-Initiativen im Rahmen ihres Mandats koordinieren und überwachen.

Die effektive Koordinierung von Open-Government-Initiativen kann auf verschiedenen Ebenen erfolgen, z.B. durch Ad-hoc-Mechanismen, auf Sektorebene, Projektebene, Ministerebene usw. In 49% der dazu befragten Länder (34% der OECD-Länder) erfolgt die Koordinierung durch die Einrichtung eines Ad-hoc-Mechanismus, beispielsweise eines Open-Government-Ausschusses, in dem verschiedene Akteure vertreten sind (Abb. 2.6). In den meisten Fällen (77% der Teilnehmerländer bzw. 58% der OECD-Länder) umfasst dieser Mechanismus Nichtregierungsorganisationen (NRO). Diese spielen traditionell eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der Open-Government-Agenda, wie in den Kapiteln 4 und 5 erörtert wird.

Darüber hinaus können an diesen Mechanismen die Kommunen (in 35% der Teilnehmerländer bzw. 42% der OECD-Länder), der Privatsektor (in 42% der Teilnehmerländer bzw. OECD-

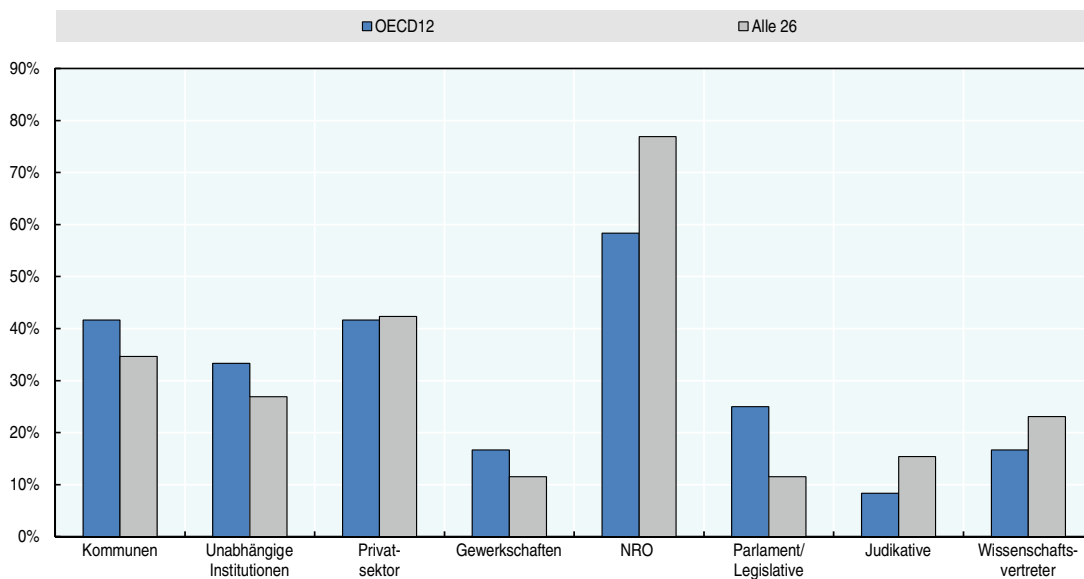
Abbildung 2.6 **Mechanismen zur Koordinierung von Open-Government-Initiativen**



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Länder), unabhängige Institutionen (in 27% der Teilnehmerländer bzw. 33% der OECD-Länder), Vertreter von Wissenschaft (in 23% der Teilnehmerländer bzw. 17% der OECD-Länder), der Gewerkschaften (in 12% der Teilnehmerländer bzw. 17% der OECD-Länder) und der Judikative (in 15% der Teilnehmerländer bzw. 8% der OECD-Länder) mitwirken (Abb. 2.7). In etwa der Hälfte der Länder (58% der Teilnehmerländer bzw. 42% der OECD-Länder) nehmen andere als die oben aufgeführten Akteure am horizontalen Koordinierungsmechanismus teil. In Jordanien beispielsweise wirken Frauen- und Jugendverbände an dem Mechanismus mit (Kasten 2.5), und im indonesischen National Secretariat sind u.a. Kommunalverwaltungen, NRO und Fachministerien vertreten. Kasten 2.6 enthält Beispiele von Koordinierungsmechanismen

Abbildung 2.7 **Mitglieder des horizontalen Open-Government-Koordinierungsmechanismus**



Anmerkung: Die entsprechende Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass die Koordinierung durch die Einrichtung eines Ad-hoc-Mechanismus, z.B. eines Open-Government-Ausschusses, erfolgt.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kasten 2.5 **Stärkung der Teilhabe junger Menschen am öffentlichen Leben in Jordanien, Marokko und Tunesien**

Immer wieder hört man, dass die Jugend die Zukunft ist. Angesichts der demografischen Entwicklung in der Region Naher Osten und Nordafrika greift diese Feststellung jedoch zu kurz. In Jordanien beispielsweise sind 70% der Gesamtbevölkerung unter dreißig. Vor diesem Hintergrund sind Politikmaßnahmen zugunsten der Jugend nicht nur eine Investition in die Zukunft, sondern auch in das Wohlergehen der aktuellen Bevölkerung. Da der Anteil junger Menschen (15-29 Jahre) in den meisten Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas 30% der Erwerbsbevölkerung übersteigt, müssen die Regierungen dringend Strategien entwickeln und umsetzen, die darauf abzielen, die uneingeschränkte Teilhabe junger Menschen am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und öffentlichen Leben zu ermöglichen.

Der OECD-Regionalbericht *Youth in the MENA region: How to Bring Them In* (OECD, 2016b) stellt jedoch fest, dass die Arbeitslosenquoten junger Männer und Frauen in der Region Naher Osten und Nordafrika zu den höchsten weltweit gehören und dass die jungen Menschen in diesen Ländern weniger Vertrauen in den Staat haben als ihre Eltern. Dieser Bericht ist der erste dieser Art, der die Frage der öffentlichen Governance aus der Perspektive der Jugend beleuchtet. Er enthält Empfehlungen für Anpassungen des Rechtsrahmens, der Institutionen und der Politik, um junge Menschen stärker in die Politikgestaltung einzubinden. Der Bericht ermutigt die Regierungen, Open-Government-Instrumente, wie Gesetze über den Informationszugang, speziell auf die Bedürfnisse junger Menschen ausgerichtete Institutionen sowie das Potenzial digitaler Technologien zu nutzen, um junge Menschen in den gesamten Politikzyklus einzubeziehen.

Auf der Basis der Ergebnisse dieses Berichts unterstützt die OECD Jordanien, Marokko und Tunesien bei der Förderung einer aktiveren und inklusiveren Teilhabe junger Männer und Frauen am öffentlichen Leben.

Sie ist in drei Bereichen tätig:

- Förderung der Formulierung und Umsetzung nationaler Jugendpolitiken auf den verschiedenen staatlichen Ebenen unter aktiver Beteiligung der Jugend.
- Ausbau des institutionellen und rechtlichen Rahmens für die Teilhabe junger Menschen am öffentlichen Leben, beispielsweise durch spezielle Jugendgremien (z.B. Jugendräte), über die junge Menschen Mitspracherechte im politischen Entscheidungsprozess auf zentraler und nachgeordneter Ebene erhalten.
- Förderung innovativer Formen der Einbindung junger Menschen, um ihre Forderungen systematisch in der staatlichen Politik zu berücksichtigen und einen regelmäßigeren Dialog zwischen der Jugend und den Staatsbediensteten zu ermöglichen.

Das Projekt, das durch den MENA Transition Fund der Deauville-Partnerschaft der G7-Staaten finanziert wird, unterstützt die Empfängerländer während eines Zeitraums von drei Jahren (2016-2019).

Weitere Informationen finden sich unter www.oecd.org/mena/governance/aboutthemena-oecdgovernanceprogramme.htm.

Kasten 2.6 **Koordinierungsmechanismen für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln in Kanada, Mexiko und dem Vereinigten Königreich**

In **Kanada** werden Open-Government-Initiativen durch einen ressortübergreifenden Lenkungsausschuss (Open Government Steering Committee – OGSC) koordiniert. Der OGSC ist ein Gremium auf der Ebene eines Assistant Deputy Minister (ADM) unter dem Vorsitz des Chief Information Officer of Canada, der dem Treasury Board of Canada Secretariat (TBS) angehört. Der OGSC tagt bei Bedarf, bis zu viermal jährlich. Das TBS richtet derzeit zur Unterstützung des OGSC ein Gremium auf der Ebene eines Director General ein (eine Stufe unter der Ebene eines Assistant Deputy Minister), dem innerhalb der kanadischen Regierung die Hauptverantwortung übertragen werden soll. Zusätzlich zu diesen beiden Gremien wurde das Advisory Panel on Open Government eingerichtet, das den Präsidenten des Treasury Board (den für das TBS zuständigen Minister) berät.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Diesem Ausschuss gehören Experten aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft an, darunter unabhängige Teilnehmer aus Kanada und dem Ausland. Der Ausschuss berät den Präsidenten in der Frage, wie Innovation und Wissensaustausch am besten durch offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln gefördert werden können und wie die Bundesbehörden die Konsultation der Bevölkerung durch eine effektive Nutzung neuer Instrumente wie sozialer Medien weiter verbessern können. Der Ausschuss tagt ungefähr einmal pro Jahr. Auch die Behörden auf der Ebene der Zentralregierung, der Provinzen bzw. Territorien und der Kommunalverwaltungen arbeiten in Bezug auf offene Daten im Rahmen des Open Data Canada Subcommittee zusammen. Diese Arbeitsgruppe konzentriert sich auf Grundsätze, Standards, Lizenzierung sowie Outreach- und Teilhabefragen, die für die Öffnung von Daten relevant sind, und trägt somit zu einem förderlichen Umfeld für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln in Kanada bei.

Mexiko hat einen Koordinierungsausschuss eingerichtet, der mit dem Präsidialausschuss, dem Außenministerium, dem Verwaltungsministerium und den Abteilungen und Behörden, die auf der Ebene der Zentralregierung für die Verpflichtungen des OGP-Aktionsplans zuständig sind, verzahnt ist. Der Ausschuss, der unter dem Vorsitz des Stabs des Präsidenten (Oficina de la Presidencia de la República) steht, wird in Bezug auf die internationale Agenda der OGP durch das Außenministerium und in Bezug auf die nationale Agenda durch das Sekretariat für den öffentlichen Dienst (Secretaría de la Función Pública) unterstützt. Die Arbeit des Ausschusses ist zum einen nach innen gerichtet, da er regelmäßige Treffen und eine ständige Kommunikation zwischen den betroffenen Staatsbediensteten ermöglicht.

Dies beinhaltet auch die Organisation von Arbeitssitzungen, in denen die für die OGP-Verpflichtungen zuständigen Amtsträger zusammenkommen, um eine sachgerechte Umsetzung dieser Verpflichtungen sicherzustellen. Zum anderen hat der Ausschuss durch seine Teilnahme an einem dreigliedrigen Fachsekretariat (Secretariado Técnico Tripartita), in dem der Koordinationsausschuss der Zivilgesellschaft (Comité Coordinador de Sociedad Civil), das Bundesinstitut für Transparenz, Informationszugang und den Schutz personenbezogener Daten (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales – INAI) und die mexikanische Regierung vertreten sind, auch eine ressortübergreifende Funktion, und er ist das höchste Entscheidungsorgan der Allianz für offenes Verwaltungs- und Regierungshandeln in Mexiko (Alianza para el Gobierno Abierto/Alianza Mexico).

Im **Vereinigten Königreich** haben sich zivilgesellschaftliche Organisationen, die an einer Zusammenarbeit mit der britischen Regierung im Bereich der OGP-Verpflichtungen interessiert sind, zum Open Government Network zusammengeschlossen. Das Netzwerk wird durch die britische Denkfabrik Involve koordiniert und trifft sich regelmäßig mit dem Cabinet Office, um die Entwicklung und Umsetzung des nationalen OGP-Aktionsplans (NAP) zu koordinieren. Auf einer höheren Ebene hat das Netzwerk einen Lenkungsausschuss eingerichtet, der aus einer Gruppe ausgewählter Personen besteht und mit dem für das Cabinet Office zuständigen Minister sowie leitenden Beamten des Cabinet Office zusammentrifft, um Fragen aufzuwerfen und Prioritäten festzulegen und umzusetzen. Darüber hinaus verfügt die Regierung über mehrere Mechanismen, um die Beiträge zur Ausarbeitung des nächsten NAP zu koordinieren. Sie hat eine Gruppe thematischer Koordinatoren eingesetzt (sowohl aus der Zivilgesellschaft als auch aus staatlichen Stellen), die zusammenarbeiten, um eine Strategie für ihren Themenbereich und die gewünschten Verpflichtungen zu vereinbaren. Außerdem wurde ein Netzwerk von Ressortkoordinatoren eingerichtet, die für die Koordinierung der Beiträge ihrer Behörden zum NAP und zum laufenden Umsetzungsprozess zuständig sind. Auf der Ebene der konkreten Verpflichtungen gibt es verschiedene Mechanismen, die es betroffenen Akteuren ermöglichen zusammenzukommen, um Verpflichtungen in Bezug auf einen gemeinsamen Themenbereich zu vereinbaren und umzusetzen, da die einzelnen Behörden in Konsultation mit interessierten zivilgesellschaftlichen Organisationen eigene Maßnahmen treffen.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln in Kanada, Mexiko und dem Vereinigten Königreich. Kasten 2.7 beschreibt den innovativen Ansatz, den die italienische Regierung mit ihrem Open Government Forum verfolgt, um die Koordinierung zwischen den betroffenen Akteuren zu erleichtern.

Kasten 2.7 Italiens Open Government Forum

Italien hat ein Forum für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln eingerichtet, in dem 20 öffentliche Verwaltungen und 54 zivilgesellschaftliche Organisationen regelmäßig zusammentreffen. Das Forum, das von der Abteilung Öffentliche Verwaltung des Ministerratspräsidiums (Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri) koordiniert wird, steht sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene jeder neuen Organisation oder Verwaltung offen, die sich an der Entwicklung der Open-Government-Politik beteiligen möchte oder der OGP beitreten will. Das Ziel des Open Government Forums besteht darin, eine langfristige Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und öffentlichen Verwaltungen zu fördern und die Umsetzung der in Italiens nationalem OGP-Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen gemeinsam zu planen und zu koordinieren.

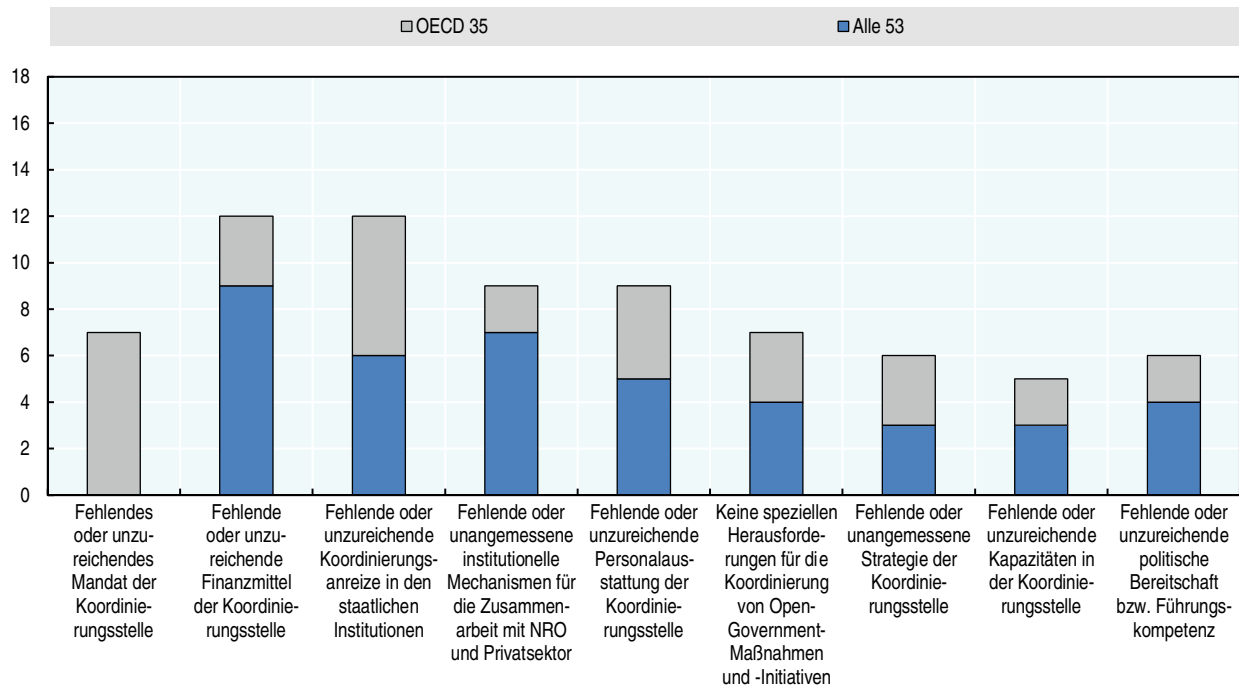
Der Verwaltungsminister (Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione) nimmt regelmäßig, alle sechs Monate, an den Sitzungen des Forums teil. Das Forum hat sechs Themenbereiche für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln festgelegt: „Transparenz“, „Offene Daten“, „Teilhabe“, „Rechenschaft“, „Digital Citizenship“ und „Innovation und digitale Kompetenzen“, und die Abteilung für öffentliche Verwaltung hat sechs Arbeitsgruppen eingerichtet, an denen alle Teilnehmer des OGP-Fforums mitwirken können.

Dadurch hat die Abteilung einen direkten Mechanismus geschaffen, über den staatliche Verwaltungen und zivilgesellschaftliche Organisationen regelmäßige Treffen veranstalten (alle zwei bis drei Monate) und ständig online kommunizieren können. Das Ziel besteht darin, den für die OGP-Verpflichtungen (d.h. die Aktionen des NAP) zuständigen Amtsträgern die Möglichkeit zu geben, die zivilgesellschaftlichen Organisationen zu bestimmten Fragen zu konsultieren und ihr Feedback einzuholen. Außerdem haben die zivilgesellschaftlichen Organisationen die Möglichkeit, die angemessene Umsetzung der Verpflichtungen zu überwachen und Beiträge und Ideen zur Ausarbeitung neuer Open-Government-Initiativen einzubringen.

Quelle: Italy Open Government (o.J.), Open Government Forum, <http://open.gov.it/open-government-partnership/open-government-forum> (Abruf am 25. November 2016).

Herausforderungen für die Koordinierung der Open-Government-Strategie und der entsprechenden Initiativen

Die Koordinierung und Umsetzung der Open-Government-Strategie und der entsprechenden Initiativen kann das Regierungszentrum vor Herausforderungen stellen, da es direkten Einfluss auf die Effektivität der Umsetzung hat. Wenn die Strategie und die entsprechenden Initiativen nicht sachgerecht umgesetzt werden, können die Länder die Vorteile eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns nicht umfassend nutzen, um die Ergebnisse der Staats- und Regierungsführung zu verbessern. Zu den Voraussetzungen für eine sachgemäße Umsetzung gehört es, dass die Länder den politischen Willen aufbringen, die sich ihnen stellenden Herausforderungen zu bewältigen. Abbildung 2.8 bietet einen Überblick über die wichtigsten Koordinierungs Herausforderungen aus der Sicht der Länder. Fehlende Anreize für die Koordinierung zwischen den staatlichen Institutionen (49% der Teilnehmerländer bzw. 57% der OECD-Länder) und unzureichende finanzielle und personelle Ressourcen gehören zu den am häufigsten genannten Herausforderungen der für die horizontale Koordinierung der Open-Government-Strategie und der entsprechenden Initiativen zuständigen Institutionen (Abb. 2.8). Diese beiden Herausforderungen gehören in 40% bzw. 43% der OECD-Länder zu den drei am häufigsten genannten Punkten, in einigen Ländern der Region Lateinamerika und Karibik scheinen sie jedoch noch schwerer ins Gewicht zu fallen.

Abbildung 2.8 **Größte Herausforderung der Länder bei der Koordinierung von Open-Government-Initiativen**

Anmerkung: Die Länder wurden gebeten, ihre drei größten Herausforderungen bei der Koordinierung von Open-Government-Initiativen anzugeben. Diese Abbildung bezieht sich nur auf die wichtigste von den Ländern genannte Herausforderung.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

In den 13 Ländern der Region Lateinamerika und Karibik, die am OECD-Survey teilnahmen, waren fehlende oder unzureichende personelle bzw. finanzielle Mittel die am häufigsten genannten Herausforderungen (69% bzw. 62% der Antworten). Beim Vergleich der Hindernisse für eine effiziente Koordinierung in den verschiedenen Regionen zeigt sich außerdem, dass die Länder der Region Lateinamerika und Karibik fehlende oder unzureichende institutionelle Mechanismen für die Zusammenarbeit mit NRO und dem Privatsektor zu den drei größten Herausforderungen zählen (54% der Antworten). In den 35 OECD-Ländern wurde diese Herausforderung nur in 23% der Antworten genannt.

Auf der Basis der Ergebnisse des OECD-Survey und dieser Analyse plädiert dieser Abschnitt für eine effektivere institutionelle Koordinierung der Open-Government-Strategie und der entsprechenden Initiativen. Die Einrichtung einer für die horizontale Koordinierung von Open-Government-Initiativen zuständigen, mit dem notwendigen Mandat zur Festlegung der strategischen Ausrichtung ausgestatteten Dienststelle ist ein entscheidender Schritt im Hinblick auf eine effektive, systematische Berücksichtigung der Open-Government-Initiativen in allen Bereichen. Wie erfolgreich eine solche Dienststelle sein kann, hängt jedoch zum großen Teil von dem politischen Willen und der Fähigkeit zur Beeinflussung anderer Politikverantwortlicher sowie von der Personal- und Finanzausstattung dieser Dienststelle ab. Außerdem besteht die Aufgabe einer solchen Dienststelle auch darin, die strategische Nutzung von Ergebnisdaten im gesamten öffentlichen Sektor zu fördern, um Transparenz-, Rechenschaft- und Teilhabemechanismen zu stärken.

Die Bedeutung des Personalmanagements

Der öffentliche Dienst und die sonstigen staatlichen Organisationen wurden in den meisten Ländern nicht unter Berücksichtigung von Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns eingerichtet. Bei der Gestaltung des öffentlichen Diensts stand im Allgemeinen das Ziel einer maximalen Nutzung der Vorteile hierarchischer Strukturen mit vertikalen Informations- und Rechenschaftswegen im Vordergrund. Die einzelnen Behörden wurden als geschlossene Systeme konzipiert, die in der Lage sind, vertrauliche Informationen zu schützen und auf der Grundlage der gleichen Befehls- und Kontrollstrukturen, die sich im Militär als erfolgreich erwiesen haben, Politikmaßnahmen umzusetzen und öffentliche Dienstleistungen zu erbringen. Außerdem wurde die Trennung von Staat und Bürgern sowie Staat und Unternehmen für notwendig erachtet, um die Integrität der öffentlich Bediensteten und den Ethos des öffentlichen Diensts zu wahren.

Die heutigen Forderungen nach offeneren und innovativeren staatlichen Strukturen stellen dieses traditionelle Verständnis des öffentlichen Diensts in Frage. Mit ihnen wird der Ruf nach neuen organisatorischen Werten und einem grundlegenden Kulturwandel in Regierung und Verwaltung laut. Die Organisationskultur großer Einrichtungen lässt sich nicht ohne weiteres verändern und entsteht nicht einfach als Folge politischer oder regulatorischer Entscheidungen. Sie ist vielmehr das Ergebnis andauernder Anstrengungen des Managements und der Managementsysteme auf allen Ebenen staatlicher Organisationen. Die Organisationskultur wird durch die emotionalen und rationalen Einstellungen der öffentlich Bediensteten und Beamten bestimmt. Das bedeutet, dass die Personalabteilungen ebenso wie die Gesamtheit der Führungskräfte im öffentlichen Dienst sich der Notwendigkeit bewusst sein sollten, innerhalb ihrer Organisation Bedingungen zu schaffen, die Open-Government-Reformen und einer neuen Governancekultur förderlich sind.

Personelle Kapazitäten: Eine Herausforderung für die Umsetzung von Open-Government-Initiativen

Die Personalausstattung und die Fähigkeiten der öffentlich Bediensteten gehören zu den drei im OECD-Survey am häufigsten genannten Herausforderungen für die Umsetzung von Open-Government-Initiativen. 37 Teilnehmerländer (darunter 22 OECD-Länder) gaben an, dass eine fehlende oder unzureichende Kommunikation/Sensibilisierung im öffentlichen Dienst in Bezug auf die Vorteile von Open-Government-Reformen die größte Herausforderung für das Personalmanagement darstellt, gefolgt von allgemeinem Widerstand gegen Veränderungen bzw. Reformen im öffentlichen Sektor (32 Teilnehmerländer, 19 OECD-Länder). Mehrere Länder (23 Teilnehmerländer bzw. 16 OECD-Länder) wiesen auch auf fehlende oder unzureichende personelle Ressourcen hin (Tabelle 2.2). Diese Herausforderungen spiegeln sich in den Antworten der Gesundheits- und Finanzministerien ebenfalls wider, wo eine fehlende Sensibilisierung und unzureichende personelle Ressourcen durchgehend zu den am häufigsten genannten Herausforderungen für eine erfolgreiche Förderung der Bürgerbeteiligung im Politikzyklus gehören. Allgemeiner Widerstand gegen Veränderungen bzw. Reformen im öffentlichen Sektor stellt in großen Teilen Lateinamerikas ebenfalls eine Herausforderung dar, was sich daran zeigt, dass 10 der betreffenden 13 Länder angaben, dass dieser Faktor die Umsetzung von Open-Government-Initiativen erschwert.

Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, Maßnahmen zur Erhöhung der Sensibilisierung, der Kenntnisse und der Leistungsfähigkeit öffentlich Bediensteter zu konzipieren, die als wesentliche Investitionen in den Erfolg von Open-Government-Initiativen betrachtet werden. Viele Länder gaben an, offizielle Informationskanäle zu nutzen, um öffentlich Bedienstete über bestehende Open-Government-Initiativen zu informieren, beispielsweise

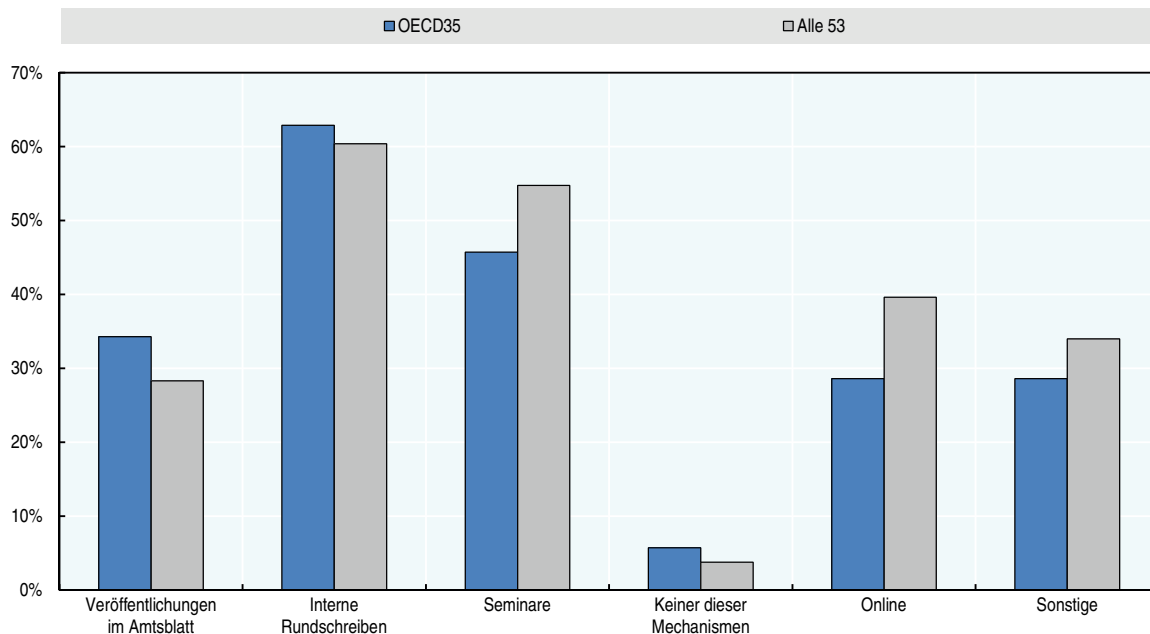
Tabelle 2.2 Herausforderungen für das Personalmanagement bei der Umsetzung von Open-Government-Initiativen

Herausforderung	Länder insg.	35 OECD-Länder insg.	Länder
Fehlende oder unzureichende Kommunikation/Sensibilisierung im öffentlichen Dienst in Bezug auf die Vorteile von Open-Government-Reformen	37	22	Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominik. Rep., Finnland, Frankreich, Griechenland, Guatemala, Indonesien, Israel, Japan, Jordanien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Kanada, Kolumbien, Marokko, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Paraguay, Peru, Polen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowak. Rep., Slowenien, Spanien, Tunesien, Ungarn, Uruguay und Ver. Königreich
Allgemeiner Widerstand gegen Veränderungen/Reformen im öffentlichen Sektor	32	19	Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Deutschland, El Salvador, Frankreich, Griechenland, Guatemala, Italien, Japan, Kanada, Korea, Lettland, Litauen, Luxemburg, Marokko, Mexiko, Niederlande, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Rumänien, Schweiz, Slowak. Rep., Slowenien, Tunesien, Türkei, Ver. Königreich und Ver. Staaten
Fehlende oder unzureichende personelle Ressourcen	23	16	Belgien, Costa Rica, Deutschland, Dominik. Rep., Finnland, Guatemala, Japan, Jordanien, Kolumbien, Korea, Lettland, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Panama, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slowenien, Spanien, Tschech. Rep. und Ver. Staaten

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

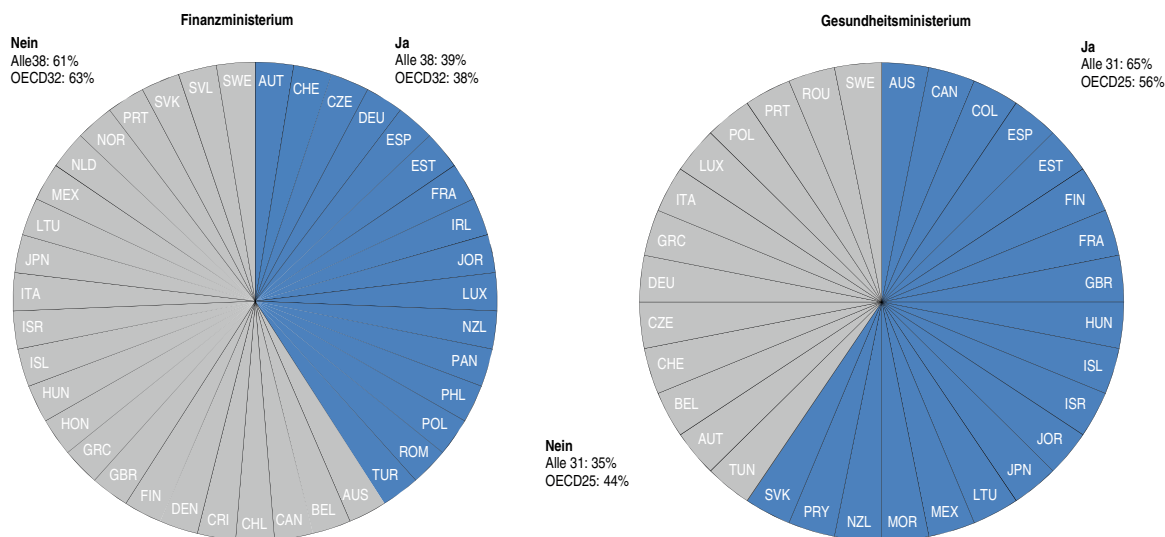
interne Rundschreiben (60% aller Teilnehmerländer bzw. 63% der OECD-Länder), Seminare (55% aller Teilnehmerländer bzw. 46% der OECD-Länder), Veröffentlichungen in Amtsblättern (28% aller Teilnehmerländer bzw. 34% der OECD-Länder) oder Online-Mitteilungen (40% aller Teilnehmerländer bzw. 29% der OECD-Länder) (Abb. 2.9). Alle diese Anstrengungen scheinen jedoch nicht weit genug zu gehen. Auf Ressortebene ist eine ähnliche Situation festzustellen. Nur 39% der Finanzministerien gaben an, Initiativen durchzuführen, um ihre

Abbildungung 2.9 Kommunikationsmechanismen zur Information der öffentlich Bediensteten über Open-Government-Initiativen



Anmerkung: „Sonstige“ umfasst z.B. regionale und globale Veranstaltungen (Mexiko), öffentliche Ankündigungen und gemeinsame bilaterale Treffen (Frankreich) oder Briefe und Treffen (Norwegen).

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Abbildung 2.10 **Initiativen zur Sensibilisierung der für Bürgerbeteiligung im Politikzyklus zuständigen Ministerialbediensteten**

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Beschäftigten für die Notwendigkeit der Bürgerbeteiligung im Politikzyklus zu sensibilisieren. Interessanterweise unterscheidet sich diese Zahl erheblich von den Ergebnissen der Gesundheitsministerien, von denen fast zwei Drittel solche Sensibilisierungsinitiativen durchführen (Abb. 2.10).

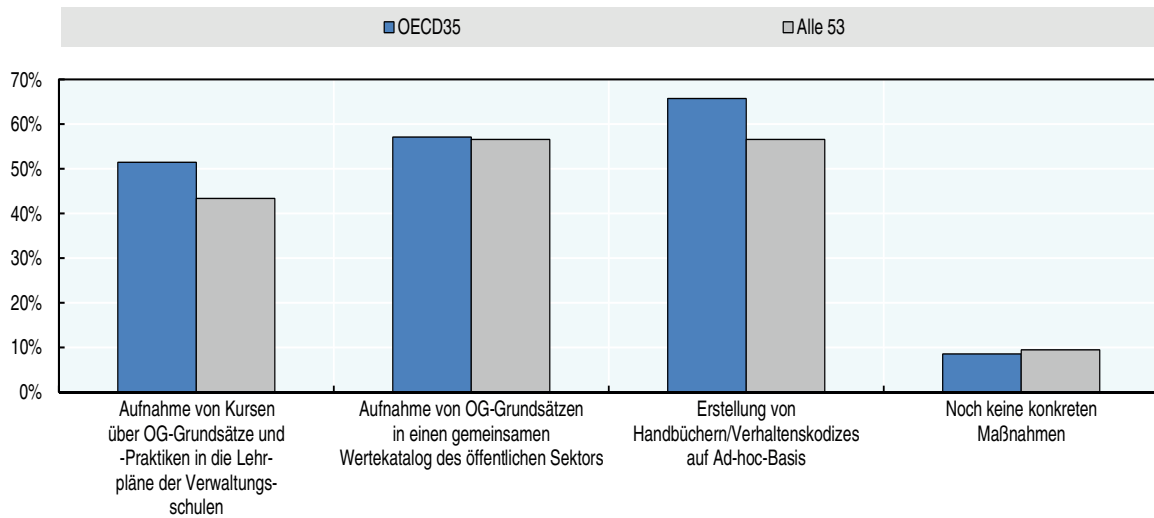
Sensibilisierung und Veränderung der Organisationskultur

Um das Bewusstsein für Open-Government-Fragen effektiv zu schärfen, sollten umfassende Schulungen durchgeführt und entsprechende Inhalte in die Kernlehrpläne der Anwärter für den öffentlichen Dienst integriert werden. Die Bestandsmitarbeiter sollten verpflichtet werden, an diesbezüglichen Weiterbildungen teilzunehmen, um sich der Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns bewusst zu werden und sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie diese Grundsätze in ihrem täglichen Arbeitsumfeld umgesetzt werden können. Zu den Instrumenten der Weiterbildung von öffentlich Bediensteten gehören Schulungsunterlagen (Kanada), Fachausschüsse (Japan) und Webinare (Dominikanische Republik). Dies allein reicht jedoch nicht aus, um einen Kulturwandel herbeizuführen.

Damit die passive Erkenntnis zu einem aktiven Kulturwandel führen kann, müssen die Grundsätze und Werte der Offenheit bei jeder Gelegenheit identifiziert, erörtert und gestärkt werden. Dies bedeutet, dass sie nicht nur in Grundsatzserklärungen und hochrangige strategische staatliche Prioritäten, sondern auch in den Wertekatalog des öffentlichen Sektors und die Kompetenzrahmen für öffentlich Bedienstete aufgenommen werden sollten. Die meisten Länder gaben zwar an, dass Grundsätze offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns Teil ihres Wertekatalogs sind (Abb. 2.11), allerdings hat ein Viertel der Länder diese Grundsätze auch in Kompetenzrahmen, Leistungsvereinbarungen und/oder Rechenschaftsmechanismen aufgenommen (Abb. 2.12).

Diese Ergebnisse verdeutlichen eine Umsetzungslücke: Viele Regierungen bekennen sich zwar in Absichtserklärungen zu den Grundsätzen offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, aber nur wenige scheinen diese Grundsätze in der Praxis ernsthaft in ihr

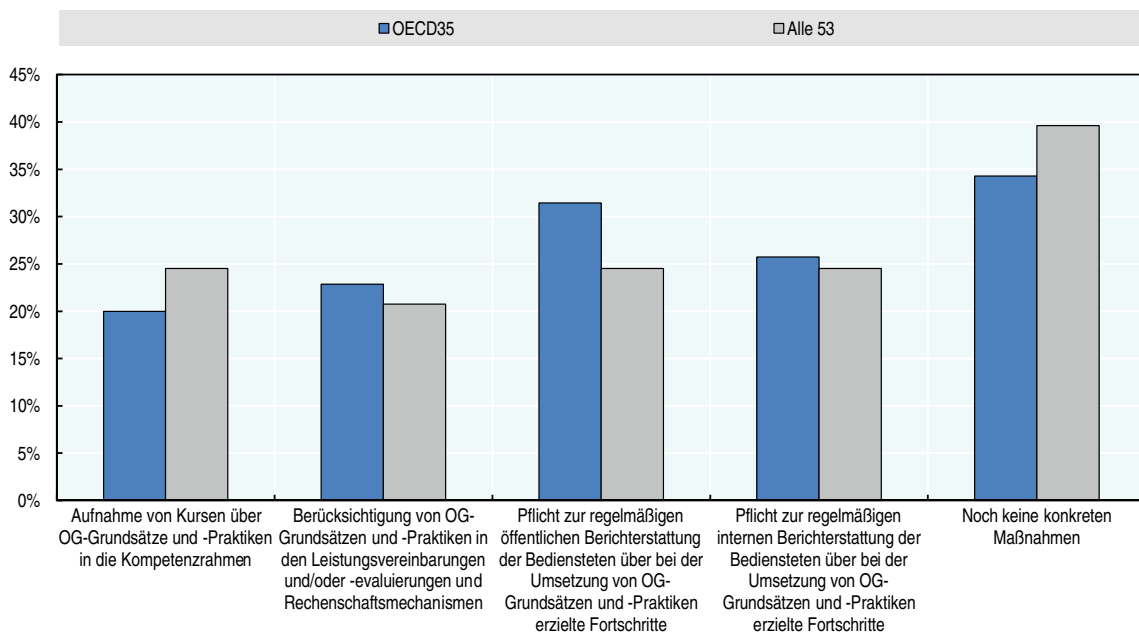
Abbildung 2.11 Heranbildung der erforderlichen Kompetenzen bei den öffentlich Bediensteten



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Personalmanagement zu integrieren. Einige Länder, z.B. Finnland, haben sich allerdings in ihrem OGP-Aktionsplan verpflichtet, in den Stellenbeschreibungen des öffentlichen Diensts die Bedeutung von Dialogkompetenzen hervorzuheben (Kasten 2.8). Die für die Förderung von Open-Government-Reformen notwendigen Kompetenzen und relevanten Dialogkompetenzen werden bei der Besetzung von Posten, die diese Kompetenzen erfordern, in denen Stellenbeschreibungen erwähnt und in den Einstellungskriterien und Leistungsbeurteilungen berücksichtigt. Des Weiteren werden Schulungen zur Stärkung

Abbildung 2.12 Förderung der Umsetzung von Open-Government-Initiativen durch das Personalmanagement



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kasten 2.8 **Stärkung der Dialogkompetenzen von öffentlich Bediensteten in Finnland**

Eine effektive Kommunikation ist wichtig, um die Beziehung zwischen der staatlichen Verwaltung und den Bürgern weiter zu stärken. Finnland hat die Bedeutung solider Dialogkompetenzen für öffentlich Bedienstete erkannt und Verpflichtungen zur weiteren Verbesserung dieser Kompetenzen in seinen ersten OGP-Aktionsplan (2013-2014) aufgenommen. Die folgenden sechs konkreten Ziele wurden formuliert:

1. Titel und Zusammenfassungen von Gesetzentwürfen werden in einer für das breite Publikum verständlichen Sprache abgefasst.
2. Entscheidungen werden klar dargestellt, wobei der Schwerpunkt auf den Ausgaben im Staatshaushalt liegt.
3. Die öffentlich Bediensteten werden darin geschult, eine klare und einfache Sprache zu verwenden, was die Verpflichtung beinhaltet, nur hinreichend bekannte Fachbegriffe zu gebrauchen.
4. Die Verständlichkeit der von den öffentlichen Verwaltungen erstellten Texte wird unter Einbeziehung der Bürger und Leistungsadressaten geprüft.
5. Die in den öffentlichen Verwaltungen und bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen verwendeten Begriffe und Konzepte werden standardisiert und klar definiert.
6. Die Verständlichkeit von Kundenbriefen und Entscheidungen wird verbessert, insbesondere bei Verwendung von Standardtexten.

Diese Verpflichtungen wurden im zweiten OGP-Aktionsplan, der neben drei weiteren Verpflichtungen das Engagement für eine „übersichtliche Verwaltung“ enthält, wieder aufgegriffen. Die folgenden Hauptziele tragen zu einer nachvollziehbareren und leichter verständlichen Bürokratie bei:

- Weitreichende Reformen zielen auf klare Strukturen und Prozesse und eine Verbesserung der Kundenorientierung ab.
- Die Strukturen und Prozesse werden so beschrieben, dass die Bürger wissen, an welche Behörde sie sich bei verschiedenen Sachfragen wenden sollten.
- Die Amtssprache ist korrekt, klar und leicht verständlich.
- Informationen über in Vorbereitung befindliche Projekte werden bereitgestellt und sind leicht zu finden.
- Die Verwaltung ist offen gegenüber Feedback und berücksichtigt es bei der Weiterentwicklung ihrer Arbeitsverfahren.

Finnland ist ein gutes Beispiel für empfehlenswerte Praktiken zur Förderung der Kommunikation, der Kontakte und der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und öffentlich Bediensteten, die die Wahrnehmung von Regierung und Verwaltung insgesamt positiv beeinflussen können. Als Governancekultur verstandenes offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln setzt voraus, dass die heutige und kommende Generationen von öffentlich Bediensteten die aktivere Rolle, die die Bürger über den gesamten Politikzyklus hinweg einnehmen müssen, nach dem Vorbild Finnlands anerkennen.

Quelle: Finnische Regierung (2013), "First Open Government Action Plan, 2013-14", www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/20130314%20OGP%20Action%20Plan%20Finland.pdf (Abruf am 1. September 2016); Finnische Regierung (2015), "Second Open Government Action Plan, 2015-17", www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf (Abruf am 1. September 2016).

der Kundenorientierung bei der Erbringung von Dienstleistungen durchgeführt, an denen sowohl öffentlich Bedienstete als auch Bürger teilnehmen können.

Die Umsetzung erfolgreicher Open-Government-Initiativen erfordert die Entwicklung spezifischer Kompetenzen

Um das Konzept des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns systematisch in die Organisationskultur öffentlicher Institutionen zu integrieren, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sich der Auswirkungen dieser Grundsätze bewusst sind, sie verstehen und sich mit ihnen auseinandersetzen. Dies allein reicht jedoch nicht aus, um die öffentlich Bediensteten in die Lage zu versetzen, Open-

Government-Initiativen effektiv zu managen. Der technische Fortschritt, sich ändernde öffentliche Erwartungen und aggressive Medien schaffen ein Umfeld, das die staatlichen Organisationen einem enormen Druck und hohen Erwartungen aussetzt, insbesondere im Hinblick auf ihre Interaktion mit der Öffentlichkeit. Die staatlichen Stellen beziehen die Bürger seit langem in der einen oder anderen Form und auf verschiedenen Stufen in die Gestaltung von Politik und Dienstleistungen ein. Die Qualität der Interaktion mit den Bürgern variiert und wird häufig als ein Spektrum dargestellt, das von der einfachen Bereitstellung von Informationen bis hin zu Zusammenarbeit, d.h. gemeinsam getroffenen Entscheidungen, reicht. Je weiter man sich von einem Ende des Spektrums zum anderen bewegt, desto stärker spezialisierte Kompetenzen sind erforderlich, um die Bürger einzubeziehen und mit ihnen zusammenzuarbeiten. Dazu gehören Moderations- und Gestaltungskompetenz, interkulturelle Kompetenz sowie Kompetenzen in den Bereichen Online-Konsultation und -Engagement. In den meisten Ländern verfügen viele öffentlich Bedienstete nicht über diese Kompetenzen.

Die Umsetzung erfolgreicher und effektiver Open-Government-Strategien und -Initiativen setzt also vielfältige Kompetenzen voraus und erfordert verschiedene Vorgehensweisen, um einerseits den öffentlichen Dienst umfassend zu sensibilisieren und andererseits die spezifischen Kompetenzen heranzubilden, die notwendig sind, um Open-Government-Grundsätze aktiv in staatliche Projekte und Initiativen zu integrieren. Die Arbeiten der OECD zu den Kompetenzen des öffentlichen Sektors zeigen diese sich ändernden Anforderungen auf und untersuchen die Modelle und Lösungen, die derzeit in den OECD-Ländern umgesetzt werden, um spezifische Kompetenzen in verschiedenen Bereichen, darunter Bürgerbeteiligung und „Ko-Produktion“, anzuwerben, weiterzuentwickeln und zu verwalten. Die Anwerbung und Einstellung von Mitarbeitern, die diese nicht weitverbreiteten Kompetenzen besitzen, im Staatsdienst und ein flexibles Management dieser Mitarbeiter, das den staatlichen Strukturen insgesamt zugutekommt, sind neue Herausforderungen, bei denen die OECD die Regierungen unterstützt. Eine Lösung besteht darin, die Offenheit des Staatsdiensts zu gewährleisten, d.h. sicherzustellen, dass Personen, deren Kompetenzen und Hintergrund nicht dem traditionellen Profil entsprechen, die Möglichkeit haben, in den Staatsdienst einzutreten und zu einer besseren staatlichen Verwaltung beizutragen.

Ein offener Staatsdienst ist ein Kernelement von Open-Government-Reformen

Der öffentliche Dienst ist das Zentrum der staatlichen Verwaltung. Die Fähigkeiten und Kompetenzen von Beamten und öffentlichen Angestellten entscheiden über den Erfolg der Konzeption und Umsetzung von Open-Government-Initiativen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie offen der Staatsdienst als Institution ist.

Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln darf sich nicht auf die Verbesserung der Interaktion zwischen Bürgern und staatlicher Verwaltung beschränken, sondern muss auch sicherstellen, dass Posten im öffentlichen Dienst der gesamten Bevölkerung offenstehen und so besetzt werden, dass Inklusion gewährleistet ist. Die Regierungen müssen nicht nur sicherstellen, dass verschiedene Bevölkerungsgruppen bei der Gestaltung von Politik und Dienstleistungen Gehör finden, sondern auch, dass diese Bevölkerungsgruppen selbst Teil der staatlichen Verwaltung sind.

Ein offener Staatsdienst zeichnet sich also dadurch aus, dass er für alle Bürger des betreffenden Landes zugänglich ist. Das Kriterium sollte sein, ob alle Bürger – unabhängig von Geschlecht, sozioökonomischem Hintergrund, ethnischer Herkunft, sexueller Orientierung, politischer Zugehörigkeit, Alter, Behinderung oder anderen Faktoren – den öffentlichen Dienst bzw. den öffentlichen Sektor als potenziellen und attraktiven Arbeitgeber betrachten.

Ein erster Anhaltspunkt für die Beurteilung der Offenheit des öffentlichen Diensts sind die Einstiegsmöglichkeiten. In den meisten OECD-Ländern ist der Zugang aller Bürger zu Stellen im öffentlichen Dienst ein geschütztes Grundrecht. Man kann jedoch zwischen aktiven und passiven Maßnahmen unterscheiden. Der Abbau von strukturellen Hindernissen und die Gewährleistung von diskriminierungsfreien Einstellungsverfahren sind Mindestanforderungen. Einige Länder gehen indessen weiter, indem sie die Einstellung von Mitgliedern unterrepräsentierter Gruppen aktiv fördern und ihnen helfen, die für den Eintritt in den öffentlichen Dienst erforderlichen Kompetenzen und Qualifikationen zu erwerben. Weitere Indikatoren sind die Möglichkeiten für Quereinsteiger, in den öffentlichen Dienst überzuwechseln, und/oder die Bandbreite der Bildungswege, die zu einer Laufbahn im öffentlichen Dienst führen können. Je vielfältiger die Eintrittsmöglichkeiten in den öffentlichen Dienst sind, desto größer sind die Chancen, dass eine vielfältige Belegschaft herangebildet wird.

Die Untersuchung der Eintrittsmöglichkeiten ist jedoch nur ein erster Schritt. Ein öffentlicher Dienst, der als offene Institution geführt wird, hat letztlich die gleichen Nutzeffekte wie offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln insgesamt. Ein offener, vielfältiger und inklusiver öffentlicher Dienst muss ein Umfeld bieten, in dem alle Beschäftigten sich ermutigt fühlen, ihre Meinung zu äußern, ihre Standpunkte auszutauschen und zur Verbesserung ihres Arbeitsumfelds und der Erfüllung ihrer Aufgabe beizutragen. Dies verbessert die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen, weil eine vielfältige Belegschaft, die in vielfältigen Teams effektiv verwaltet wird, zu einer kreativeren Problemlösung führt, indem sie sich auf ein breiteres Spektrum von Kompetenzen, Informationen, Erfahrungen und Kontakten stützt.

Aufbau und Management eines offenen Staatsdiensts enden folglich nicht mit der Einstellung einer vielfältigen Belegschaft, sondern erfordern die Entwicklung einer Arbeitsplatzkultur, die sicherstellt, dass Minderheitenmeinungen gefördert und geschätzt werden – anders ausgedrückt: ein inklusives Arbeitsumfeld. Ein inklusives Arbeitsumfeld bedeutet, dass die Mitarbeiter sich mit ihrer Organisation verbunden fühlen und sich für sie einsetzen. Inklusion kann folglich als eine Kultur verstanden werden, die:

- jeden Mitarbeiter an die Organisation bindet;
- Zusammenarbeit zwischen den Beschäftigten, nichthierarchisches Verhalten, Flexibilität und Fairness fördert;
- Vielfalt innerhalb der Organisation optimal nutzt, um Sorge zu tragen, dass die Beschäftigten ihrem Potenzial entsprechend mitwirken und einen aktiven Beitrag leisten können.

Um sicherzustellen, dass ein offener Staatsdienst zu einer vielfältigen Belegschaft und einem inklusiven Arbeitsumfeld führt, müssen die Personen, die für die Leitung der jeweiligen Organisation, die Festlegung der Grundsätze und Praktiken des Personalmanagements, die Leitung der Teams, die Einstellung von Mitarbeitern und die Entwicklung der Organisationskultur zuständig sind, erhebliche Anstrengungen unternehmen. Dies erfordert eine andere Art von Management. Selbst wenn dies widersprüchlich erscheint, sollte ein offener und inklusiver öffentlicher Dienst nicht alle Staatsbediensteten gleich behandeln. Er sollte stattdessen der Individualität der einzelnen öffentlich Bediensteten Rechnung tragen und ihnen berufliche Entwicklungsmöglichkeiten bieten, die auf ihre persönlichen Interessen, Ziele, ihre familiäre Situation, Lebensphase usw. zugeschnitten sind. All diese Aspekte sind bei jedem Laufbahnschritt (Einstellung, Weiterbildung, Kindererziehungs- oder Pflegephase, Beurteilungs- bzw. Personalentwicklungsgespräche usw.) zu berücksichtigen.

Aus der obigen Erörterung kann geschlossen werden, dass ein offener Staatsdienst zu den Zielen von Open-Government-Reformen beiträgt, wenn:

- aktiv Maßnahmen ergriffen werden, um allen Bürgern – unabhängig von ihrem persönlichen Hintergrund – gleiche Chancen einzuräumen, in verschiedenen Phasen ihrer beruflichen Laufbahn über verschiedene Bildungs- und Berufswege in den Staatsdienst einzutreten;
- den öffentlich Bediensteten je nach Fähigkeiten, Interessen, Zielen und Wünschen verschiedene Berufswege offenstehen, was auch Möglichkeiten beruflicher Weiterentwicklung, horizontale und vertikale Laufbahnwechsel und flexible Arbeitsbedingungen umfasst;
- die Manager geschult werden, gemischte Teams zu leiten und ein inklusives Arbeitsumfeld zu schaffen, das Zusammenarbeit, einen offenen Gedankenaustausch sowie konstruktive Diskussionen fördert.

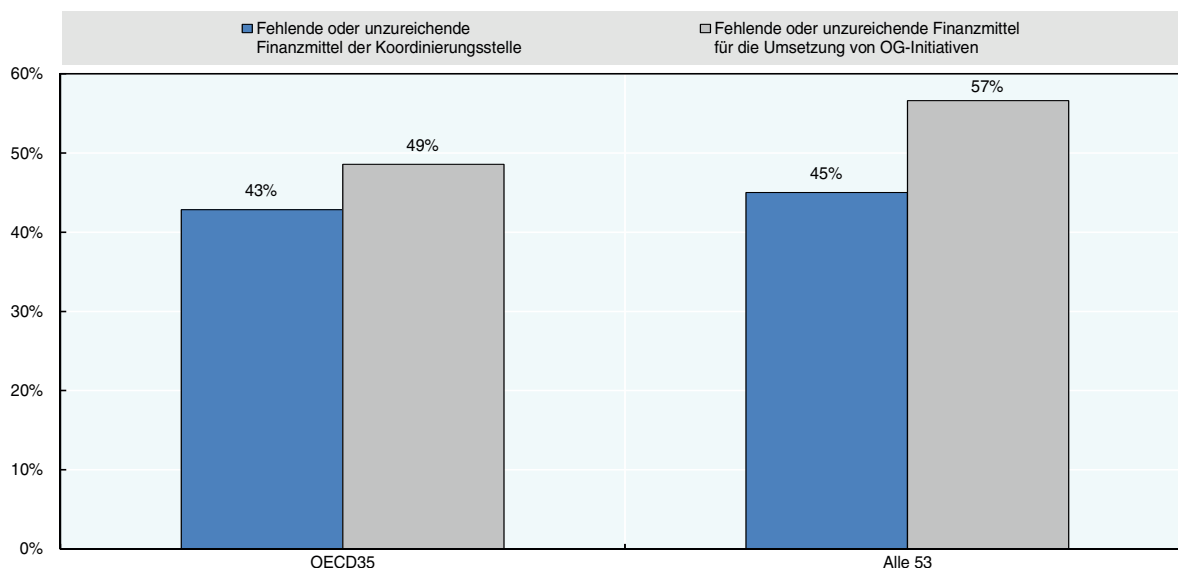
Finanzierung von Open-Government-Initiativen

Eine angemessene Finanzierung ist für eine effiziente und nachhaltige Umsetzung von Open-Government-Reformen und die Unterstützung der diesbezüglichen Prioritäten von entscheidender Bedeutung. Der rechtliche, politische und institutionelle Rahmen zur Sicherung von Transparenz und Bürgerbeteiligung muss gewährleistet sein, die Einführung der entsprechenden Regelwerke kann jedoch nur dann zu einer Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns führen, wenn die Regierungen genügend Finanzmittel für ihre Umsetzung bereitstellen. Abgesehen von den absoluten Ausgaben für Open-Government-Initiativen müssen die Länder auch sicherstellen, dass die Finanzierungsquellen so klar und konsistent wie möglich sind, dass Empfänger ausgewählt werden, die die Ziele der Open-Government-Reformen der Regierung unterstützen, und dass sowohl Mittel für die Umsetzung als auch für die Koordinierung bereitgestellt werden. Um dies zu erreichen, müssen die Länder Sorge tragen, dass die Finanzierungsbeträge und -quellen und die Verwaltungsbefugnisse für die Open-Government-Initiativen parallel zu den entsprechenden Prioritäten und nicht nachträglich, ohne Berücksichtigung strategischer Erwägungen, festgelegt werden.

Die vorliegenden Daten lassen darauf schließen, dass die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Koordinierung und Umsetzung von Open-Government-Reformen trotz ihrer Bedeutung für viele Länder nach wie vor eine Herausforderung darstellt. Fehlende Finanzmittel wurden sowohl im Hinblick auf die Koordinierung als auch hinsichtlich der Umsetzung von Open-Government-Initiativen als die größten Herausforderungen genannt (Abb. 2.13). Dieser Faktor war das am zweithäufigsten angeführte Koordinierungsproblem, nach unzureichenden Anreizen im öffentlichen Dienst. In Bezug auf die Umsetzung war die Finanzierung die am dritthäufigsten genannte Herausforderung, nach der unzureichenden Sensibilisierung für die Vorteile offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und dem allgemeinen Widerstand gegen Veränderungen und Reformen im öffentlichen Sektor.

Der Mangel an Finanzmitteln wurde besonders von den Ländern der Region Lateinamerika und Karibik als Problem hervorgehoben, da 62% dieser Länder angaben, dass die Arbeit der Koordinierungsstelle durch fehlende Finanzmittel beeinträchtigt wird (im Vergleich zu 45% aller 53 Länder und 43% der OECD-Mitgliedsländer). Das Gleiche ist in Bezug auf die Umsetzung von Open-Government-Maßnahmen festzustellen, da 69% der lateinamerikanischen Länder angaben, dass die Umsetzung durch fehlende Finanzmittel erschwert wird (gegenüber 49% der OECD-Länder).

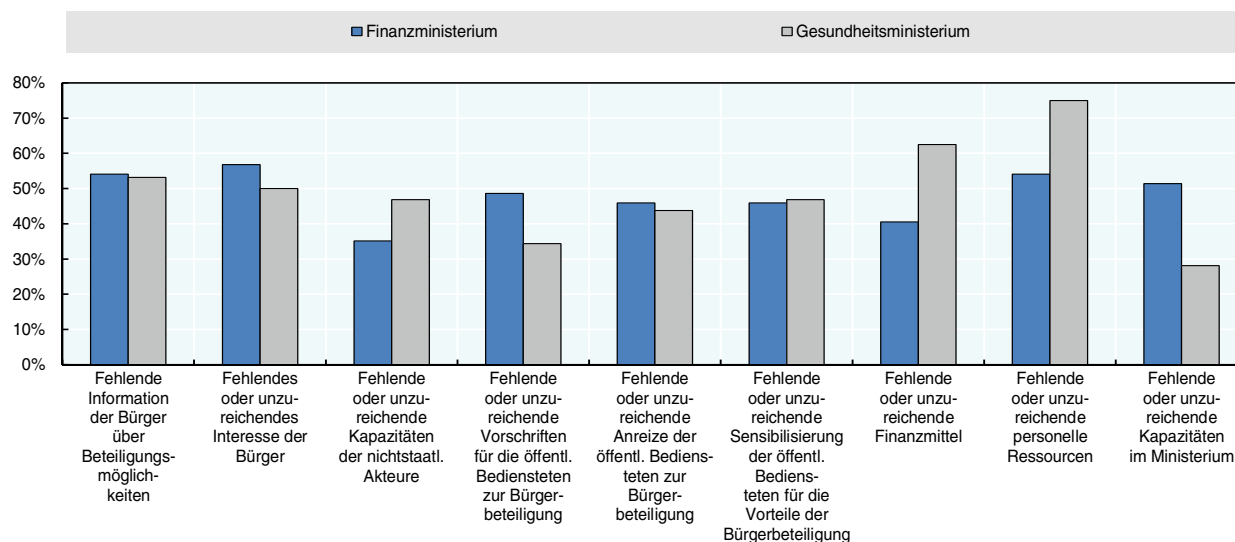
Abbildung 2.13 **Fehlende Finanzmittel als Herausforderung für die Koordinierung der Umsetzung von Open-Government-Initiativen**



Anmerkung: Die Länder wurden gebeten, aus verschiedenen Kategorien ihre drei größten Herausforderungen auszuwählen.
 Quelle: OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Auf Ressortebene äußerten die Ministerien ähnliche Bedenken. In den OECD-Mitgliedsländern gaben 63% der Gesundheitsministerien und 41% der Finanzministerien an, dass fehlende oder unzureichende Finanzmittel zu den fünf größten Herausforderungen für eine erfolgreiche Umsetzung von Initiativen zur Förderung der Bürgerbeteiligung im Politikzyklus gehören (Abb. 2.14). Fehlende Finanzmittel erschweren die angemessene Umsetzung solcher Initiativen auf Sektorebene, was den Erfolg der nationalen Open-Government-

Abbildung 2.14 **Herausforderungen für die Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns (Ressortebene)**



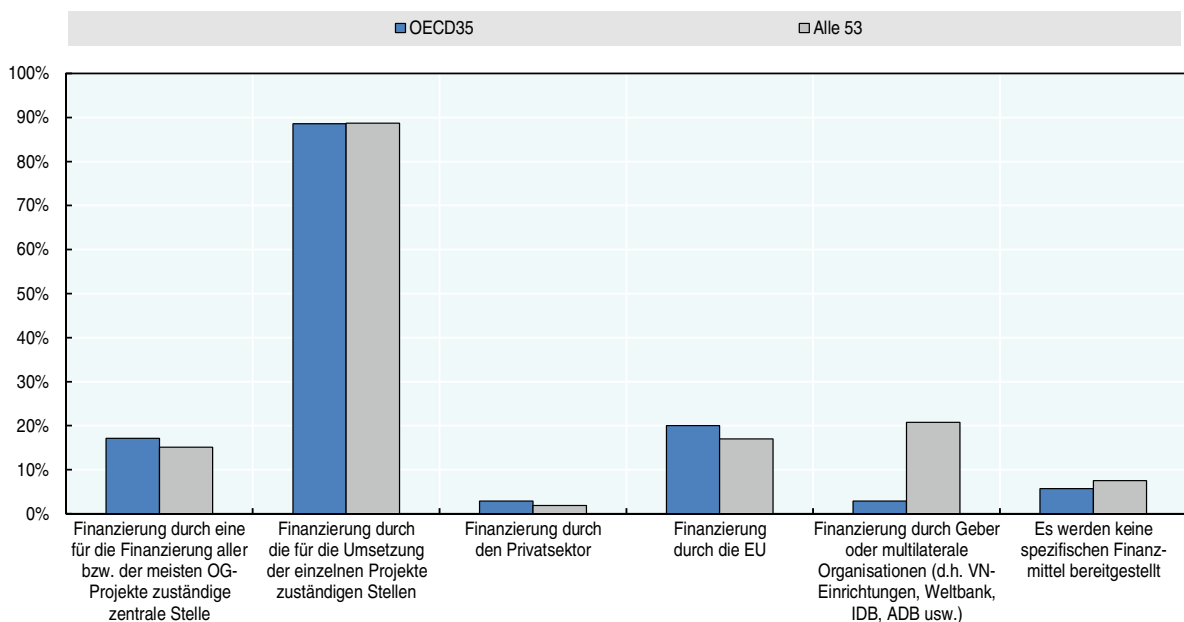
Anmerkung: Finanzministerien: n = 37 Länder (davon OECD: 30); Gesundheitsministerien: n = 32 Länder (davon OECD: 25). Das japanische Finanzministerium hat diese Frage nicht beantwortet.
 Quelle: OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Strategie insgesamt gefährden kann, da diese Initiativen Teil der Gesamtstrategie sind. Dies wiederum beeinträchtigt die Gesamtkapazität des Staats, die in der nationalen Strategie festgelegten Open-Government-Ziele zu erreichen.

Die Finanzmittel werden häufig von den für die Umsetzung der einzelnen Open-Government-Initiativen zuständigen Institutionen vergeben

Die für die Umsetzung von Open-Government-Initiativen genutzten Mittel können aus verschiedenen Quellen stammen. Sie können beispielsweise von einer für die Finanzierung aller bzw. der meisten Open-Government-Initiativen zuständigen zentralen Stelle, von den für die Umsetzung der einzelnen Initiativen zuständigen Stellen, von externen Akteuren wie dem Privatsektor, der EU oder anderen multilateralen Organisationen (z.B. VN-Einrichtungen, Weltbank, Interamerikanische Entwicklungsbank, Afrikanische Entwicklungsbank usw.) oder von verschiedenen Stellen gleichzeitig bereitgestellt werden. Am häufigsten werden die Mittel von verschiedenen Stellen zugewiesen. In 48% der Länder stammen sie allerdings aus einer einzigen Quelle. In der überwiegenden Mehrzahl der Länder (89% aller Teilnehmerländer bzw. OECD-Länder) werden die Mittel zumindest teilweise von den für die Umsetzung der jeweiligen Open-Government-Initiative zuständigen Stellen bereitgestellt. In Korea, der Slowakischen Republik und Jordanien werden die Mittel ausschließlich von einer für die Finanzierung aller oder der meisten Open-Government-Initiativen zuständigen zentralen Stelle vergeben (in Norwegen stellt der Privatsektor Mittel für die Umsetzung von Open-Government-Initiativen bereit) (Abb. 2.15). Die Vorteile einer zentralen Finanzierung im Vergleich zu einer Projektfinanzierung sind weiterhin Gegenstand von Forschungsarbeiten, da die Haushaltsstruktur und die Ausgabenprioritäten sowie das Ausmaß der Dezentralisierung und der Finanzautonomie in den einzelnen Ländern berücksichtigt werden müssen. Die Finanzierung durch eine zentrale Stelle kann die Kohärenz und Konsistenz stärken und ein Hinweis dafür sein, dass die Initiativen gut in die nationale Open-Government-Strategie und die im Rahmen der Open-Government-Agenda eingegangenen Verpflichtungen integriert

Abbildung 2.15 Finanzierung der Umsetzung von Open-Government-Initiativen



Quelle: OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

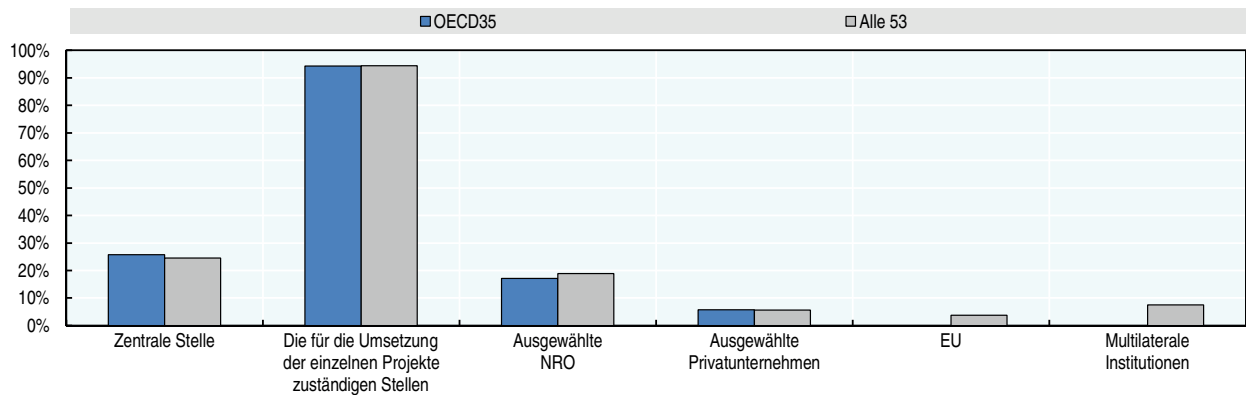
sind. Eine zersplitterte Finanzierung kann im Gegensatz dazu die Geschlossenheit der staatlichen Verwaltung beeinträchtigen und die Koordinierung der Initiativen zwischen den verschiedenen öffentlichen Einrichtungen behindern. Angesichts des horizontalen Charakters der Reformbemühungen zur Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns können öffentliche Investitionen, die aus mehr als einer Quelle stammen, jedoch auch dazu beitragen, ein gemeinsames Interesse an Open-Government-Initiativen zu fördern und die entsprechenden Anstrengungen zu bündeln. Diese Aspekte sollten bei künftigen eingehenderen bzw. länderspezifischen Studien berücksichtigt werden.

Das vorliegende Datenmaterial deutet außerdem darauf hin, dass erhebliche regionale Unterschiede in Bezug auf die Art und Weise bestehen, wie die Finanzmittel vergeben werden. So gaben beispielsweise alle 13 Länder der Region Lateinamerika und Karibik an, dass die Finanzmittel für die Umsetzung von Open-Government-Projekten von den dafür zuständigen Stellen selbst bereitgestellt werden. In den OECD-Mitgliedsländern ist der Anteil dieser Finanzierungsart mit 89% allerdings ebenfalls hoch. Darüber hinaus erhalten 69% der Umfrageteilnehmer der Region Lateinamerika und Karibik – was neun dieser Länder entspricht – Mittel von multilateralen Organisationen. In den OECD-Mitgliedsländern und in Ländern anderer Regionen, insbesondere in Indonesien, Jordanien, Litauen, Marokko, den Philippinen und Tunesien, ist die Finanzierung durch solche Stellen wesentlich weniger weit verbreitet. In der letztgenannten Ländergruppe haben nur Indonesien und Tunesien Mittel von multilateralen Organisationen zur Öffnung des Verwaltungs- und Regierungshandelns erhalten. Solche Formen der externen Finanzierung können die Open-Government-Agenda zwar kurzfristig voranbringen, die Länder sollten jedoch dazu übergehen, Open-Government-Initiativen durch speziell dafür bestimmte nationale Haushaltsausgaben zu finanzieren. Die Finanzierung durch multilaterale Institutionen ist langfristig nicht tragfähig, da diese Art von Finanzierung meistens mit bestimmten Auflagen verbunden und zeitlich begrenzt ist. Eine wirkliche Transformation hin zu einer neuen Governancekultur erfordert eine angemessene Mittelausstattung, um nachhaltig zu sein.

Die Mittelverwaltung und -verwendung erfolgt durch die für die Umsetzung zuständigen Stellen

Ähnlich wie bei der Vergabe von Finanzmitteln, sind die für die Umsetzung zuständigen Stellen in den meisten Fällen auch für die Verwaltung und Verwendung der Mittel verantwortlich. Die Länder können die Verwaltung der Mittel auf mehrere Institutionen innerhalb oder außerhalb des Staatssektors, d.h. auch auf Institutionen wie NRO, Privatunternehmen und multilaterale Institutionen, oder auf mehrere dieser Akteure gleichzeitig aufteilen. 94% der am Survey teilnehmenden Länder (unter den OECD-Ländern ist der Anteil genauso groß) gaben an, dass die für die Umsetzung zuständigen Stellen die Mittel verwalten, wie Abbildung 2.16 verdeutlicht. 47% aller teilnehmenden Länder gaben an, dass alle für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln bereitgestellten Mittel auf diese Art und Weise verwaltet werden.

In den Ländern der Region Lateinamerika und Karibik ist der prozentuale Anteil der von NRO verwalteten Mittel zwar höher als in anderen Ländern (23% in den Ländern der Region Lateinamerika und Karibik, gegenüber 19% in allen Ländern), in keinem Teilnehmerland sind NRO, Privatunternehmen, die EU, multilaterale Institutionen oder „sonstige“ Einrichtungen jedoch die einzigen Stellen, die die Mittel verwalten, da die für die Umsetzung der einzelnen Projekte zuständigen Stellen immer in irgendeiner Weise involviert sind. Dies deutet darauf hin, dass staatliche Stellen bei der Verwaltung von Ressourcen, die für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln bestimmt sind, eine zentrale Rolle spielen, und dass Open-Government-Maßnahmen relativ spezifisch sind, so dass es nur

Abbildung 2.16 **Zuständigkeit für Mittelverwendung und -verwaltung**

Quelle: OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

wenig Spielraum für Anpassungen oder Innovationen gibt. Es ist wichtig, die Effizienz der staatlichen Maßnahmen zur Finanzierung und Verwaltung von Open-Government-Maßnahmen zu steigern und gleichzeitig weitere Anstrengungen zu unternehmen, mehr Finanzierungsquellen zu erschließen und die Mittel zu erhöhen.

Die Daten lassen darauf schließen, dass neben der Erhöhung des absoluten Betrags der für die Koordinierung und Umsetzung von Open-Government-Initiativen vorgesehenen Mittel, die die meisten Länder für wichtig halten, weitere Aspekte zu berücksichtigen sind, die sowohl die Vergabe als auch die Verwaltung der Finanzmittel betreffen. Die Länder, die nur eine einzige Finanzierungsquelle besitzen oder in denen die für die Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns vorgesehenen Mittel von einer einzigen Behörde verwaltet werden, sollten die damit verbundene Einheitlichkeit und Kohärenz nutzen, eine zu hohe Abhängigkeit von einem einzigen Akteur jedoch vermeiden. Die Länder, in denen mehrere Stellen für die Finanzierung und Verwaltung der Mittel zuständig sind, sehen sich mit der entgegengesetzten Herausforderung konfrontiert, nämlich eine konsistente Umsetzung ihrer Open-Government-Strategien und -Prioritäten zu gewährleisten. Ganz unabhängig von den Finanzierungsquellen und Verwaltungsstrukturen kann die Konzeption der Finanzierungskomponente jedoch nicht von den allgemeineren Open-Government-Reformanstrengungen der betreffenden Länder getrennt werden.

Technologie als strategisches Instrument für innovatives offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln

Unter dem Einfluss der digitalen Technologien vollzieht sich ein rascher und unausweichlicher Wandel der Gesellschaft. Damit kommt es zu drastischen Veränderungen in der Art und Weise, wie Staat, Bürger und Unternehmen Informationen und Daten erzeugen, austauschen und weiterverwenden. Dies bietet Gelegenheit, über neue Möglichkeiten der Kommunikation und Kooperation nachzudenken. Die Digitalisierung der Gesellschaft ermöglicht eine ortsungebundene Interaktion in Echtzeit und eine wechselseitige Kommunikation zwischen staatlicher Verwaltung und Bürgern, und sie steigert die organisatorische Effizienz innerhalb von Einrichtungen des öffentlichen und des privaten Sektors. Die technologische Entwicklung trägt außerdem zur Verwirklichung mehrerer Open-Government-Ziele bei, darunter einem besseren Zugang zu wertvollen Verwaltungsdaten

und einer beschleunigten Entwicklung zweckdienlicherer, nutzerfreundlicherer und stärker bürgerbestimmter öffentlicher Dienstleistungen.

Eine Optimierung der Datenverwaltung kann die Politikgestaltung verbessern und zu intelligenteren organisatorischen und operationellen Strukturen führen, was einer höheren Produktivität im öffentlichen Sektor förderlich ist und die Wettbewerbsfähigkeit von Institutionen und Unternehmen stärkt. Strategien zur Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns und zur Digitalisierung der staatlichen Verwaltung sind deshalb zu einer Antriebskraft für inklusives Wachstum geworden, die Produktivitätsgefälle reduziert und gleichzeitig stärker partizipatorisch ausgerichtete Modelle der Regierungsführung entstehen lässt. Digitale Technologien können dazu beitragen, die Transparenz und Rechenschaft des öffentlichen Sektors zu erhöhen, den Zugang zu öffentlichen Informationen und Dienstleistungen und deren Qualität zu verbessern und die Entscheidungsprozesse inklusiver zu gestalten. Darüber hinaus fördern digitale Technologien die Umsetzung von Open-Government-Grundsätzen, was das Vertrauen in den Staat stärkt.

Sinnvoll und strategisch eingesetzt können Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sachlich fundierte Entscheidungsprozesse unterstützen und eine dynamischere Zusammenarbeit zwischen sozialen und ökonomischen Akteuren fördern, insbesondere zwischen den staatlichen Stellen und den Bürgern, in deren Dienst sie stehen. Speziell auf Politikbereiche bzw. -ziele wie öffentliche Beschaffung oder Transparenz des öffentlichen Sektors ausgerichtete Online-Plattformen erleichtern den Behörden die Bereitstellung von Informationen über ihre Tätigkeiten und ermöglichen gleichzeitig den Bürgern, die Ergebnisse dieser Tätigkeiten besser zu kontrollieren. In vielen Ländern, beispielsweise in Chile (Kasten 2.9), gibt es zentrale Anlaufstellen für staatliche Dienstleistungen, über die die Behörden informations-, interaktions- und transaktionsorientierte Dienstleistungen für Unternehmen und Bürger anbieten. Dadurch können die Bürger auf Informationen des öffentlichen Sektors über Verwaltungsformalitäten oder öffentliche Finanzen zugreifen, elektronische Formulare herunterladen und ausfüllen, Dokumente hochladen und effizienter mit den Einrichtungen des öffentlichen Sektors interagieren.

Kasten 2.9 **ChileAtiende: Den Bürgern Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors geben**

ChileAtiende ist eine über verschiedene Kanäle operierende nationale „Anlaufstelle“, über die die Bürger ihre Behördenangelegenheiten erledigen können. *ChileAtiende* verfügt über ein nationales Netz von mehr als 200 Zweigstellen, ein landesweites Callcenter und eine digitale Plattform (Web und soziale Netzwerke) sowie über mobile Büros, in denen die Bürger in abgelegenen Gebieten eine Vielzahl von Diensten und Leistungen in Anspruch nehmen können, ohne die jeweiligen Behörden kontaktieren bzw. aufsuchen zu müssen. Früher mussten die Bürger sich vor einem Behördengang erst erkundigen, welche Einrichtung für die jeweilige Leistung zuständig ist und wo sich diese Behörde befindet, um sich dann direkt an diese Stelle zu wenden und sich über die für den Leistungszugang zu erfüllenden Anforderungen zu informieren. Dies war zeitaufwendig und kostspielig.

Das Projekt wurde 2014 von einem externen Beratungsbüro evaluiert. Diese Untersuchung zeigte, dass *ChileAtiende* den chilenischen Bürgern zwischen 2012 und 2014 eine Zeitersparnis von 2 165 193 Stunden und finanzielle Einsparungen in Höhe von 10,6 Mrd. CLP (chilenische Pesos) bzw. 14,9 Mio. US-\$ ermöglichte.

Quelle: OECD (o.J. a), „Digital government toolkit: Good Practices – Chile: ChileAtiende“, www.oecd.org/gov/chile-chileatiende.pdf (Abruf am 21. Oktober 2016).

Das Wachstum und die rasche Verbreitung der Social-Media-Plattformen, die Entwicklung von der elektronischen Verwaltung (E-Government) hin zur digitalen Verwaltung und die Zunahme des mobilen Zugangs zu staatlichen Leistungen (mobile Verwaltung) spielen bei diesem Wandel ebenfalls eine wichtige Rolle (wegen einer eingehenderen Erörterung des Zusammenhangs zwischen Sozialen Medien und offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln vgl. die Kapitel 1 und 6). Staatliche Dienstleistungen sind heute „griffbereit“ verfügbar, und genauso griffbereit sind die Möglichkeiten der Bürger, mangelhafte öffentliche Dienstleistungen oder Korruption anzuprangern. Mobiltelefone und von staatlichen Institutionen oder privaten Akteuren mit Zugang zu offenen Verwaltungsdaten entwickelte Applikationen ermöglichen es den Bürgern, staatliche Dienstleistungen zeit- und ortsunabhängig in Anspruch zu nehmen, und sie erleichtern die Interaktion mit den Behörden. Stärker vernetzte und besser ausgebildete und informierte Bürger verlangen jedoch zunehmend maßgeschneiderte und agile Formen der Interaktion mit der öffentlichen Verwaltung, effektivere Politikmaßnahmen und eine höhere Leistung seitens des öffentlichen Sektors. Wenn Behörden nicht in der Lage sind, auf die Anliegen der Bürger einzugehen, kann dies zur Folge haben, dass das Vertrauen in den Staat schwindet.

Die OECD definiert elektronische Verwaltung (E-Government) als „die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), insbesondere des Internets, durch staatliche Stellen als Mittel zur Verbesserung der staatlichen Verwaltung“ (OECD, 2014b). Digitale Verwaltung dagegen bezieht sich auf „die Nutzung digitaler Technologien als integraler Bestandteil der staatlichen Modernisierungsstrategien, um öffentlichen Mehrwert zu schaffen“. Sie stützt sich auf das Zusammenwirken von staatlichen Akteuren, nichtstaatlichen Organisationen, Unternehmen, Bürgerverbänden und Einzelpersonen, das die Produktion von und den Zugang zu Daten, Dienstleistungen und Inhalten in Interaktion mit der staatlichen Verwaltung unterstützt (OECD, 2014b).

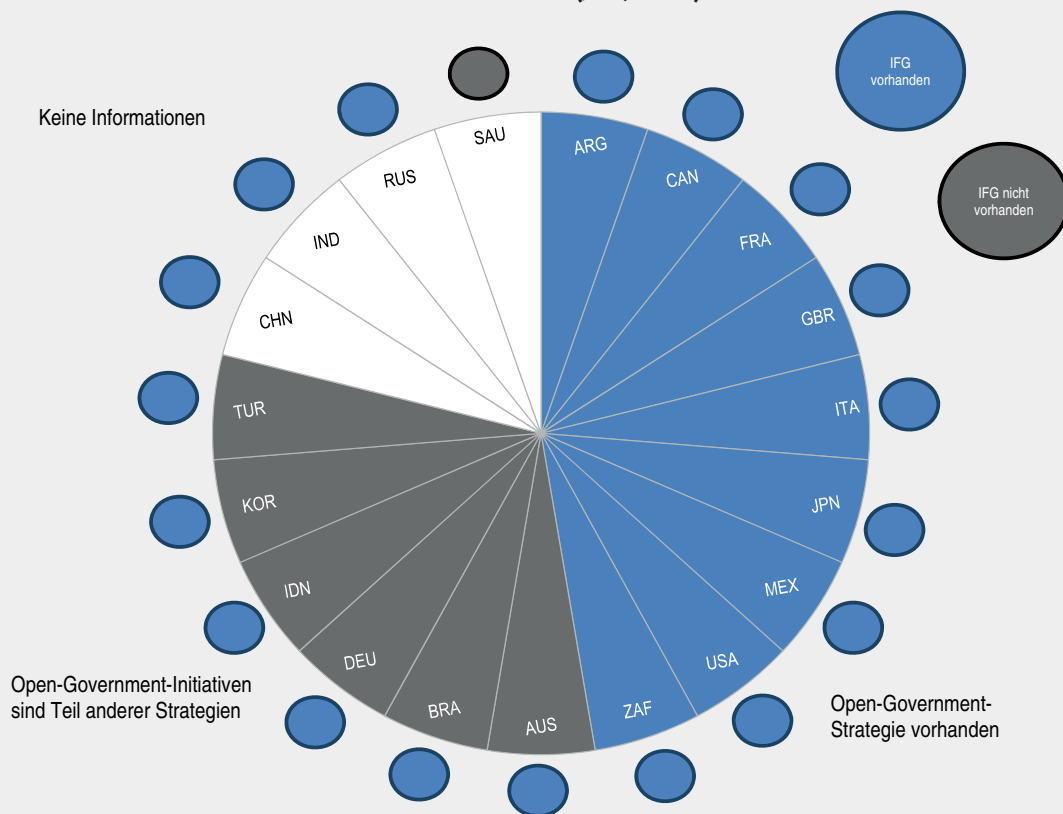
Digitalisierung und IKT verändern nicht nur die Arbeitsweisen der Behörden, sondern auch die Art und Weise, wie sie sich gegenüber ihren Adressaten präsentieren und mit ihnen interagieren. So zeigt sich am Beispiel der offenen Verwaltungsdaten, wie sich der öffentliche Sektor parallel zur Digitalisierung und den durch die Digitalisierung der Gesellschaft entstehenden Bedürfnissen entwickelt hat. Unter der Öffnung von Verwaltungsdaten ist zu verstehen, dass relevante, vom öffentlichen Sektor produzierte Daten in einer Weise veröffentlicht werden, die den Anforderungen der Digitalisierung und den Bedürfnissen nationaler „Open-Data-Ökosysteme“ gerecht wird. Wenn Informationen des öffentlichen Sektors in offenen maschinenlesbaren Formaten, proaktiv und, wenn möglich, kostenlos veröffentlicht werden, werden sie zu offenen Verwaltungsdaten, die von jedem – ortsungebunden – ohne rechtliche oder technische Einschränkungen (d.h. Urheberrecht, proprietäre Formate) weiterverwendet werden können (OECD, 2017). Die Weiterverwendung offener Verwaltungsdaten kann einen sozialen und wirtschaftlichen Mehrwert schaffen und die Regierungsführung verbessern, wovon Gesellschaft, Unternehmen und staatliche Verwaltung profitieren. Konkret bedeutet dies, dass die Bevölkerung insgesamt, die Zivilgesellschaft und Journalisten die staatlichen Tätigkeiten durch die Nutzung und Weiterverwendung offener Verwaltungsdaten besser verstehen und überwachen können (Kasten 2.10).

Kasten 2.10 Offene Verwaltungsdaten: Digitale Technologien für fortgeschrittene Open-Government-Strategien in den G20-Ländern

Bis Juli 2016 hatten 15 der 19 am OECD-Survey teilnehmenden Mitglieder der G20-Gruppe entweder eine nationale Open-Government-Strategie eingeführt oder Open-Government-Initiativen in andere Strategien integriert. Darüber hinaus hatten die meisten G20-Länder, mit Ausnahme Saudi-Arabien, **Gesetze über die Informationsfreiheit** eingeführt und dadurch das Recht auf Einholung von und Zugang zu (nichtvertraulichen) Informationen des öffentlichen Sektors gesetzlich untermauert.

Transparenz ist in einigen G20-Ländern seit vielen Jahren ein zentraler ethischer Anspruch der Regierungen, die Schaffung multinationaler Kooperationsforen wie der Open Government Partnership (OGP) löste jedoch eine neue Welle von Open-Government-Strategien aus, die digitale Technologien, nutzernehe Dienstleistungen und Bürgerbeteiligung ins Zentrum der Transparenzanstrengungen des öffentlichen Sektors rücken.

Abbildung 2.17 Nationale Open-Government-Strategien und Informationsfreiheitsgesetze (IFG) in G20-Ländern (Juli, 2016)



Anmerkung: Volksrepublik China: IFG – Open Government Information Regulations (OGI Regulations).

Abkürzungen:

ZAF = Republik Südafrika

CHN = Volksrepublik China

IND = Republik Indien

RUS = Russische Föderation

SAU = Königreich Saudi-Arabien

Quelle: Eigene Angaben des Autors, gestützt auf die Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus und auf den OECD-Survey von 2014 zu Open Government in Lateinamerika sowie auf die Open Government Partnership.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Seit 2011 sind 12 der 19 G20-Länder der OGP beigetreten (während andere beigetreten und wieder ausgetreten sind). Da Open-Data-Initiativen in vielen G20-Ländern Bestandteil der im Rahmen der OGP verabschiedeten Nationalen Aktionspläne sind, können IKT und offene Verwaltungsdaten auch für Open-Government-Maßnahmen genutzt werden. Die zunehmende Anerkennung des Werts offener Verwaltungsdaten zur Förderung einer verantwortungsvollen Regierungsführung ebenso wie verbesserte soziale und wirtschaftliche Ergebnisse sind belastbare Nachweise für die Bereitschaft der Regierungen, das Potenzial von IKT für den Aufbau einer offenen, transparenten und effizienteren öffentlichen Verwaltung voll auszuschöpfen.

Quelle: OECD (2017), *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing*, OECD, Paris.

Politikgrundsätze umfassend anwenden: Synergien zwischen IKT und Open-Government-Reformen

Die OECD zielt im Bereich der digitalen Verwaltung darauf ab, eine offene, innovative und partizipative Verwaltung zu fördern und so auf eine inklusivere und effektivere Regierungsführung hinzuwirken. Am 15. Juli 2014 verabschiedete der Rat der OECD die *OECD Recommendation on Digital Government Strategies* (OECD-Empfehlung über Strategien zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung), die OECD-Mitgliedstaaten und -Nichtmitgliedsländern als politische Leitlinie dienen soll, auf die sich die Regierungen bei ihren Anstrengungen stützen können, von der elektronischen Verwaltung zum weiter fortgeschrittenen Stadium der digitalen Verwaltung überzugehen.

Wie in Abbildung 2.18 verdeutlicht, besteht die OECD-Empfehlung aus drei Säulen und zwölf Grundsätzen, die darauf abzielen, Staat und Bürger einander näher zu bringen. Die Hauptsäule unterstreicht, wie wichtig die digitalen Technologien sind, um die Offenheit der staatlichen Strukturen und die Einbeziehung der betroffenen Akteure zu fördern und gleichzeitig die Privatsphäre zu schützen und digitale Sicherheit zu gewährleisten. Die Säulen zwei und drei betonen den Zusammenhang zwischen einer effektiven Regierungsführung und den Kapazitäten, die erforderlich sind, um das Potenzial der IKT zur Verbesserung der Methoden der Regierungsführung zu nutzen.

Die Grundsätze offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, darunter Transparenz, Teilhabe und Rechenschaft, werden zunehmend in andere Strukturen eingebettet, beispielsweise in übergeordnete nationale Strategien zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und zur Modernisierung des öffentlichen Sektors und in verschiedenen Politikbereichen wie im öffentlichen Beschaffungswesen und in der Korruptionsbekämpfung berücksichtigt. Zugleich werden digitale Technologien zunehmend als Hebel genutzt, um Politikziele in diesen Bereichen zu erreichen. Auf internationaler Ebene wurde die Nutzung von IKT zur Umsetzung sinnvoller Politikmaßnahmen formalisiert. So erkennt beispielsweise die *Open Government Partnership Declaration* (Erklärung zum offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln) den Wert der IKT für die Verbesserung von Rechenschaftslegung, Informationsaustausch, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zusammenarbeit an (OGP, 2011). Die *Internationale Open-Data-Charta* (Open Data Charter, o.J.) und die *G20 Anti-Corruption Open Data Principles* (G20-Grundsätze über die Nutzung von offenen Verwaltungsdaten zur Bekämpfung der Korruption, G20, 2015) berufen sich ebenfalls auf diese Grundsätze, indem sie die Bedeutung offener Daten für die Rechenschaftslegung des öffentlichen Sektors und die Bürgerbeteiligung hervorheben.

Abbildung 2.18 **Die drei Säulen der OECD-Empfehlung über Strategien zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung**



Quelle: OECD (2014b), "Recommendation of the Council on Digital Government Strategies", OECD, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf.

Die Synergien zwischen verschiedenen digitalen Technologien, die die öffentliche Beschaffung erleichtern können, bieten eine Chance, verstärkt internationale Standards einzuführen, die die digitale Entwicklung mit Grundsätzen und Zielen offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns verbinden (wie z.B. der Open Contracting Data Standard, vgl. Kasten 2.11), und so eine datengesteuerte und innovative Rechenschaftslegung im öffentlichen Sektor zu fördern.

Die effektive Umsetzung dieser Grundsätze erfordert jedoch Institutionen und Bedienstete des öffentlichen Sektors, die mit einem starken Mandat ausgestattet sind. Der Aufbau eines effektiven institutionellen Governancerahmens und die Schaffung wichtiger Planstellen wie Chief Information Officer und Chief Data Officer in der öffentlichen Verwaltung tragen zu einer besseren Abstimmung und einer engeren Interaktion zwischen den Strategien zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und zur Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns bei. Wenn diese Planstellen im Regierungszentrum oder in wichtigen Fachministerien angesiedelt werden, kann die Abstimmung der Politikziele verbessert werden, weil dadurch eine engere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Staatsbediensteten für die Digitalisierung der Verwaltung und offene Daten und für die Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns möglich wird.

In Mexiko beispielsweise sorgte die Schaffung einer für die Koordinierung der nationalen digitalen Strategie zuständigen Stelle (Coordinación de Estrategia Digital Nacional – CEDN) im Präsidialamt dafür, dass die Open-Government-Agenda und die Strategie für die Öffnung von Verwaltungsdaten auf höchster Ebene politisch unterstützt werden. Der Chief Data Officer und die für die Umsetzung der Open-Government-Agenda zuständige Generaldirektion sind

Kasten 2.11 **Der Open Contracting Data Standard: IKT, offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln und offene Daten**

Der Open Contracting Data Standard (OCDS) ermöglicht die Offenlegung von Daten und Dokumenten des Vergabeprozesses durch Festlegung eines gemeinsamen Datenmodells. Er wurde eingeführt, um Organisationen zu helfen, die Transparenz der Auftragsvergabe zu erhöhen, und eine eingehendere Analyse von Vergabedaten durch ein breites Spektrum von Nutzern zu ermöglichen. Der von der Open Contracting Partnership entwickelte OCDS zielt darauf ab, Organisationen zu helfen, Vergabedaten auf Online-Plattformen zeitnah, in einfachen maschinenlesbaren Formaten (JSON) zu veröffentlichen, und zwar für jeden Schritt des Vergabeprozesses. Außerdem soll er Organisationen bei der Datenverwaltung unterstützen (Verbesserung von Datenerhebung und Datenqualität) und Nutzern mit Grund-, mittleren oder fortgeschrittenen Kenntnissen helfen, offene Daten zu verstehen und die allgemein üblichen Publikationsmuster für offene Daten anzuwenden.

Quelle: Open Contracting Data Standard (o.J.), "Open Contracting Data Standard: Documentation", <http://standard.open-contracting.org/latest/en/> (Abruf am 19. September 2016).

innerhalb der CEDN angesiedelt, was eine stärkere Verknüpfung der Open-Government-Agenda und der Open-Data-Agenda (OECD, 2016c) innerhalb der übergreifenden nationalen digitalen Strategie Mexikos ermöglicht.

Um erfolgreich zu sein, müssen diese wichtigen Planstellen allerdings in eine Struktur eingebettet sein, die eine ebenen- und ressortübergreifende Nutzung von IKT zur Unterstützung von Open-Government-Reformen ermöglicht. Frühere *Digital Government Reviews* und *Open Government Data Reviews* der OECD zeigten, dass verschiedene bemerkenswerte, den Transformationsprozess fördernde Initiativen für die Digitalisierung von Regierung und Verwaltung kohärenter koordiniert werden können, um die unternommenen Anstrengungen systematischer miteinander zu verknüpfen. Eine umfassende Strategie mit klaren Zielen und effektiven Governancestrukturen zur Überwachung von IKT-Initiativen würde dazu beitragen, hier große Fortschritte zu erzielen. Die Aufnahme einer solchen klaren IKT-Strategie in eine nationale Open-Government-Gesamtstrategie würde es den Regierungen ermöglichen, systematischer vorzugehen, um Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe zu stärken.

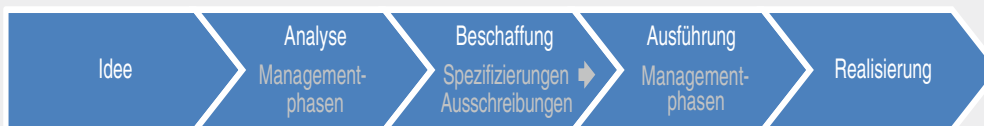
Um die Nutzung von IKT im öffentlichen Sektor zu verbessern, könnte sich eine solche Strategie beispielsweise Mechanismen des gegenseitigen Lernens und des Wissenstransfers zu Nutze machen. Zu diesem Zweck könnten die Regierungen Netzwerke von Digitalisierungsexperten in der staatlichen Verwaltung ressort- und ebenenübergreifend stärken. Kasten 2.12 präsentiert ein weiteres Beispiel dafür, wie IKT-Projekte zur Verbesserung der Effizienz beitragen können.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass IKT transparent und kosteneffektiv eingesetzt werden können, um zu gewährleisten, dass die Bürger aktiv in die Definition von Entscheidungsprozessen und -inhalten und die Gestaltung von Dienstleistungen und Politikmaßnahmen einbezogen werden. Sie können dazu beitragen, dass die Bürger bei der Festlegung der politischen Agenda, der Unterbreitung von Vorschlägen für Politikmaßnahmen, der Gestaltung des Politikdialogs und der Ko-Produktion öffentlicher Dienstleistungen als gleichberechtigte Partner anerkannt werden. Eine der größten Herausforderungen bei der Bereitstellung von Leistungen über das Internet im öffentlichen Sektor besteht allgemein darin, den Übergang von einer verwaltungsorientierten zu einer bürgerorientierten Nutzung von Technologien und darauf aufbauend zu einer überwiegend bürgerbestimmten Gestaltung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu bewältigen. Ein solcher Paradigmen-

Kasten 2.12 Die Effizienz von IKT-Projekten sichern: Die dänische Business-Case-Methode

Das Dänische Amt für Digitalisierung (Digitaliseringsstyrelsen) ist verantwortlich für die Entwicklung der Business-Case-Methode für IKT-Projekte im öffentlichen Sektor. Die Methode hilft Projektmanagern, die mit IKT-Investitionen im öffentlichen Sektor verbundenen Kosten, Vorteile und Risiken zu analysieren. Sie ermöglicht es der dänischen Regierung, Entscheidungen über die Umsetzung von IKT-Projekten auf der Basis verschiedener möglicher Szenarien mit und ohne Umsetzung des betreffenden Projekts zu treffen, wobei auch die Auswirkungen auf die Betriebskosten berücksichtigt werden. Die Methode hilft dabei, den von einem Projekt zu erwartenden Nutzen zu berechnen und die Umsetzung und den Erfolg des Projekts zu überwachen.

Die dänische Business-Case-Methode wird durch ein standardisiertes Projektmanagementmodell ergänzt. Das dänische IKT-Projektmodell bietet standardisierte Formate für das Management von IKT-Projekten in der gesamten staatlichen Verwaltung. Das dänische Modell, das klar auf das britische IKT-Projektmanagementmodell Prince2 Bezug nimmt, bietet Leitlinien für die Organisation und das Management von IKT-Projekten und konkrete Vorlagen für alle Projektetappen. Der Ablauf aller Projekte folgt dem nachstehenden Muster:



Das Finanzministerium hat ein Referat eingerichtet, das für die Festlegung guter Praktiken bei E-Government-Projekten – was sowohl verbindliche als auch empfohlene Elemente einschließt – zuständig ist. Das Modell ermöglichte die Schaffung einer spezifischen Governancestruktur, bei der beispielsweise zuerst ein gut fundierter Business Case genehmigt und dann für jede einzelne Projektphase erneut die Genehmigung zur Fortsetzung oder Einstellung des Projekts eingeholt werden muss (sogenannte „Stop-go“-Entscheidungen).

Quelle: Dänisches Amt für Digitalisierung (Digitaliseringsstyrelsen) (2016a), „Statens business case-model“, Webseite, www.digst.dk/Styring/Business-case-model; Dänisches Amt für Digitalisierung (Digitaliseringsstyrelsen) (2016b), „Den fællesstatslige it-projektmodel“, www.digst.dk/Styring/Projektmodel.

wechsel sorgt dafür, dass digitale öffentliche Dienstleistungen für deren Adressaten leichter nutzbar und insgesamt gewinnbringender werden. Ein bürgerbestimmter Ansatz befähigt die Bürger stärker zur politischen Teilhabe und kann einer ungerechten Ressourcen- und Machtverteilung, die zu Ungleichheit, Armut und sozialen Spannungen führt, entgegenwirken.

Innovative Open-Government-Reformen

Die Regierungen stehen weltweit vor der Herausforderung, mit der rasch voranschreitenden digitalen Entwicklung Schritt zu halten und ihre Kapazitäten und Kompetenzen an die Anforderungen des digitalen „Ökosystems“ anzupassen. Einrichtungen des öffentlichen Sektors sind bürokratische Strukturen, die zumeist langsam auf Veränderungen reagieren und neue technische Möglichkeiten weniger schnell nutzen als nichtstaatliche Akteure. Aus diesem Grund erfordert das digitale Zeitalter einen neuen Ansatz für die Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns, der sich nicht mehr darauf beschränkt, IKT und digitale Technologien unidirektional zu nutzen, um bestimmte Ergebnisse zu erzielen, z.B. um Informationen des öffentlichen Sektors und offene Verwaltungsdaten bereitzustellen, die Entwicklung von Plattformen zur Verbesserung der öffentlichen Leistungserbringung auszulagern und Plattformen für das öffentliche Auftragswesen oder für öffentliche Transparenz einzurichten.

Um sich weiterzuentwickeln und mit dem Tempo der Digitalisierung Schritt zu halten, muss das Regierungs- und Verwaltungshandeln – digital und innovativ – weiter geöffnet werden, nicht nur gegenüber den Leistungsadressaten, sondern auch gegenüber der digitalen Entwicklung selbst. Dies erfordert weitere Investitionen in neue IKT, die Heranbildung und Bindung interner Kompetenzen, um die Vorteile technologischer Entwicklungen umfassend nutzen zu können, und vor allem die Überwindung internen Widerstands gegenüber Veränderungen. Die Regierungen sollten jedoch sicherstellen, dass Informationen und Daten über die Nutzung neuer Technologien – z.B. maschinelles Lernen und verhaltensökonomische Ansätze der Politikgestaltung – proaktiv veröffentlicht werden, um eine Prüfung durch die Öffentlichkeit zu ermöglichen und die Bürger zudem für diese Fragen zu sensibilisieren.

Innovation im öffentlichen Sektor und Open-Government-Reformen: Ein Rahmen für die Analyse

Die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns können Innovationen fördern, indem sie dafür sorgen, dass die Öffentlichkeit stärker in die Informationserhebung, den Austausch über empfehlenswerte Vorgehensweisen und die Entwicklung von Ideen einbezogen wird, was als Innovation im öffentlichen Sektor zusammengefasst werden kann. Innovation im öffentlichen Sektor bedeutet, die Mittel und Kapazitäten des öffentlichen Sektors optimal zu nutzen, um das Ziel einer besseren Politik für alle zu erreichen. Dabei geht es nicht nur darum, die Ergebnisse oder die Leistung der jeweiligen staatlichen Stelle zu verbessern, sondern auch um Maßnahmen, die Bürger, Unternehmen und andere Einrichtungen des öffentlichen Sektors in die Lage versetzen, Akteure des Wandels zu werden. Innovation bedeutet, Konzepte zur Stärkung des Vertrauens in den Staat und die öffentlichen Dienstleistungen zu finden, um die Legitimität der Politikergebnisse zu erhöhen, indem die Bürger und der „Dritte“ bzw. Non-Profit-Sektor in den Innovationsprozess einbezogen werden (Kasten 2.13).

Open-Government-Initiativen und Innovation im öffentlichen Sektor hängen eng miteinander zusammen, da beide unter anderem darauf abzielen, transparente und partizipative staatliche Instanzen sowie eine inklusive und nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und zu stärken. Eine effektive Beteiligung der betroffenen Akteure an Politikgestaltung, Rechenschaftslegung und Transparenzförderung sind Kernprinzipien des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und der Innovation und begünstigen eine Politikgestaltung, die stärker auf die Bedürfnisse von Bürgern und Unternehmen eingeht (OECD, 2016d).

Dieser Zusammenhang wird, wie weiter unten dargelegt, zwar zunehmend von den Ländern erkannt, weltweit gibt es jedoch nur wenig Studien, die sich mit seinen Auswirkungen auf Organisationen des öffentlichen Sektors befassen. In diesem Abschnitt werden die Wechselwirkungen zwischen Open-Government-Strategien und -Initiativen einerseits und Innovationen im öffentlichen Sektor andererseits untersucht, um Bediensteten des öffentlichen Sektors, Bürgern und Unternehmen zu helfen, den Zusammenhang zwischen diesen beiden Konzepten besser zu verstehen. Darüber hinaus wird geprüft, inwieweit sich diese Faktoren gegenseitig verstärken, und es wird ein erster Analyserahmen zur Beurteilung von Initiativen und Länderansätzen entworfen.

Der Zusammenhang zwischen Open Government und Innovation

Die Länder erkennen zunehmend, dass Innovation sowohl eine Voraussetzung für als auch ein Resultat von Open-Government-Initiativen ist. Das heißt in anderen Worten, dass innovative Herangehensweisen (z.B. Crowdsourcing, bürgerorientierte Gestaltung

Kasten 2.13 Das OECD Observatory of Public Sector Innovation

Die 2014 von der OECD eingerichtete Plattform des Observatory of Public Sector Innovation (Beobachtungsstelle für Innovationen im öffentlichen Sektor – OPSI) (www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home/) enthält eine Datenbank zu 282 Innovationen aus 37 Ländern. In der Datenbank werden die Innovationen, ihre Ergebnisse, der Entwicklungsprozess und die gewonnenen Erkenntnisse beschrieben. Da die Innovationen in einer einheitlichen, klaren Struktur präsentiert werden, bietet die Datenbank eine nützliche Plattform für Vergleiche und Wissensaustausch. Die beschriebenen Innovationen können außerdem nach verschiedenen Variablen sortiert werden, z.B. staatliche Ebene, Sektor, Einführungsjahr, Innovationsart (digital, Organisationsdesign usw.) sowie Umsetzungs- und Entwicklungspartner.

Es gibt zwar keine festgelegte Definition für Innovationen im öffentlichen Sektor, die Beobachtungsstelle hat jedoch Gemeinsamkeiten identifiziert, die zur Klärung einiger Schlüsselmerkmale solcher Innovationen beitragen.

- **Neuheit:** Eine Innovation muss für die betreffende Organisation entweder neu sein oder eine erhebliche Verbesserung der bestehenden Praxis darstellen.
- **Umsetzung:** Eine Innovation muss umgesetzt werden und darf keine bloße Idee bleiben.
- **Längerfristige Wirkung:** Eine Innovation muss konkret darauf abzielen, die Ergebnisse staatlichen Handelns zu verbessern, beispielsweise im Hinblick auf Effizienz und Effektivität oder Nutzer- bzw. Mitarbeiterzufriedenheit.

Quelle: OECD (o.J. b), "Observatory of Public Sector Innovation", Webseite, www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home (Abruf am 11. Oktober 2016).

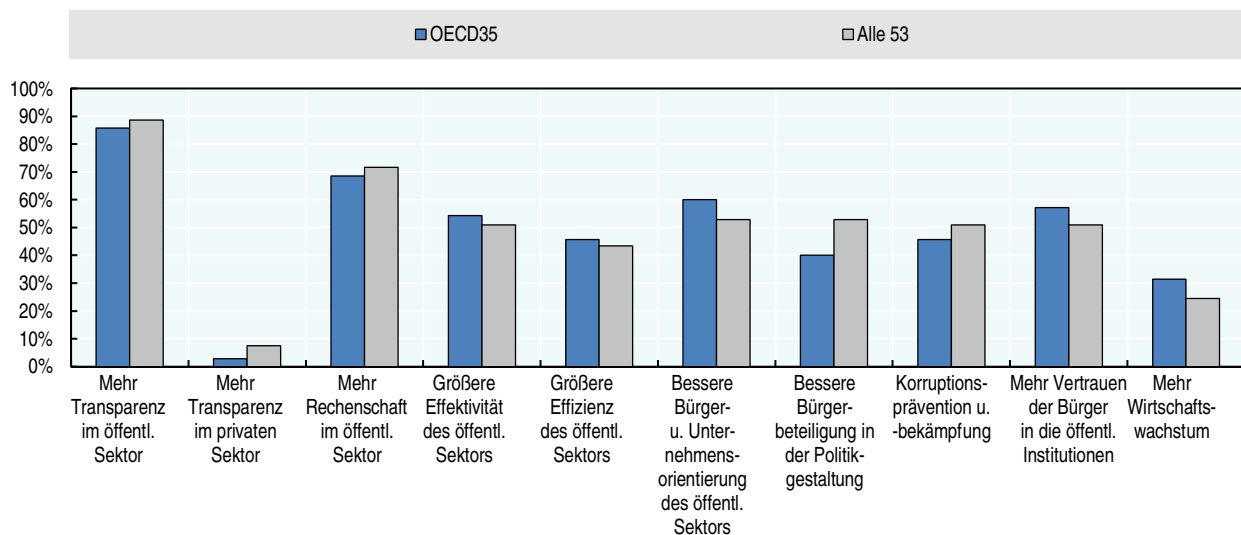
und Prototypentwicklung) die erfolgreiche Umsetzung von Open-Government-Initiativen erleichtern. Open-Government-Initiativen lassen neue Produkte, Dienstleistungen und Arbeitsmethoden entstehen, darunter offene Beratungsprozesse, die zu Verbesserungen, nicht zuletzt bei der Mittelallokation, führen können, und zudem die Entwicklung neuer Governance-Systeme auf Gemeindeebene ermöglichen.

In der *Open Government Declaration* verpflichten sich die Länder u.a., Innovationen zu fördern, indem sie „die Zivilgesellschaft und Unternehmen in die Ermittlung effektiver Verfahren und innovativer Ansätze“ einbinden, die „Nutzung technischer Innovationen durch öffentlich Bedienstete und Bürger“ unterstützen und „Innovation und Fortschritt“ fördern (OGP, 2011). Durch die verstärkte Einbeziehung von Bürgern, Unternehmen, öffentlich Bediensteten und Zivilgesellschaft können Innovationen die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns direkt unterstützen und die längerfristige Wirkung von Politikreformen und -initiativen verbessern.

Aus dem OECD-Survey geht hervor, dass die von den Ländern am häufigsten mit Open-Government-Initiativen verfolgten Ziele die Steigerung der Transparenz, Rechenschaft und Bürger- bzw. Unternehmensorientierung des öffentlichen Sektors sowie die Förderung des Wirtschaftswachstums sind (Abb. 2.19). Diese Ziele stehen in Einklang mit dem Ziel der Innovation im öffentlichen Sektor, das darin besteht, neue Ansätze zu verfolgen – von der Politikgestaltung bis zur Leistungserbringung –, um einen leistungsstarken und stärker bürger- und unternehmensorientierten öffentlichen Sektor zu schaffen. Innovation kann Kosten reduzieren, die Produktivität des öffentlichen Sektors steigern und das Vertrauen in den Staat festigen (OECD, 2015d).

Innovation im öffentlichen Sektor fördert offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln, da sie häufig neue Instrumente, Methoden und Praktiken entstehen lässt, die dem Staat helfen können, transparenter zu werden, und die die Einbindung der Öffentlichkeit erleich-

Abbildung 2.19 Von den Ländern mit Open-Government-Initiativen verfolgte Ziele



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

tern. Wenn die Bürger am Politikzyklus teilnehmen, können sie ihre Kenntnisse und Ansichten einbringen, was zu neuen Innovationen und kreativen Herangehensweisen führen kann. So zielen Innovationen der Leistungserbringung beispielsweise darauf ab, den Zugang zu Dienstleistungen sowie deren Qualität und Transparenz zu verbessern und neue Formen der Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren – wie Ko-Design und Ko-Kreation innovativer Lösungen – zu stärken.

Ein Rahmen für die Analyse

Obwohl die zentrale Rolle der Innovation allgemein anerkannt wird, verfolgen nur wenige Länder eine eigenständige ebenen- und ressortübergreifende Politik zur Förderung der Innovationstätigkeit im öffentlichen Sektor. Auch liefern nur wenige Länder Einzelheiten zu koordinierten Maßnahmen zur Ankurbelung und Aufrechterhaltung dieser Innovationstätigkeit. OECD-Untersuchungen zeigen, dass Innovationsinitiativen häufig durch einen geringen Grad an Institutionalisierung innerhalb der Haushaltspläne und -verfahren gekennzeichnet sind und durch allgemeine Risikoaversion und Widerstand gegenüber Veränderungen beeinträchtigt werden. Das OPSI hat je nach Kontext drei Kategorien von Hindernissen für Innovationen im öffentlichen Sektor identifiziert (OECD, 2015d). Diese Hindernisse treten auch bei innovativen Projekten auf, die eine starke Open-Government-Komponente aufweisen.

- **Hindernisse in der Verwaltung:** Hindernisse in Bezug auf personelle oder finanzielle Ressourcen, fehlende Unterstützung durch die Führungsebene, Kultur der Risikoaversion, Widerstand in der Belegschaft und unzureichend aufeinander abgestimmte Anreize oder Koordinierungsschwierigkeiten zwischen verschiedenen Organisationen (z.B. Kompetenzgerangel und Silodenken).
- **Hindernisse in der Politik:** Hindernisse in Bezug auf rechtliche, regulatorische oder sonstige Vorschriften, politischer Widerstand oder fehlendes politisches Engagement.
- **Externe Hindernisse:** Ungewissheit über die externe Akzeptanz verschiedener Innovationen und Angst vor Skepsis und Widerstand in der Öffentlichkeit oder vor

Kontrolle durch die Medien – Faktoren, die die Risikobereitschaft und die Zielgruppenorientierung der Programme beeinträchtigen können.

In Bezug auf die Überwindung dieser Hindernisse verweisen OECD-Studien auf vier Dimensionen, anhand derer ein operationeller Rahmen für die Förderung der Innovationsfähigkeit im öffentlichen Sektor abgesteckt werden kann (OECD, 2015d). In diesen vier Bereichen können Anstrengungen unternommen werden, um die Innovationsfähigkeit der betreffenden Organisationen zu stärken, d.h. unter anderem die Fähigkeit, innovative Methoden anzuwenden, um offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zu fördern, und umgekehrt:

- Menschen;
- Daten, Informationen und Wissen;
- Organisationsdesign;
- Regeln und Prozesse.

Von diesen vier Bereichen beziehen sich zwei direkt auf die Grundlagen von Open-Government-Reformen. Die Bürger stehen nicht nur im Zentrum eines operationellen Rahmens zur Förderung von Innovationen im öffentlichen Sektor, sondern auch im Mittelpunkt von Open-Government-Strategien oder -Initiativen. Die Produktion von Daten, Informationen und Wissen schafft ein günstiges Umfeld für die Open-Government-Agenda der Länder wie auch für Innovationen im öffentlichen Sektor. Doch auch Organisationsdesign sowie Regeln und Prozesse können, wie nachstehend erörtert, in einer sich gegenseitig verstärkenden Wechselwirkung mit Open-Government-Reformen und Innovationen im öffentlichen Sektor stehen.

In diesen vier Bereichen können die zuständigen staatlichen Stellen verschiedene Methoden und Instrumente für den Abbau von Innovationshindernissen kombinieren, von denen sich einige speziell auf offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln beziehen – von der Spitze der staatlichen Hierarchie bis hinunter zur Leistungserbringung und von außen, von den einzelnen Bürgern oder externen Gruppen von Akteuren, nach innen. Die OECD-Länder haben eine Reihe von Initiativen umgesetzt, die eine oder mehrere dieser Dimensionen so angehen, dass die Innovationsfähigkeit staatlicher Programme gestärkt wird und gleichzeitig die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns gefördert werden. In den nachfolgenden Kästen werden einige Beispiele erörtert. Diese Beispiele sind zwar keineswegs erschöpfend, sie bieten jedoch Erkenntnisse dazu, wie Organisationen des öffentlichen Sektors Herausforderungen bewältigen können, und sie verdeutlichen die positiven Auswirkungen von Innovation und offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln.

Menschen

Wenn Regierungen in der Bevölkerung Anreize für Innovationen setzen, stoßen sie häufig auf Schwierigkeiten. Einige dieser Hindernisse sind auf den bürokratischen Charakter staatlicher Organisationen zurückzuführen (z.B. wenn diese nicht in den Entscheidungsprozess eingebunden sind oder die Bürger nicht als die Adressaten ihrer Entscheidungen bzw. Arbeit sehen), andere auf den politischen Charakter ihrer Arbeit (z.B. Risikoaversion, Skepsis vonseiten der Presse und der Öffentlichkeit sowie sich ändernde Prioritäten, die die Zeitplanung der öffentlich Bediensteten beeinflussen). Die Motivation wird durch extrinsische Faktoren (z.B. Bezahlung, Aufstiegsmöglichkeiten, Anerkennung) und intrinsische Faktoren (z.B. Sensibilisierung für die längerfristige Wirkung sowie Nähe zu den Leistungsadressaten und den Ergebnissen der eigenen Arbeit, Kompetenzerwerb) beeinflusst. Anreiz- und Ausbildungsstrukturen, die solchen Faktoren Rechnung tragen, und Klarheit darüber, welche Vorgehensweisen zulässig sind, können helfen, diese

Kasten 2.14 Das Programm „Agentes de Governo Aberto“ in São Paulo

Betrifft: Menschen, Organisationsdesign

São Paulo, die größte Stadt Brasiliens, hat einen innovativen Prozess eingeleitet, in dem Crowdsourcing genutzt wird, um die 150 000 städtischen Mitarbeiter im Bereich des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns weiterzubilden. Im Rahmen des Programms Agentes de Governo Aberto („Akteure offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns“) übernehmen Bürger die Rolle von Ausbildern in den Bereichen offene und kollaborative Technologie, Transparenz und offene Daten, vernetzte Kommunikation sowie Mapping und kollaboratives Management. Jeder Bürger kann sich als Ausbilder anmelden und erhält als Gegenleistung eine kleine Vergütung. Die Kurse finden als Präsenzunterricht in von der Stadtverwaltung bereitgestellten Räumlichkeiten statt. Öffentlich Bedienstete, die die Kurse absolvieren, erhalten Leistungspunkte, die zu Gehaltserhöhungen führen können. Mehrere Tausend öffentlich Bedienstete haben bereits an zahlreichen in diesem Format durchgeführten Lehrgängen teilgenommen.

Quelle: Hermosilla, M. und B. Simone Noveck (2015), „What citizens can teach civil servants about open government“, *Governing*, 17. Dezember, www.governing.com/columns/smart-mgmt/col-sao-paulo-brazil-citizens-training-public-employees-open-government.html.

Herausforderungen zu bewältigen. Klare Leitlinien vonseiten der Führungskräfte können „Deckung von oben“ geben, um Ängste abzubauen und die Beschäftigten zu mehr Teilhabe zu befähigen; Innovationsfonds können dazu beitragen, Ressourcen zu bündeln, um Anreize für neue Ideen zu setzen; und mit Anerkennungsprogrammen können Anstrengungen der Mitarbeiter gewürdigt und motivierte Personen, die sich für Innovation und offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln interessieren, miteinander in Kontakt gebracht werden (OECD, 2015d).

Da die verschiedenen Konzepte komplementär sind, können diese Elemente die Fähigkeit und Motivation von öffentlich Bediensteten zu mehr Offenheit sowohl beeinträchtigen als auch fördern. Wie in den OECD-Leitsätzen für eine offene und inklusive Politikgestaltung (OECD, 2001) dargelegt und weiter oben erwähnt, bedarf es ausreichender personeller sowie finanzieller und technischer Ressourcen, um Informationstransparenz und eine aktive Teilhabe zu gewährleisten. Was die menschliche Dimension anbelangt, so können innovative Ansätze im Personalmanagement die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns stärken und öffentlich Bedienstete in die Lage versetzen, mit den Bürgern zusammenzuarbeiten, was in den folgenden Beispielen näher erläutert wird. Die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns wiederum können zu innovativen Methoden zur Verbesserung der personellen Kapazitäten staatlicher Stellen führen, was in den Kästen 2.14 und 2.15 dargelegt wird.

Daten, Informationen und Wissen

Die Innovationsfähigkeit hängt entscheidend davon ab, dass verfügbares Wissen gebündelt wird, um die öffentlichen Entscheidungen durch Innovationen zu verbessern, und dass dieses Wissen ausgetauscht wird, um Innovationen zu fördern. Der öffentliche Sektor ist einer der datenintensivsten Sektoren einer Volkswirtschaft. Wie im Abschnitt dieses Kapitels über den Einsatz von IKT zur Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns erörtert, kann das Innovationspotenzial der von einer staatlichen Stelle gesammelten und genutzten Informationen vervielfacht werden, wenn es zahlreichen anderen zur Verfügung gestellt wird. Angesichts des Umfangs der vom öffentlichen Sektor gespeicherten und erzeugten Informationen kann eine Verbesserung der Transparenz und Verfügbarkeit

Kasten 2.15 **Weiterbildung im Bereich der Beschaffung von digitalen Diensten über die Plattform Challenge.gov**

Betrifft: Menschen

Die Regierung der Vereinigten Staaten nutzte die transparente und inklusive Plattform *Challenge.gov*, um ein innovatives Programm für die Weiterbildung von Beschaffungsverantwortlichen im Bereich der digitalen Verwaltung durchzuführen. *Challenge.gov* ist eine Plattform der US-Regierung für Wettbewerbe und Preisausschreiben auf Bundesebene. Die Plattform steht Behörden kostenfrei für die Durchführung von Crowdsourcing-Wettbewerben zur Verfügung, und die Öffentlichkeit kann kostenfrei an den Aktivitäten teilnehmen und Lösungsvorschläge einreichen. Es handelte sich um den ersten Wettbewerb des Landes, der explizit darauf abzielte, Beschaffungsverantwortliche durch Coaching und Weiterbildung zu helfen, empfehlenswerte Praktiken aus der Wirtschaft im Rahmen der für Staatsbedienstete geltenden Vorschriften und Verfahren anzuwenden.

Quelle: *Challenge.gov* (o.J.), "Digital Service Contracting Professional Training and Development Program Challenge", www.challenge.gov/challenge/digital-service-contracting-professional-training-and-development-program-challenge-2/ (Abruf am 21. Oktober 2016).

dieser Informationen durch Open-Government-Initiativen die Effizienz und Wirksamkeit der staatlichen Verwaltung steigern, die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit erhöhen und der Gesellschaft ein nahezu unbegrenztes Spektrum neuer Möglichkeiten für kommerzielle und soziale Dienstleistungen eröffnen (OECD, 2015b). Um dieses Potenzial zu erschließen, benötigen Organisationen des öffentlichen Sektors Systeme für die Beschaffung, die Nutzung und den Austausch von Informationen und Wissen aus internen und externen Quellen zur Verbesserung der Entscheidungsfindung (OECD, 2015d). Dies umfasst sowohl kodifiziertes Wissen (formales und systematisches Wissen) als auch implizites Wissen (fachliche Kompetenzen und intuitives „Know-how“) (OECD, 2004). Offene Verwaltungsdaten und „Big Data“-Initiativen sind, wie oben erwähnt, Beispiele hierfür.

Von den vier in diesem Abschnitt behandelten Innovationsdimensionen dürfte die innovative und offene Nutzung von Daten, Informationen und Wissen für öffentlich Bedienstete, Bürger, zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen am sichtbarsten und nützlichsten sein. Um Innovationspotenzial freizusetzen, sollten die staatlichen Stellen den freien Zugang zu öffentlichen Informationen erleichtern und diese Informationen nutzen, um auf neue Herausforderungen und Chancen zu antworten. OECD-Studien zeigen, dass dieser freie Informationsfluss von entscheidender Bedeutung ist, um neue Ideen zu generieren, die Innovationen fördern können (OECD, 2015d). Um die Bedeutung einer offenen und innovativen Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors hervorzuheben, hat die OECD in den letzten Jahren formale Empfehlungen zu diesem Sachverhalt veröffentlicht, darunter die 2008 verabschiedete *Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information* (Empfehlung des Rats für einen verbesserten Zugang zu und eine effektivere Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors) (OECD, 2008). Dieses OECD-Instrument zielt darauf ab, die Rendite von Investitionen in Informationen des öffentlichen Sektors durch mehr Offenheit und Innovation zu erhöhen².

Eine innovative Nutzung und Zurverfügungstellung von Informationen und Wissen des öffentlichen Sektors – sowohl kodifizierter als auch impliziter Art – kann Open-Government-Strategien und entsprechende Initiativen stärken und wesentlich unterstützen. Open-Government-Initiativen wiederum können zu Innovationen in nachgelagerten Bereichen führen, sowohl innerhalb als auch außerhalb des öffentlichen Sektors, was ein Beispiel aus dem brasilianischen Bundesstaat Minas Gerais verdeutlicht (Kasten 2.16).

Kasten 2.16 Data Viva: Eine Open-Data-Plattform in Brasilien

Betrifft: Daten, Informationen und Wissen

Der Zugang zu Open-Data-Portalen des öffentlichen Sektors und deren Nutzung können schwierig sein, was dazu führt, dass manche Akteure, für die die Analyse von Verwaltungsdaten hilfreich sein könnte, diese Portale kaum nutzen. Um dieses Problem zu lösen, hat der brasilianische Bundesstaat Minas Gerais in Zusammenarbeit mit dem MIT Media Lab des Massachusetts Institute of Technology und Datawheel eine Open-Data-Plattform mit dem Namen Data Viva entwickelt, bei der von Grund auf viel Wert auf Nutzerfreundlichkeit gelegt wurde. Die Plattform bietet große Mengen an Daten zu Themenbereichen wie Exporte, Importe, Beschäftigung und Bildung, die den gesamten formalen Sektor der brasilianischen Volkswirtschaft abdecken. Die Daten können mit Hilfe eines sehr intuitiven Visualisierungstools, das mehr als 700 Millionen interaktive Visualisierungen erstellen kann, untersucht und heruntergeladen werden, so dass dieses Tool für Staatsbedienstete, Unternehmen und Bürger leicht zu nutzen ist. Der innovative Ansatz dieser Plattform besteht darin, durch einfache Datenvisualisierungen die Transparenz der staatlichen Verwaltung zu verbessern, Korruption zu bekämpfen und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Der transparente und offene Zugang fördert die Ziele offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und kann zu nachgelagerten Innovationen durch öffentlich Bedienstete und die Öffentlichkeit führen.

Quelle: Data Viva (o.J.), "Brazil's largest platform for social and economic data search. Totally open and free", <http://dataviva.info> (Abruf am 30. September 2016).

Organisationsdesign

Die Strukturierung der Arbeit innerhalb und zwischen verschiedenen Organisationen, beispielsweise durch die Schaffung innovativer Räume (z.B. Labore) und Methoden für die Bildung von Teams, die Auflösung von Silostrukturen und die Zusammenarbeit in Partnerschaften innerhalb und zwischen verschiedenen Organisationen und Sektoren, hat Einfluss auf die Innovationsfähigkeit (OECD, 2015d). Open-Government-Initiativen kann sie ebenfalls beeinflussen, und sie kann – was die vorhergehende Dimension anbelangt – dazu beitragen, dass Informationen erfolgreich genutzt und ausgetauscht werden, um Innovationen zu fördern. Zur Bewältigung moderner Herausforderungen stützen sich die Staaten verstärkt auf das Fachwissen eines breiten Fächers von Personen und Organisationen. Dabei wenden die Staaten zunehmend neue Methoden an, die es ermöglichen, direkter innerhalb des öffentlichen Sektors und mit der Öffentlichkeit zu interagieren, aktiv die Meinung der Bürger zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen einzuholen und über ein spezielles Fachwissen Außenstehender, das innerhalb der staatlichen Verwaltung nicht verfügbar ist, um neue Ideen zu gewinnen und das eigene Wissen zu vertiefen (OECD, 2015d). Diese Herangehensweise erhöht die Transparenz und stärkt die Teilhabe der Bürger, und sie unterstützt nicht nur die Ziele der Innovationstätigkeit im öffentlichen Sektor, sondern kann auch dazu beitragen, Open-Government-Initiativen effektiver zu gestalten.

Zahlreiche Methoden, die die Staaten anwenden, um ihre Innovationsfähigkeit zu stärken, dienen gleichzeitig den Zielen offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns. Die Offenheit und der inklusive Charakter dieser Methoden tragen außerdem dazu bei, auf der Basis von Feedback, das in Organisationsprozesse, Politikmaßnahmen und Dienstleistungen einfließen kann, weitere Innovationen zu generieren, da der öffentliche Sektor dadurch kontinuierlich neue Erkenntnisse gewinnt. Eine Methode hierzu ist die Einrichtung von kollaborativen Wissensnetzwerken für Innovatoren innerhalb und außerhalb von Regierung und Verwaltung. Indem sie Menschen zusammenbringen, die vorher nur wenige

Kasten 2.17 **Technologiepolitik in den Vereinigten Staaten: Entwicklung, Umsetzung und Aufsicht**

Betrifft: Menschen, Organisationsdesign, Daten, Informationen und Wissen

Die Vereinigten Staaten haben über das White House Office of the Federal Chief Information Officer (OFCIO) einen innovativen und transparenten Prozess für die Entwicklung, Umsetzung und Überwachung technologiepolitischer Maßnahmen eingeführt, der sich auf drei Innovationsdimensionen erstreckt.

Politikgestaltung: Bei der Konzeption neuer Politikmaßnahmen stützen sich die Vereinigten Staaten auf Analysen aus internen und externen Datenquellen, um Leistungslücken aufzudecken und empfehlenswerte Praktiken zu identifizieren, durch die die Programme verbessert werden können. Wenn sich die Einführung einer neuen Politik anbietet, werden umfassende Outreach-Maßnahmen durchgeführt, um Interessenträger aus verschiedenen Disziplinen sowohl innerhalb von Regierung und Verwaltung als auch aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, internationalen Organisationen sowie anderen Ländern einzubinden. Die ersten Anstrengungen wenden sich an Personen oder Organisationen, die Fachkenntnisse in dem jeweiligen Bereich besitzen oder die von der Politikmaßnahme betroffen sein können. Zudem wird eine interne interdisziplinäre Arbeitsgruppe eingesetzt, um gemeinsam einen ersten Politikentwurf zu konzipieren. Anschließend ruft das OFCIO andere interessierte Akteure in einem Crowdsourcing-Projekt dazu auf, während einer öffentlichen Konsultationsperiode Stellungnahmen zu dem Politikentwurf abzugeben. Außerdem veröffentlicht das OFCIO ein Blog und nutzt soziale Medien, um stärker auf die Konsultation aufmerksam zu machen. Das eingehende Feedback, einschließlich Diskussions-Threads und Änderungsvorschlägen, fließt in den endgültigen Politikentwurf ein. Die US Source Code Policy (Quellcode-Politik) ist ein Beispiel für diesen Prozess: Dutzende von Experten innerhalb und außerhalb von Regierung und Verwaltung sowie Vertreter von Wirtschaft und Zivilgesellschaft reichten Stellungnahmen zu dem anfangs vorgelegten Politikentwurf ein. Während der öffentlichen Konsultationsperiode gingen mehr als 2 000 Kommentare ein, wodurch die letztlich verabschiedete Politik deutlich verbessert wurde.

Umsetzung: Nach der Veröffentlichung wird bei der Umsetzung der Politikmaßnahme darauf geachtet, dass Silostrukturen abgebaut werden und dass der Prozess dank einer transparenten Vorgehensweise weiter durch Beiträge der Öffentlichkeit unterstützt wird und dass zugleich ein kontinuierlicher Lernprozess zur Stärkung der Kapazitäten der öffentlich Bediensteten ermöglicht wird. Innerhalb der staatlichen Verwaltung werden über Opt-in-Mailinglisten („listservs“) themenbasierte bidirektionale Kommunikationskanäle eingerichtet, die es öffentlich Bediensteten ermöglichen, innerhalb des öffentlichen Sektors und sektorübergreifend zu kommunizieren und Ideen auszutauschen. Außerdem wird ein ständig weiterentwickelter Umsetzungsleitfaden veröffentlicht, der aktualisierte Umsetzungsanleitungen für Behörden sowie Tools, Ressourcen und neue Erkenntnisse umfasst. Jeder innerhalb und außerhalb von Regierung und Verwaltung kann sich an der Diskussion beteiligen oder Änderungen am Leitfaden vorschlagen. Ein Beispiel einer Politik, die nach diesem Prozess umgesetzt wird, ist die US Open Data Policy. Im Rahmen dieser Politik sind die Behörden verpflichtet, ihre gesamten Datensätze unter Verwendung eines gemeinsamen Metadatenschemas zu katalogisieren, um den Zugang zu offenen Daten und deren innovative Nutzung zu ermöglichen. Die Datensätze fließen auch in das Portal für offene Verwaltungsdaten (*Data.gov*) ein. Project Open Data (<https://project-open-data.cio.gov/>) unterstützt die Umsetzung der US Open Source Policy, der Politik der Vereinigten Staaten in Bezug auf quelloffene Software. Bei Redaktionsschluss dieses Berichts enthielt das Projekt 56 aktive öffentliche Diskussionen und 17 Änderungsvorschläge für den Leitfaden. Über eine interne Mailingliste sind mehr als 600 für die Umsetzung der Politik in ihren Organisationen zuständige öffentlich Bedienstete miteinander verbunden.

Aufsicht: Um sicherzustellen, dass die Politikumsetzung reibungslos verläuft, und Transparenz zu gewährleisten, wurden öffentliche Nutzerschnittstellen (Dashboards) eingerichtet, auf denen die Umsetzungsfortschritte verfolgt werden können. So hat das OFCIO beispielsweise das Open Data Dashboard (<https://labs.data.gov/dashboard>) eingerichtet, das vierteljährlich aktualisiert wird, um die Umsetzungsfortschritte der einzelnen Behörden anhand zahlreicher Kriterien zu evaluieren. Dazu gehören eine Bestandsaufnahme des Datenbestands zur Unterstützung des Wissensmanagements, eine wechselseitige Kommunikation mit der Öffentlichkeit und das Personalmanagement. Ähnlich wie bei Project Open Data kann jeder eine öffentliche Diskussion einleiten und Verbesserungen am Dashboard vorschlagen.

Quelle: US Chief Information Officer (o.J. a), “M-16-21 – Memorandum for the Heads of Departments and Agencies”, Federal Source Code Policy, <https://sourcecode.cio.gov/> (Abruf am 30. September 2016); US Chief Information Officer (o.J. b), “Project Open Data”, <https://project-open-data.cio.gov/> (Abruf am 30. September 2016).

Möglichkeiten zur Zusammenarbeit hatten, können diese Netzwerke Kapazitäten stärken, die Identifizierung innovationsfördernder Ideen und Praktiken erleichtern, wertvolles Feedback für einen kontinuierlichen Lernprozess liefern und bürokratische Silostrukturen abbauen (OECD, 2015d und 2016d).

Die staatlichen Stellen stützen sich auch zunehmend auf Crowdsourcing, wobei es darum geht, öffentliches Wissen und öffentliche Erfahrungen zu sammeln, insbesondere durch Online-Gemeinschaften, um „kollektive Intelligenz“ zu nutzen und Möglichkeiten für die Ko-Kreation und das Ko-Design von Politikmaßnahmen und Dienstleistungen zu schaffen. Der öffentliche Sektor nutzt Crowdsourcing, um komplexe und herausfordernde Probleme zu lösen. Allerdings machen nicht alle staatlichen Stellen regelmäßig von solchen innovativen Ansätzen Gebrauch (OECD, 2015b).

In Kasten 2.17 ist ein Beispiel beschrieben, das Lernnetzwerke und Crowdsourcing im Politikprozess verbindet. Zusätzlich zu Netzwerken und Crowdsourcing richten immer mehr Länder weltweit Innovationslabore ein, um Prototypen vielversprechender innovativer Praktiken zu entwickeln, die später weitere Verbreitung finden können. Der OECD-Survey zeigt, dass 45% der Teilnehmerländer insgesamt und 40% der OECD-Länder Innovationslabore für die Öffnung des Verwaltungs- und Regierungshandelns eingerichtet haben oder derzeit einrichten, so z.B. Chile und die Niederlande. In 40% der Teilnehmerländer (46% der OECD-Länder) wurden oder werden derzeit Open-Science-Initiativen umgesetzt. Dies ist zwar vielversprechend, sollte aber noch ausgedehnt werden.

Regeln und Prozesse

Die Zahl der Regeln, Rechtsvorschriften und internen Bestimmungen nimmt im Zeitverlauf zu, was zu komplexen Interaktionen führt, deren Klärung juristische Fachkenntnisse erfordert. Diese formalen und informellen Regeln – oder deren Wahrnehmung – steuern organisatorische Abläufe und können die Innovationsfähigkeit fördern oder im Gegenteil behindern. Die Regierungen müssen sicherstellen, dass die internen Regeln und Prozesse im richtigen Gleichgewicht stehen, so dass sie Risiken mindern und zugleich Ressourcen schützen und Innovation ermöglichen. In den letzten Jahren haben viele Länder den Bürokratieabbau entschlossen vorangetrieben, hauptsächlich um die Belastung der Unternehmen zu reduzieren. Die Vereinfachung von Rechtsvorschriften kann jedoch auch darauf abzielen, den Verwaltungsaufwand für die Behörden zu vermindern, indem die den bestehenden Rechtsvorschriften zugrunde liegenden öffentlichen Ziele unter Berücksichtigung alternativer Lösungen erreicht werden. Die Beseitigung sich überschneidender oder widersprüchlicher Regeln kann hilfreich sein, ebenso wie Maßnahmen, die darauf abzielen, falsche oder zu konservative Auslegungen zu ändern (OECD, 2015d). Dies kann die Bereitschaft von öffentlich Bediensteten fördern, innovativ vorzugehen und zum Prozess der Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns beizutragen. Kasten 2.18 verdeutlicht, wie einige Länder auf eine Vereinfachung der internen Verfahren hinarbeiten. Die Zahl der Länder, die diese Frage aktiv angehen, ist nach wie vor begrenzt, was darauf hindeutet, dass noch erhebliche Möglichkeiten bestehen, öffentlich Bediensteten die Arbeit zu erleichtern, indem die Regeln und Verfahren stärker auf Innovation und offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln ausgerichtet werden oder Grundsätze, die übervorsichtig ausgelegt werden könnten, geklärt werden.

Die oben beschriebenen Herausforderungen, Innovationsdimensionen und Beispiele bieten einen allgemeinen Überblick über den derzeitigen Stand der Dinge an der Schnittstelle zwischen den stark komplementären Bereichen der Innovation im öffentlichen Sektor und der Open-Government-Reformen. Jede Organisation und jedes Land ist jedoch

Kasten 2.18 Vereinfachung komplexer interner Prozesse zur Förderung von Innovationen

Betrifft: Regeln und Prozesse

Die Zahl der Regeln, Rechtsvorschriften und internen Bestimmungen nimmt im Zeitverlauf tendenziell zu, was zu komplexen Interaktionen führt, die die Arbeit der öffentlichen Verwaltungen erschweren können. Bisher wurde das Hauptaugenmerk des Bürokratieabbaus darauf gelegt, die Belastung der Unternehmen zu reduzieren. Vereinfachung kann jedoch auch den Verwaltungsaufwand der Behörden reduzieren. Zwei Beispiele verdeutlichen die Ansätze, die Länder verfolgen, um Regeln abzubauen oder zu vereinfachen:

- Die australische Regierung gehört zu den wenigen Regierungen, die eine gründliche Überprüfung interner Rechtsvorschriften durchgeführt haben. Dabei wurde festgestellt, dass die Verfahren zur Erarbeitung der Regel nicht einheitlich waren und dass die Bestimmungen von den Bediensteten der Behörden häufig nicht richtig verstanden wurden. Risikoaversion führte dazu, dass die zuständigen Mitarbeiter umständliche Verfahren anwandten, die nicht wirklich notwendig waren. So glaubten die Beschaffungsbeauftragten beispielsweise fälschlicherweise, dass bestimmte innovative Vergabepraktiken regelwidrig waren. Die OECD hat festgestellt, dass es von entscheidender Bedeutung ist, die Grenzen des Zulässigen zu klären, um innovative Praktiken zu ermöglichen.
- Um eben dies zu tun, veröffentlichte der der US-Regierung unterstehende US Digital Service (USDS) das TechFAR Handbook, das die den Vergabevorschriften der Bundesregierung (Federal Acquisition Regulation – FAR) innewohnende Flexibilität betont. Dies kann den Behörden u.a. bei der Beschaffung agiler Softwareentwicklungsdienste helfen. Die FAR sind eine überaus komplexe Sammlung von Rechtsvorschriften, die fast 2 000 Seiten umfasst. Konservative Auslegungen können Beschaffungsverantwortliche zu der Annahme verleiten, dass bestimmte Vergabemethoden, wie agile Entwicklungsmethoden, nicht erlaubt sind, selbst wenn sie zulässig sind und die Erfolgsaussichten des jeweiligen Vorhabens erhöhen und innovationsfreundlicher sein können. Das TechFAR-Handbuch enthält eine vereinfachte Beschreibung und einen Leitfaden für die Nutzung der den FAR innewohnenden Flexibilität. Die Öffentlichkeit ist aufgefordert, Anregungen und Feedback zu geben und Änderungen vorzuschlagen, die von der Verwaltung in dem ständig aktualisierten Leitfaden berücksichtigt werden.

Quelle: OECD (2015e), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en>; US Chief Information Officer (o.J. c), "The TechFAR Handbook", <https://playbook.cio.gov/techfar/> (Abruf am 30. September 2016).

einzigartig, und die zunehmende Verflechtung zwischen Organisationen und Ländern wird weiterhin neue Herausforderungen und Chancen mit sich bringen und zu neuen Erkenntnissen in der Frage führen, wie die staatlichen Stellen darauf reagieren.

OECD-Mitgliedsländer und -Nichtmitgliedsländer haben erkannt, dass Innovation im öffentlichen Sektor wie auch Open-Government-Reformen von entscheidender Bedeutung sind, um eine bürgernahe staatliche Verwaltung zu schaffen, die zu inklusivem Wachstum beiträgt. Diese beiden Elemente sind nicht nur für sich genommen von entscheidender Bedeutung, sondern auch Prinzipien, die sich gegenseitig ergänzen und zusammen ihre jeweiligen Nutzeffekte multiplizieren und zu einem öffentlichen Sektor führen können, der kreativ, rechenschaftspflichtig, kooperativ, nachhaltig sowie bürger- und unternehmensorientiert ist und das Vertrauen und die Fähigkeit zur Mitwirkung von Bürgern, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen stärkt. Die wichtigen Wechselwirkungen zwischen Innovationen im öffentlichen Sektor und Open-Government-Reformen werden von den Regierungen zunehmend erkannt. Jedoch mangelt es immer noch an Evidenz dazu, welche Faktoren diese positiven Wechselwirkungen zwischen Innovation

und Open Government begünstigen oder im Gegenteil behindern. Der in diesem Abschnitt dargelegte Analyserahmen ist ein Ausgangspunkt für künftige Forschungsarbeiten in diesem Bereich. Dieser Rahmen kann sich – wie Innovationen und Open-Government-Initiativen selbst – aufgrund der einem ständigen Wandel unterliegenden Bedingungen innerhalb des öffentlichen Sektors sowie als Reaktion auf Feedback der an Innovation und Open-Government-Reformen beteiligten Gruppen im Zeitverlauf weiterentwickeln.

Schlussbetrachtungen

In diesem Kapitel wurden die wichtigsten Elemente eines „Ökosystems“ untersucht, das Open-Government-Strategien und entsprechenden Initiativen förderlich ist. Die Basis für den Erfolg solcher Reformen ist eine feste Verankerung in einem klar definierten rechtlichen Rahmen. Diese Grundlage kann verschiedene Formen annehmen, so kann es sich z.B. um in der Verfassung des betreffenden Landes verankerte Grundsätze offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, Vorschriften bezüglich nationaler Archive, Gesetze zur Sicherung der Pressefreiheit sowie Gesetze zu digitaler Verwaltung oder zum öffentlichen Beschaffungswesen handeln. Im Zentrum der Open-Government-Reformen muss jedoch ein Gesetz über den Informationszugang stehen, da dies von entscheidender Bedeutung für die uneingeschränkte Verfügbarkeit öffentlicher Informationen ist.

Aber auch die anspruchsvollste Rechtsgrundlage ist wirkungslos, wenn sie nicht durch die Arbeit eines starken Regierungszentrums ergänzt wird, das klare Orientierungen und eine strategisch vorausschauende Ausrichtung für Open-Government-Strategien und entsprechende Initiativen vorgibt. Das Regierungszentrum kann, wie bereits erwähnt, eine ressort- und ebenenübergreifende Diskussion über Open-Government-Grundsätze, -Strategien und -Initiativen erleichtern. Dieser Prozess sollte jedoch in enger Zusammenarbeit mit Vertretern der Zivilgesellschaft erfolgen, um eine gemeinsame Vision zu schaffen. Das Regierungszentrum sollte außerdem bestehende empfehlenswerte Praktiken im Bereich von Open-Government-Reformen ressort- und ebenenübergreifend sowie gegenüber den Bürgern deutlicher darstellen und auf bestimmte Institutionen hinweisen, die eine Vorreiterrolle einnehmen. Außerdem besteht seine Aufgabe darin, die strategische Nutzung von Leistungsdaten im gesamten öffentlichen Sektor zu fördern, um Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe zu stärken.

Die Umsetzung einer Open-Government-Strategie in messbare Wirkungen hängt stark von der Sensibilisierung, den Kompetenzen und den Fähigkeiten der öffentlich Bediensteten ab. Um den öffentlichen Dienst für Open-Government-Reformen zu sensibilisieren, sollten entsprechende Weiterbildungsaktivitäten breit angelegt sein und die Teilnehmer mit der Frage konfrontieren, wie sie Open-Government-Grundsätze in ihrer täglichen Arbeit anwenden können. Damit die Sensibilisierung zu einem Kulturwandel führen kann, sollten Open-Government-Grundsätze in Kompetenzrahmen, Leistungsvereinbarungen und Rechenschaftsmechanismen aufgenommen werden. Außerdem müssen spezifische Kompetenzen entwickelt oder angeworben werden. Ein fundierter Dialog und eine echte Zusammenarbeit mit den Bürgern erfordern Kompetenzen, die in den Institutionen des öffentlichen Sektors nicht immer ausreichend vorhanden sind. Die institutionelle Offenheit des öffentlichen Dienstes kann ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf den Erfolg von Open-Government-Strategien und entsprechenden Initiativen haben.

Die Möglichkeiten öffentlich Bediensteter, die Umsetzung innovativer Initiativen zugunsten eines Wandels positiv zu beeinflussen, hängt stark von der Verfügbarkeit und der Verwaltung von Finanzmitteln ab. Dieser Bericht vertritt die Ansicht, dass die Finanzierungs-

beträge und -quellen und die Verwaltungsbefugnisse für Open-Government-Initiativen am effektivsten sind, wenn sie parallel zu den entsprechenden Open-Government-Reformen der Länder festgelegt werden. Die Finanzierungsquellen für Open-Government-Reformen sollten unabhängig davon, ob sie von mehr als einer Stelle oder Behörde zugewiesen oder verwaltet werden, klar sein, auf Reformbedarf reagieren und die Politikkohärenz fördern.

Die Umsetzung vieler Open-Government-Initiativen wäre ohne die strategische Nutzung von IKT und Methoden digitaler Verwaltung nicht möglich. Beide Elemente können transparente und kosteneffektive Instrumente sein, um die Bürger aktiv in die Definition von Entscheidungsprozessen und -inhalten und die Gestaltung von Dienstleistungen und Politikmaßnahmen einzubeziehen. Sie können dazu beitragen, dass die Bürger bei der Festlegung der politischen Agenda, der Unterbreitung von Vorschlägen für Politikmaßnahmen, der Gestaltung des Politikdialogs und der Ko-Produktion öffentlicher Dienstleistungen als gleichberechtigte Partner anerkannt werden. Die Länder sollten eine der größten Herausforderungen bei der Bereitstellung von Leistungen über das Internet im öffentlichen Sektor in Angriff nehmen, nämlich den Übergang von einer verwaltungsorientierten zu einer bürgerorientierten Technologienutzung und darauf aufbauend zu einer überwiegend bürgerbestimmten Gestaltung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen.

Wichtigste Erkenntnisse

- Die erste Voraussetzung für eine effektive Open-Government-Strategie ist ein solider rechtlicher Rahmen: Informationszugangsgesetze sind der tragende Pfeiler von Open-Government-Reformen und sollten durch weitere Gesetze ergänzt werden (z.B. Gesetze über Bürgerbeteiligung, Korruptionsbekämpfung und offene Daten).
- Ein weiterer wesentlicher begünstigender Faktor ist die Sicherung einer angemessenen Führung und Koordinierung durch das Regierungszentrum, um eine effektive Umsetzung von Open-Government-Reformen zu gewährleisten. Die Regierungszentren sind außerdem von entscheidender Bedeutung für die Förderung der Rechenschaft, die strategische Planung und die Kommunikation von Open-Government-Initiativen.
- Fehlende Finanzmittel sind ein wichtiges Hindernis für eine sachgerechte Umsetzung von Open-Government-Strategien und -Initiativen. Eine angemessene Finanzierung sowie klare und nachhaltige Finanzierungsquellen sind von entscheidender Bedeutung.
- Eines der am häufigsten genannten Hindernisse für die Umsetzung von Open-Government-Initiativen bezieht sich auf die Kapazitäten der öffentlich Bediensteten:
 - Um den öffentlichen Dienst für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zu sensibilisieren, sollten Weiterbildungsaktivitäten breit angelegt sein und die Teilnehmer mit der Frage konfrontieren, wie sie Open-Government-Grundsätze in ihrer täglichen Arbeit anwenden können.
 - Damit die Sensibilisierung zu einem Kulturwandel in der Staats- und Regierungsführung führen kann, sollten Open Government-Grundsätze im Personalmanagement berücksichtigt werden, insbesondere in Kompetenzrahmen, Leistungsvereinbarungen und Rechenschaftsrahmen.
 - Da ein fundierter Dialog und eine echte Zusammenarbeit mit den Bürgern Kompetenzen erfordern, die in den Institutionen des öffentlichen Sektors nicht immer ausreichend vorhanden sind, müssen solche Kompetenzen möglicherweise ebenfalls entwickelt oder angeworben werden. Die institutionelle Offenheit des öffentlichen Dienstes kann den Erfolg von Open-Government-Strategien und entsprechenden Initiativen ebenfalls beeinflussen. Deshalb muss geprüft werden, inwieweit allen Bürgern Berufe und berufliche Entwicklungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst offenstehen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- Ein letzter wesentlicher Faktor ist, dass der öffentliche Sektor Informations- und Kommunikationstechnologien, einschließlich offener Daten, strategisch nutzt und dass innovative Prozesse und Praktiken in den Arbeitsweisen des öffentlichen Sektors verankert sind, um offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zu fördern. Die wichtigen Wechselwirkungen zwischen digitaler Governance, Innovation im öffentlichen Sektor und Open-Government-Reformen werden zunehmend von den Regierungen erkannt. Diese Elemente sind nicht nur für sich genommen von entscheidender Bedeutung, sondern auch Prinzipien, die sich gegenseitig ergänzen und zusammengenommen ihre jeweiligen Nutzeffekte multiplizieren und zu einem öffentlichen Sektor führen können, der kreativer, rechenschaftspflichtiger, kooperativer, nachhaltiger und stärker bürger- und unternehmerorientiert ist und das Vertrauen und die Fähigkeit zur Mitwirkung von Bürgern, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen stärkt.

Anmerkungen

1. Dies ist den Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus entnommen.
2. OECD-Empfehlungen legen genaue gemeinsame Standards oder Ziele fest, die die Mitgliedsländer umsetzen sollen. Eine „Empfehlung“ ist ein Rechtsinstrument der OECD, das zwar nicht rechtsverbindlich ist, das jedoch aufgrund einer historisch gewachsenen Praxis der OECD-Mitgliedsländer eine große moralische Kraft besitzt.

Literaturverzeichnis

- Abramovich, V. und C. Courtis (2000), „El acceso a la información como derecho“, Universidad de Chile, www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/276.pdf.
- BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile) (2008), „Sobre Acceso a la Información Pública“, www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363 (Abruf am 24. März 2016).
- Challenge.gov (o.J.), „Digital Service Contracting Professional Training and Development Program Challenge“, www.challenge.gov/challenge/digital-service-contracting-professional-training-and-development-program-challenge-2/ (Abruf am 21. Oktober 2016).
- Consejo para la Transparencia (o.J.), „¿Qué es el Consejo para la Transparencia?“, www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html (Abruf am 24. März 2016).
- Crittenden, J. (2002), *Democracy's Midwife – An Education in Deliberation*, Lexington Books, Lanham, Boulder, New York, Oxford.
- Dänisches Amt für Digitalisierung (Digitaliseringsstyrelsen) (2016a), „Statens business case-model“, www.digst.dk/Styring/Business-case-model.
- Dänisches Amt für Digitalisierung (Digitaliseringsstyrelsen) (2016b), „Den fællesstatslige it-projektmodel“, www.digst.dk/Styring/Projektmodel.
- Data Viva (o.J.), „Brazil's largest platform for social and economic data search. Totally open and free“, <http://dataviva.info> (Abruf am 30. September 2016).
- de Mello, L. (2016), „Co-ordination and Implementation of the SDGs: The Role of the Centres of Government“, OECD Insights, OECD, Paris, <http://oecdinsights.org/2016/04/05/coordination-and-implementation-of-the-sdgs-the-role-of-the-centres-of-government/>.
- Finnische Regierung (2015), „Second Open Government Action Plan, 2015-17“, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf (Abruf am 1. September 2016).
- Finnische Regierung (2013), „First Open Government Action Plan, 2013-14“, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/20130314%20OGP%20Action%20Plan%20Finland.pdf (Abruf am 1. September 2016).

- G20 (2015), "Introductory Note to the G20 Anti-Corruption Open Data Principles", <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>.
- Global Partnership for Sustainable Development Data (o.J.), "The Global Partnership in Action", www.data4sdgs.org (Abruf am 27. September 2016).
- Hermosilla, M. und B. Simone Noveck (2015), "What citizens can teach civil servants about open government", *Governing*, 17. Dezember, www.governing.com/columns/smart-mgmt/col-sao-paulo-brazil-citizens-training-public-employees-open-government.html.
- OECD (2017), *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-Corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing*, OECD, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf.
- OECD (erscheint demnächst), *G20 Compendium on the Use of Open Data for Anti-Corruption: Towards Data-Driven Public Sector Integrity and Civic Auditing*, OECD, Paris.
- OECD (2016a), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Tunisia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227118-en>.
- OECD (2016b), *Youth in the MENA Region: How to Bring Them In*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265721-en>.
- OECD (2016c), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en>.
- OECD (2016d), "Innovation in the public sector: Making it happen", Bericht für das OECD Observatory of Public Sector Innovation (OPSI), Treffen der Group of the National Contact Points, OECD, Paris, 3.-4. Mai, <https://community.oecd.org/docs/DOC-101002>.
- OECD (2016e), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Indonesia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en>.
- OECD (2015a), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Morocco*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226685-en>.
- OECD (2015b), "Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth", Hintergrundbericht für das "Public Governance Ministerial Meeting", 28. Oktober, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf (Abruf am 29. Juni 2016).
- OECD (2015c), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en>.
- OECD (2015d), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en>.
- OECD (2014a), "Centre stage: Driving better policies from the Centre of Government", OECD-Dokument GOV/PGC/MPM(2014)3/FINAL, OECD, Paris, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm\(2014\)3&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en).
- OECD (2014b), "Recommendation of the Council on Digital Government Strategies", OECD, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf.
- OECD (2013), "Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policy making", Background Paper, OECD, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/Investing-in-trust.pdf.
- OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.
- OECD (2010), "OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making – Background document for Session 1", Fachtagung "Building an Open and Innovative Government for Better Policies and Service Delivery", OECD, Paris, 8.-9. Juni 2010, www.oecd.org/gov/46560128.pdf.
- OECD (2008), "OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information", OECD, Paris, www.oecd.org/sti/ieconomy/40826024.pdf.
- OECD (2004), "Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Using New Tools for Decision-Making: Impacts on Information, Communication and Organisation", OECD-Dokument GOV/PGC/MPM/A(2004)1, OECD, Paris, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM/A\(2004\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM/A(2004)1&docLanguage=En).

- OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>.
- OECD (o.J. a), "Digital government toolkit: Good Practices – Chile: ChileAtiende", www.oecd.org/gov/chile-chileatiende.pdf (Abruf am 21. Oktober 2016).
- OECD (o.J. b), "Observatory of Public Sector Innovation", www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home (Abruf am 11. Oktober 2016).
- OGIS (Office of Government Information Services) (o.J.), "About OGIS", The Federal FOIA Ombudsman, <https://ogis.archives.gov/about-ogis.htm> (Abruf am 14. März 2016).
- OGP (Open Government Partnership) (2015), "Joint Declaration on Open Government for the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development", OGP, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_declaration.pdf (Abruf am 4. August 2016).
- OGP (2011), "Open Government Declaration", OGP, www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration (Abruf am 30. September 2016).
- Open Contracting Data Standard (o.J.), "Open Contracting Data Standard: Documentation", <http://standard.open-contracting.org/latest/en/> (Abruf am 19. September 2016).
- Open Data Charter (o.J.), "Who we are", <http://opendatacharter.net/who-we-are/> (Abruf am 19. September 2016).
- Schwedische Regierung (o.J.), "Openness shapes Swedish society", <https://sweden.se/society/openness-shapes-swedish-society/> (Abruf am 10. Oktober 2016).
- Thurston, A. (2013), "Openness and information integrity in Norway", Open Government Partnership Stories, www.opengovpartnership.org/stories/openness-and-information-integrity-norway.
- Tribunal Electoral (2013), "Political Constitution of the United Mexican States", http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/consultas/2012/04/cpeum_ingles_ref_26_feb_2013_pdf_81046.pdf (Abruf am 5. April 2016).
- UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) (o.J.), "Sustainable Development Goals", www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html (Abruf am 21. Oktober 2016).
- US Chief Information Officer (o.J. a), "M-16-21 – Memorandum for the Heads of Departments and Agencies", Federal Source Code Policy, <https://sourcecode.cio.gov/> (Abruf am 30. September 2016).
- US Chief Information Officer (o.J. b), "Project Open Data", <https://project-open-data.cio.gov/> (Abruf am 30. September 2016).
- US Chief Information Officer (o.J. c), "The TechFAR Handbook", <https://playbook.cio.gov/techfar/> (Abruf am 30. September 2016).
- Weltbank (2016), *Evaluating Digital Citizen Engagement: A Practical Guide*, Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/Weltbank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23752/deef-book.pdf>.
- Weltbank (2009), "Toward Greater Transparency: Rethinking the World Bank's Disclosure Policy", *Approach Paper*, Diskussionsentwurf, http://siteresources.worldbank.org/INFODISCLOSURE/Resources/5033530-1236640024078/English_full.pdf (Abruf am 24. Oktober 2016).

Kapitel 3

Monitoring und Evaluierung von Open-Government-Strategien und -Verfahren

In diesem Kapitel werden die in den einzelnen Ländern eingerichteten Systeme für Monitoring und Evaluierung (MuE) bewertet, die die Grundlage für eine evidenzbasierte Politikgestaltung im Bereich Open Government bilden. Das Kapitel bietet einen Überblick über die MuE-Verfahren auf Ebene der Regierungszentren sowie auf Ressortebene und befasst sich mit einigen konzeptuellen und methodenbezogenen Aspekten robuster MuE-Verfahren. Ausgehend von dem OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus werden Empfehlungen formuliert, um die Lücke zu schließen, die nach wie vor zwischen dem ersten Schritt des Monitorings von Open-Government-Initiativen und einer soliden Evaluierung ihrer Ergebnisse im Hinblick auf mehr Transparenz, Rechenschaft und Bürgerbeteiligung klafft. Der letzte Abschnitt des Kapitels blickt in die Zukunft und erörtert konkrete Konzepte zugunsten einer graduellen Stärkung der bestehenden MuE-Systeme, u.a. durch die Entwicklung international anerkannter Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

Einleitung

Systeme für Monitoring und Evaluierung (MuE) sind für die Entwicklung sinnvoller, belastbarer Politikmaßnahmen unerlässlich. Robuste MuE-Mechanismen gewährleisten, dass die mit bestimmten Politikmaßnahmen verfolgten Ziele erreicht werden, helfen bei der Identifizierung von Herausforderungen für die Politikumsetzung und liefern Lösungen zu deren Bewältigung, und zwar ausgehend von Erkenntnissen, die aus früheren Erfolgen und Misserfolgen in ähnlichen Politikbereichen gezogen wurden. Monitoring und Evaluierung sind auch wichtig zur Legitimierung der Nutzung öffentlicher Finanzmittel und Ressourcen (OECD, 2005). Außerdem liefern sie den betroffenen Akteuren Evidenz bezüglich der Verwirklichung der Ziele von Regierung und Verwaltung. Daher kann die Bedeutung von Politikmonitoring und Politikevaluierung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden, denn sie sind fester Bestandteil einer evidenzbasierten Politikgestaltung und unterstützen sowohl den Lernprozess als auch die Rechenschaftslegung. Kasten 3.1 umreißt kurz die Konzepte „Monitoring“ und „Evaluierung“.

Im Kontext offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns sind Monitoring und Evaluierung ganz besonders wichtig, da die Verfügbarkeit von Daten und die Kommunikation über erzielte Ergebnisse – die sog. Feedbackschleife – entscheidend für die in Kapitel 1 vorgestellten Open-Government-Prinzipien sind. Wie in diesem Kapitel eingehender erläutert wird, sind Monitoring und Evaluierung kein Selbstzweck, und sie sollten nicht vom strategischen Ziel der Verwirklichung messbarer Politikergebnisse ablenken. Das Vorhandensein eines soliden Systems der ergebnisorientierten Datenerfassung ist nicht mit einem gründlichen ergebnisorientierten Management gleichzusetzen, für das zusätzlich politische Führungsstärke erforderlich ist. Außerdem sind MuE-Systeme wirkungslos, wenn die Ergebnisdaten anschließend nicht in den Politikzyklus einfließen und zur Verbesserung künftiger Open-Government-Strategien und -Initiativen genutzt werden. Die Entwicklung eines horizontalen Politikrahmens für Monitoring und Evaluierung kann Prinzipien guter Regierungsführung stärken, die Anpassungsfähigkeit von Politikmaßnahmen verbessern und Vertrauen schaffen.

Kasten 3.1 Definition der Konzepte „Monitoring“ und „Evaluierung“

Monitoring: Kontinuierlicher Prozess der systematischen Datensammlung zu spezifischen Indikatoren, um Leitung und Hauptbeteiligte eines laufenden Projekts über die erzielten Fortschritte und die erreichten Ziele sowie über die Verwendung bereitgestellter Mittel zu informieren.

Evaluierung: Systematische und objektive Beurteilung eines laufenden oder abgeschlossenen Projekts oder Programms bzw. einer Politikmaßnahme und ihrer Konzeption, Umsetzung und Ergebnisse. Ziel ist es, die Relevanz und Verwirklichung von Zielen zu ermitteln sowie ihre Effizienz, ihre Wirksamkeit, längerfristige Wirkung und Nachhaltigkeit zu bestimmen. Eine Evaluierung sollte glaubwürdige und nützliche Informationen liefern, die die Einbeziehung gewonnener Erkenntnisse in den Entscheidungsprozess von Empfängern und Gebern ermöglichen. Ferner bezeichnet der Begriff „Evaluierung“ einen Prozess, in dem der Wert oder die Signifikanz einer Aktivität, einer Politik oder eines Programms bestimmt werden, mit anderen Worten eine möglichst systematische und objektive Bewertung einer geplanten, laufenden oder bereits abgeschlossenen Maßnahme.

OECD (2009a), „Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisorientiertes Management“, OECD, Paris, www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/43184177.pdf.

Mechanismen für Monitoring und Evaluierung als entscheidende Elemente des Politikzyklus

Sachgerechte Monitoring- und Evaluierungsmechanismen sind wesentliche Elemente des Politikzyklus, da sie die Voraussetzungen für gut konzipierte und wirkungsvolle Politikmaßnahmen schaffen. Monitoring und Evaluierung geben politisch Verantwortlichen die Möglichkeit, Politikherausforderungen zu erkennen, Anpassungen zur Erleichterung des politischen Entscheidungsprozesses vorzunehmen und die Ergebnisse zeitnah und zugänglich zu kommunizieren. Gründliche MuE-Verfahren sind außerdem erforderlich, um Wirksamkeit („sicherstellen, dass die Maßnahmen mehr nutzen als schaden“), Effizienz („knappe öffentliche Mittel möglichst wirksam einsetzen“), Serviceorientierung („den Bedürfnissen/Erwartungen der Bürger gerecht werden“), Rechenschaft („Transparenz darüber, was getan wird und warum“), Demokratie („den demokratischen Prozess verbessern“) und Vertrauen („Vertrauen in Staat und öffentlichen Dienst schaffen/wiedergewinnen“) zu steigern (ReSPA, 2015).

Für eine evidenzbasierte Entscheidungsfindung – z.B. auf der Basis von durch Monitoring und Evaluierung gewonnenen Informationen – bedarf es verschiedener Elemente, um sicherzustellen, dass die „richtige“ Evidenz gesammelt wird und dass sie sachgerecht genutzt wird. Das Vorhandensein eines soliden Systems zur ergebnisorientierten Datenerfassung bedeutet noch nicht, dass auch ein gründliches ergebnisorientiertes Management stattfindet. Ergebnisorientiertes Management setzt technische und politische Führungsstärke, die Fähigkeit, Ergebnisdaten in den Politikzyklus einfließen zu lassen, sowie die erforderliche Flexibilität voraus, die Maßnahmen nötigenfalls anzupassen (OECD, 2015) (Kasten 3.2 und 3.3).

Kasten 3.2 OECD-Erfahrungen im Bereich evidenzbasierter Entscheidungsfindung

Evidenzbasierte Politikanalysen gestatten es, Politikentscheidungen im Hinblick auf die Ausrichtung und Umsetzung einer Strategie zu treffen, die den mittel- und langfristigen Interessen des Landes dient. Dies geschieht auf der Grundlage von Daten, die mit Hilfe strategischer Vorausschau und Umfeldbeobachtung (Environmental Scanning) zur korrekten Identifizierung von kurz- und langfristigen Chancen und Risiken im Inland und auf internationaler Ebene gewonnen werden, ergebnisorientierten Beurteilungen, die eine gut durchdachte Priorisierung der Ausgaben im Interesse größtmöglicher Wirkung mit möglichst geringem Mitteleinsatz ermöglichen, sowie einer Untersuchung einzelner Fragen in einem weiter gefassten strategischen Rahmen.

Für den gesamten OECD-Raum zeigen Beispiele guter Praxis aus dem Bereich Regierungsführung, dass sich Politikmaßnahmen auf solide Daten stützen sollten, die im Rahmen gründlicher Analysen der verfügbaren Informationen zu dem Problem, das es zu lösen gilt, gewonnen werden. Die Methoden der Regierungsführung entscheiden darüber, wie Daten zur Identifizierung möglicher Handlungsoptionen beitragen und wie Regeln aufgestellt werden.

Die entsprechende Evidenz muss den richtigen Personen zum richtigen Zeitpunkt vorliegen. Die Erfahrung zeigt, dass folgende wichtige Faktoren gegeben sein müssen, damit die „richtige Evidenz“ beschafft und genutzt werden kann:

- eine sinnvolle Methode, die eine sachgerechte Untersuchung der unmittelbaren und langfristigen Aspekte des Problems sowie der Argumente für die verschiedenen Handlungsoptionen – einschließlich der Option, nicht zu handeln – ermöglicht;

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- gute Daten als Analysegrundlage;
- Zugang der Öffentlichkeit zu den Daten, Annahmen und Methoden, auf denen die Untersuchung des Problems beruht;
- identifizierte Optionen zur Lösung des Problems, damit eine kritische Prüfung möglich ist und die Analyse unabhängig wiederholt werden kann;
- Zeit für die Durchführung einer gründlichen Analyse sowie Konsultationen der Öffentlichkeit zu ihren Ergebnissen;
- fähige und kompetente öffentlich Bedienstete, einschließlich Personen, die mit quantitativen Methoden vertraut sind;
- ein aufgeschlossenes Politikumfeld, d.h. Politikverantwortliche, die in der Lage und bereit sind, Entscheidungen auf der Basis der vorliegenden Evidenz zu treffen.

Quelle: OECD (2015), *OECD Public Governance Reviews: Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>.

Kasten 3.3 OECD-Grundsätze des ergebnisorientierten Managements: Von der Zielsetzung zur Ergebnismessung – ein siebenstufiger Prozess

Die Messung und Evaluierung der Ergebnisse muss – ex post und ex ante – Bestandteil aller großen Politikinitiativen sein. Sie ist entscheidend für die Politikevaluierung, um Erfolge und Misserfolge zu identifizieren und die gewählten Maßnahmen entsprechend zu verbessern. Der Prozess der Ergebnismessung beinhaltet die Definition konkreter und messbarer Ziele und die Evaluierung ihrer Verwirklichung. Er hilft gewährleisten, dass die strategischen Vorgaben in der täglichen Entscheidungsfindung berücksichtigt werden, um Rechenschaft und Glaubwürdigkeit zu fördern, und dass erzielte Fortschritte kommuniziert werden können. Die Ergebnismessung funktioniert am besten, wenn sie auf klaren Zielen und qualitativ hochwertigen Daten basiert und in einer Kultur ständigen Lernens und kontinuierlicher Verbesserungen verankert ist.

Es bestehen jedoch Risiken. Wenn die Messung nicht durch eingehendere qualitative Analysen ergänzt wird, können die verwendeten Indikatoren zu einer Situation führen, in der Programme als lohnend eingestuft werden, die in Wirklichkeit nicht die beabsichtigten Ergebnisse bringen oder kontraproduktiv wirken. Außerdem führt eine ausschließliche Ausrichtung auf das „Messbare“ dazu, dass andere wichtige Leistungsziele außer Acht gelassen werden.

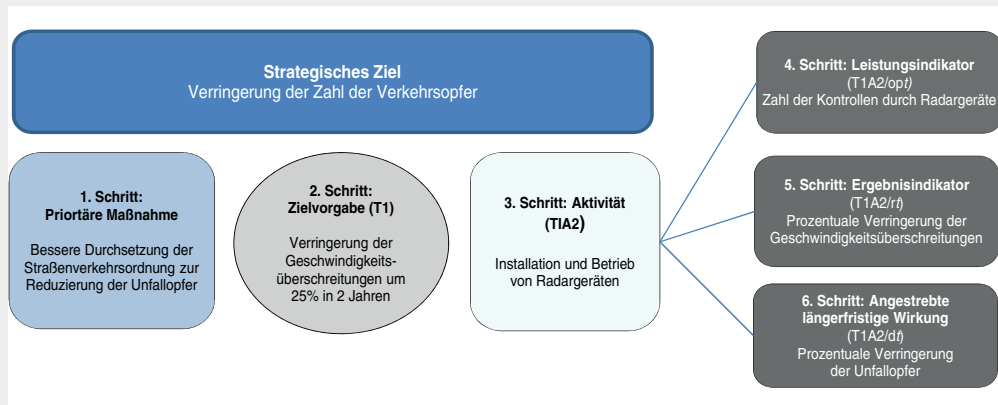
Die OECD hat eine Methode in sieben Schritten ausgearbeitet, die politisch Verantwortlichen dabei helfen soll, die Ziele ihrer Politikmaßnahmen festzulegen und deren Verwirklichung zu messen. Die nachstehende Abbildung veranschaulicht die Anwendung dieser siebenstufigen Methode in der Praxis am Beispiel einer Maßnahme zur Verbesserung der Einhaltung der Straßenverkehrsordnung und Reduzierung der Zahl der Unfallopfer.

1. Schritt: Prioritäre Politikmaßnahmen festlegen

Damit die Indikatoren sachdienliche Informationen liefern können, müssen sie fest in der jeweiligen Politik verankert sein. Allerdings wäre es unrealistisch – und möglicherweise auch nicht wünschenswert –, Indikatoren an alle Politikinitiativen zu knüpfen. Die Maßnahmen müssen daher entsprechend dem Beitrag, den sie zur Verwirklichung der strategischen Ziele der Regierung leisten können, priorisiert werden. Eine prioritäre Politikmaßnahme sollte als einheitlicher Handlungsablauf in Form einer kausalen und konkreten Erklärung formuliert werden (vgl. Abbildung).

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Veranschaulichung der siebenstufigen Methode**2. Schritt: Zielvorgaben definieren**

Eine Zielvorgabe ist ein konkreter Zielwert, der über den Grad der Zielverwirklichung Aufschluss gibt, der mit der entsprechenden prioritären Maßnahme erreicht werden soll. Zielvorgaben sind am direktesten mit Ergebnisindikatoren verknüpft. Der mit dem Zielwert ausgedrückte Grad der Zielverwirklichung kann sich je nach dem Referenzwert und den angestrebten Ergebnissen auf eine Vielzahl von Vergleichsparametern stützen.

3. Schritt: Schlüsselaktivitäten definieren

Eine Aktivität ist ein spezifisches Programm, eine spezifische Initiative oder ein spezifisches Projekt, das klar auf die Erreichung einer Zielvorgabe ausgerichtet ist. Aktivitäten müssen systematisch und klar mit Zielvorgaben verknüpft werden und sollten mit Aktionsverben ausgedrückt werden. Verben wie „schulen“, „umsetzen“ und „aufbauen“ eignen sich gut, um eine „Aktivitätserklärung“ zu formulieren, Verben wie „verbessern“ oder „stärken“ hingegen nicht.

4. Schritt: Leistungsindikatoren entwickeln

Ein Leistungsindikator misst die mit einer Aktivität erzielten Fortschritte, und diese beiden Komponenten sollten klar miteinander verknüpft werden. Ein gut konstruierter Leistungsindikator ist messbar. Folglich muss er quantitativer Art (d.h. in physischen oder Geldeinheiten ausgedrückt) und an eine Frist gebunden (d.h. auf die Dauer der Aktivität begrenzt) sein. Eine entscheidende Frage, die man sich bei der Festlegung eines Leistungsindikators stellen muss, lautet: „Was soll mit der Aktivität, die zu messen ist, erreicht werden?“

5. Schritt: Ergebnisindikatoren entwickeln

Ein Ergebnisindikator misst die Ergebnisse von Aktivitäten in Bezug auf den Beitrag, den sie zur Erreichung der entsprechenden Zielvorgaben leisten. Er ist somit eng mit den Zielvorgaben verbunden.

6. Schritt: Die angestrebte längerfristige Wirkung identifizieren

Ein Wirkungsindikator bezieht sich auf die längerfristige Perspektive und gibt Aufschluss über den Effekt, den eine oder mehrere Schlüsselaktivitäten im Hinblick auf die prioritäre Maßnahme und letztlich das strategische Ziel haben. Die Festlegung von Wirkungsindikatoren ist besonders komplex, weil sich die Kausalzusammenhänge schwer ermitteln lassen, d.h. es schwierig sein kann, einen direkten und vollständigen Zusammenhang zwischen der längerfristigen Wirkung der Aktivität und dem Politikziel herzustellen. Dies liegt daran, dass andere Faktoren – auf die die Regierung häufig keinen

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Einfluss hat – bei der Erfüllung eines strategischen oder politikbezogenen Ziels mit ins Spiel kommen können.

Daher ist es u.U. lohnender und sinnvoller, die angestrebte längerfristige Wirkung zu identifizieren, d.h. den Effekt, den eine Aktivität längerfristig in Bezug auf eine prioritäre Maßnahme bzw. den eine prioritäre Maßnahme im Hinblick auf ein strategisches Ziel haben soll. So ist es möglich, 1. den politischen Denkprozess durch Rahmenkonzepte oder Orientierungen für die Entscheidungsfindung klarer auszurichten und 2. Anreize für längerfristige institutionelle und individuelle Anstrengungen zu schaffen (OECD, 2009b).

7. Schritt: Geeignete qualitative Untersuchungsmethoden identifizieren

Die Wirksamkeit von Aktivitäten und/oder prioritären Maßnahmen lässt sich auf verschiedene Weise bestimmen. Leistungs-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren können auf Probleme hinweisen und die zuständigen staatlichen Stellen zu einer eingehenderen Untersuchung bewegen, um die Ursachen des Problems zu identifizieren und geeignete Maßnahmen zu seiner Lösung zu finden. Qualitative Untersuchungsmethoden können diese Indikatoren sinnvoll ergänzen und tieferen Einblick in die Wirksamkeit staatlichen Handelns geben. Solche Untersuchungsmethoden können Fallstudien, die Arbeit mit Fokusgruppen, Interviews und Prüfungen umfassen (z.B. im Rahmen von OECD Peer Reviews).

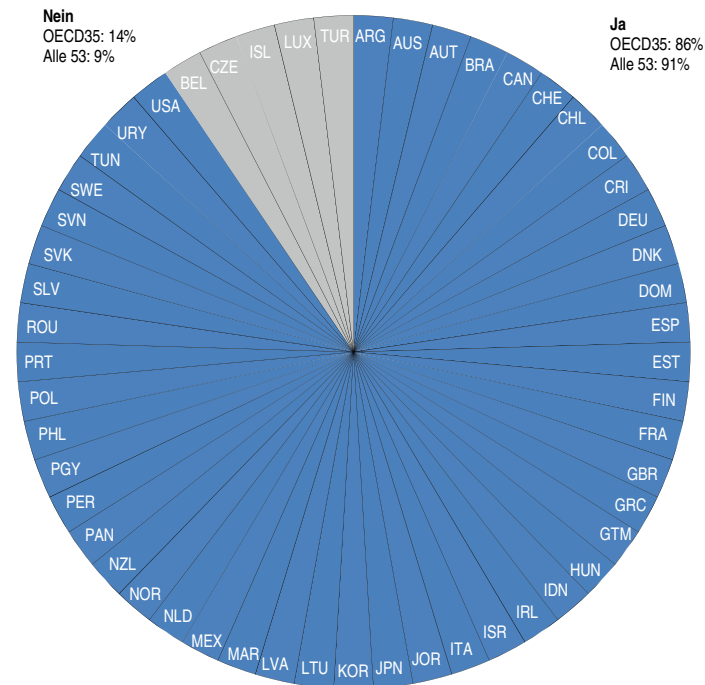
Quelle: OECD (2013), *OECD Public Governance Reviews: Poland: Developing Good Governance Indicators for Programmes Funded by the European Union*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193543-en>; OECD (2009b), *Measuring Government Activity*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060784-en>.

Zahlreiche Länder unterziehen ihre Open-Government-Initiativen einem Monitoring

Die OECD definiert Monitoring als einen „kontinuierliche(n) Prozess der systematischen Datensammlung zu spezifischen Indikatoren, um Leitung und Hauptbeteiligte eines laufenden [...] Projekts über die erzielten Fortschritte und die erreichten Ziele sowie über die Verwendung bereitgestellter Mittel zu informieren“ (OECD, 2009b). Die überwiegende Mehrzahl der OECD-Mitgliedstaaten (86%) bestätigt, dass Open-Government-Initiativen von der Regierung einem Monitoring unterzogen werden. Dies gilt auch für die Gesamtheit der 53 Teilnehmerländer des OECD-Surveys von zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus (im Folgenden der „OECD-Survey“), von denen 91% diese Frage bejahten (Abb. 3.1).

Die Monitoring-Mechanismen für Open-Government-Initiativen unterscheiden sich von Land zu Land. Der Unabhängige Berichtsmechanismus (Independent Reporting Mechanism – IRM) der Open Government Partnership (OGP) gehört zusammen mit den entsprechenden Selbstbewertungen der Regierungen zu den bevorzugten Monitoring-Mechanismen der Länder. Dies trifft für 90% der Survey-Teilnehmerländer zu, die Mitglied der OGP sind. Die OGP-Selbstbewertungen sind eine Auflage, die alle Mitglieder der OGP erfüllen müssen und die Nichtmitglieder nicht betrifft. Allerdings betrachten nicht alle OGP-Mitglieder diese Selbstbewertungen als einen Mechanismus für das Monitoring von Open-Government-Initiativen, was die Vermutung nahelegt, dass das Monitoring-Konzept in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgelegt wird.

Die meisten Länder gaben indessen an, dass ihr wichtigster Mechanismus für das Monitoring von Open-Government-Initiativen in den normalen Monitoring-Aktivitäten der jeweiligen öffentlichen Stelle besteht (63% aller Teilnehmerländer, 77% der OECD-Länder). Das deutet darauf hin, dass Open-Government-Initiativen zumeist wie alle anderen staatlichen Aktivitäten behandelt werden. Dies lässt zwar auf eine gewisse Systematisierung der

Abbildung 3.1 **Länder, die ihre Open-Government-Initiativen einem Monitoring unterziehen**

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus

Open-Government-Initiativen schließen, erschwert aber auch die Verfolgung eines ressort- und ebenenübergreifenden Ansatzes in diesem Bereich, da das Regierungszentrum u.U. nicht über den Stand der Umsetzung der laufenden Initiativen informiert ist. Aus diesem Grund wurde in vielen Ländern eine zentrale Einrichtung oder Stelle mit dem Monitoring sämtlicher Open-Government-Initiativen betraut. Diese Stelle ist dann auch für die Koordinierung der Open-Government-Strategie und der entsprechenden Initiativen zuständig. Bei den Ländern, in denen solche Zentralstellen eingerichtet wurden, handelt es sich in erster Linie um solche, die über ein starkes Regierungszentrum verfügen (z.B. Kanada und das Vereinigte Königreich), in denen traditionell zentrale Behörden für ressortübergreifende Maßnahmen zuständig sind (z.B. Frankreich, Japan und Spanien) oder die ein Präsidialsystem aufweisen (z.B. Chile). Einige Länder (z.B. Estland, Irland, Mexiko und das Vereinigte Königreich) wiesen explizit darauf hin, dass zivilgesellschaftliche Organisationen in den für das Umsetzungsmonitoring zuständigen Organen vertreten sind (Tabelle 3.1).

Der OECD-Survey zeigt, dass die meisten Länder ihre Open-Government-Initiativen einem Monitoring unterziehen. Dies ist als erster Schritt der Bestandsaufnahme früherer und aktueller Initiativen zu begrüßen; die tatsächliche längerfristige Wirkung dieser Initiativen kann jedoch nur beurteilt werden, wenn anschließend eine Evaluierung stattfindet.

Tabelle 3.1 **Monitoring-Mechanismen für Open-Government-Initiativen**

	Für das Monitoring aller Open-Government-Initiativen zuständige zentrale Stelle	Ad-hoc-Monitoring-Mechanismen	Reguläre Monitoring-Aktivitäten der die Open-Government-Initiativen durchführenden Stellen	OPG-Beurteilungen (Selbstbewertungen und IRM für Mitgliedsländer der OGP)	Sonstiges
Argentinien				X	
Australien			X		
Brasilien	X	X	X	X	
Chile	X		X	X	
Costa Rica	X			X	
Deutschland			X	Nicht OPG-Mitglied	X
Dominik. Rep.	X			X	
El Salvador	X			X	
Estland	X	X	X	X	
Finnland			X	X	
Frankreich	X			X	
Griechenland	X		X	X	
Guatemala	X		X	X	X
Indonesien	X			X	
Irland		X	X	X	X
Israel	X			X	
Italien			X	X	
Japan	X	X	X	Nicht OPG-Mitglied	X
Jordanien		X			
Kanada	X	X		X	
Kolumbien	X		X	X	X
Korea			X		
Lettland			X	X	
Litauen	X		X	X	
Mexiko	X	X	X	X	
Neuseeland			X	X	
Niederlande				X	
Norwegen			X	X	
Österreich			X	Nicht OPG-Mitglied	
Panama				X	
Paraguay				X	
Peru	X			X	
Philippinen		X		X	
Polen			X	Nicht OPG-Mitglied	
Portugal	X		X	Nicht OPG-Mitglied	
Rumänien			X	X	
Schweden		X	X		
Schweiz	X			Nicht OPG-Mitglied	
Slowak. Rep.				X	
Slowenien	X	X	X	Nicht OPG-Mitglied	

Tabelle 3.1 (Forts.) **Monitoring-Mechanismen für Open-Government-Initiativen**

	Für das Monitoring aller Open-Government-Initiativen zuständige zentrale Stelle	Ad-hoc-Monitoring-Mechanismen	Reguläre Monitoring-Aktivitäten der die Open-Government-Initiativen durchführenden Stellen	OPG-Beurteilungen (Selbstbewertungen und IRM für Mitgliedsländer der OGP)	Sonstiges
Spanien	X	X	X	X	
Tunesien		X	X	X	
Ungarn	X		X	X	
Uruguay	X			X	
Ver. Königreich	X	X		X	
Ver. Staaten			X	X	
OECD30	47%	30%	77%	87% (20 von 23)	10%
Alle 48 Länder	50%	29%	63%	90% (37 von 41)	10%

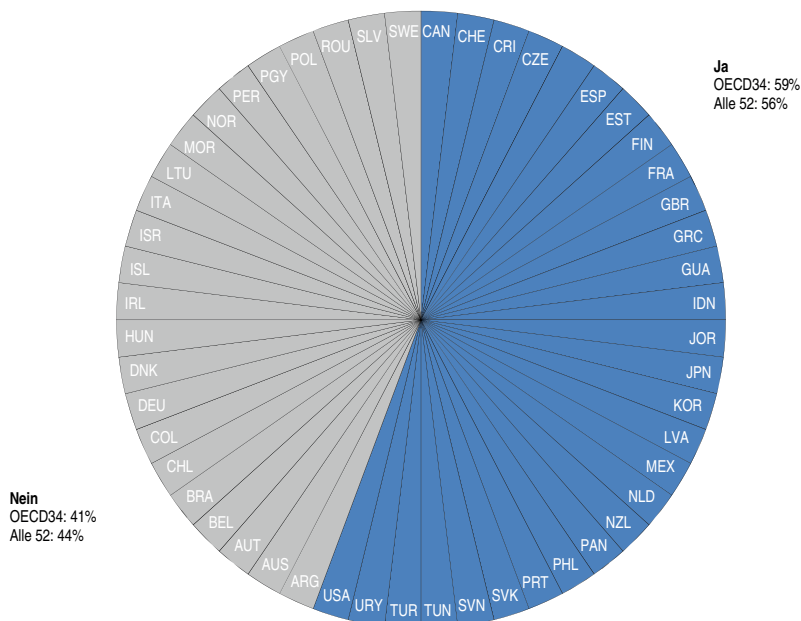
Anmerkung: Nur die Länder, die angegeben hatten, dass sie ein Monitoring ihrer Open-Government-Initiativen durchführen, wurden anschließend gefragt, welchen Mechanismus sie dazu einsetzen. Deshalb sind nur diese Länder in der Tabelle aufgeführt. Es handelt sich dabei um 30 der 35 OECD-Länder und 48 aller 53 Teilnehmerländer. „Sonstige“ umfasst: Kolumbien: Strategie für das Monitoring der Umsetzung des Zweiten OGP-Aktionsplans. Deutschland: Die Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (EITI) verlangt einen detaillierten internen Monitoring-Prozess auf nationaler Ebene. Dieser Monitoring-Prozess erstreckt sich auf die Aktivitäten, die zur Erfüllung des EITI-Standards durchgeführt werden, wie auch auf die Aktivitäten zur Verwirklichung der vereinbarten nationalen Ziele. Guatemala: Präsentation der im Hinblick auf die eingegangenen Verpflichtungen erzielten Ergebnisse vor einem technischen Ausschuss. Irland: Das Ministerium für öffentliche Ausgaben und Reformen ist für die Sammlung von Informationen und die Fortschrittsberichterstattung hinsichtlich der Umsetzung des Aktionsplans zuständig. Japan: Einholung eines breiten Spektrums von Stellungnahmen der Öffentlichkeit (z. B. IT-Dashboard, Homepages der einzelnen Ministerien).

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Nur wenige Länder evaluieren tatsächlich die längerfristige Wirkung ihrer Open-Government-Initiativen

Die OECD definiert Evaluierung als die systematische und objektive Beurteilung eines laufenden oder abgeschlossenen Projekts oder Programms bzw. einer Politikmaßnahme und ihrer Konzeption, Umsetzung und Ergebnisse. Ziel ist es, die Relevanz und Verwirklichung von Zielen zu ermitteln sowie ihre Effizienz, ihre Wirksamkeit, längerfristige Wirkung und Nachhaltigkeit zu bestimmen. Eine Evaluierung sollte glaubwürdige und nützliche Informationen liefern, die die Einbeziehung gewonnener Erkenntnisse in den Entscheidungsprozess von Empfängern und Gebern ermöglichen. Ferner bezeichnet der Begriff „Evaluierung“ einen Prozess, in dem der Wert oder die Signifikanz einer Aktivität, einer Politik oder eines Programms bestimmt werden, mit anderen Worten eine möglichst systematische und objektive Bewertung einer geplanten, laufenden oder bereits abgeschlossenen Maßnahme“ (OECD, 2009b). Im Vergleich zum Prozentsatz der Länder, die ein Monitoring ihrer Open-Government-Initiativen durchführen, ist der Anteil derer, die diese auch evaluieren, eher bescheiden: Nur knapp über die Hälfte der Länder tut dies (Abb. 3.2).

Unter den Ländern, die ihre Open-Government-Initiativen evaluieren, bestätigt die überwiegende Mehrzahl (71% der Teilnehmerländer bzw. 84% der OECD-Länder), dass die Evaluierung im Rahmen der regulären Evaluierungstätigkeiten der jeweiligen Behörde erfolgt. Wie schon für das Monitoring gaben die OGP-Mitglieder an, dass es sich bei ihren Evaluierungen um die entsprechenden Verfahren der OGP handelt (Selbstbewertungen und unabhängiger Berichtsmechanismus). Ebenfalls wie beim Monitoring betrachten offenbar nicht alle OGP-Mitglieder die in diesem Kontext vorgenommenen Beurteilungen als Evaluierungsmechanismus, da einige von ihnen angaben, keine Evaluierungen durch-

Abbildung 3.2 **Länder, die die längerfristige Wirkung ihrer Open-Government-Initiativen evaluieren**

Anmerkung: Luxemburg hat diese Frage nicht beantwortet.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

zuführen. Etwa ein Drittel der Länder, die Evaluierungen durchführen, nutzen dazu Bürger- und Akteursbefragungen. Ungefähr gleich hoch ist die Zahl der Länder, die unabhängige Evaluierungen von Nichtregierungsorganisationen durchführen lassen. In einigen Ländern (z.B. Griechenland, Mexiko und Spanien) ist das Spektrum der eingesetzten Evaluierungsmechanismen zudem breiter als in der Mehrzahl der anderen Länder.

Fast alle OECD-Mitgliedsländer und -Nichtmitgliedsländer, die Evaluierungen durchführen, gaben an, dass die Evaluationsergebnisse kommuniziert werden (26 von 27 Ländern) (Abb. 3.3). 83% der OECD-Länder bestätigen, dass diese Informationen öffentlich zugänglich sind. Sämtliche lateinamerikanische Länder sowie Indonesien, Jordanien, die Philippinen und Tunesien gaben an, dass sie die Evaluationsergebnisse öffentlich zugänglich machen. 88% der Teilnehmerländer insgesamt und 82% der OECD-Länder, die Evaluierungen durchführen, gaben an, dass die dadurch gewonnenen Informationen zur Verbesserung der längerfristigen Wirkung und der Gestaltung künftiger Open-Government-Initiativen verwendet werden.

Die Länder sollten nach Möglichkeit sämtliche Evaluationsergebnisse öffentlich zugänglich machen. Auch wenn die Veröffentlichung der Ergebnisse für die Umsetzungsbehörde nicht in allen Fällen vorteilhaft ist, gibt sie den politischen Entscheidungsträgern doch einen zusätzlichen Anreiz zur Verbesserung der Maßnahmen. Ein innovatives Beispiel für die Publikmachung von Open-Government-Ergebnissen ist das „Open Government Dashboard“ in Mexiko, auf dem die Umsetzung aller Open-Government-Initiativen des Landes verfolgt werden kann. Kasten 3.4 beschreibt dieses Konzept.

Der Anteil der Länder, die die Evaluationsergebnisse laut eigenen Angaben nicht nutzen, um die längerfristige Wirkung und die Gestaltung künftiger Open-Government-Initiativen zu verbessern, ist zwar relativ gering. Wünschenswert wäre es jedoch, wenn alle Länder die wertvollen Informationen nutzen würden, die sich aus Evaluierungs-

Tabelle 3.2 **Evaluierungsmechanismen für Open-Government-Initiativen**

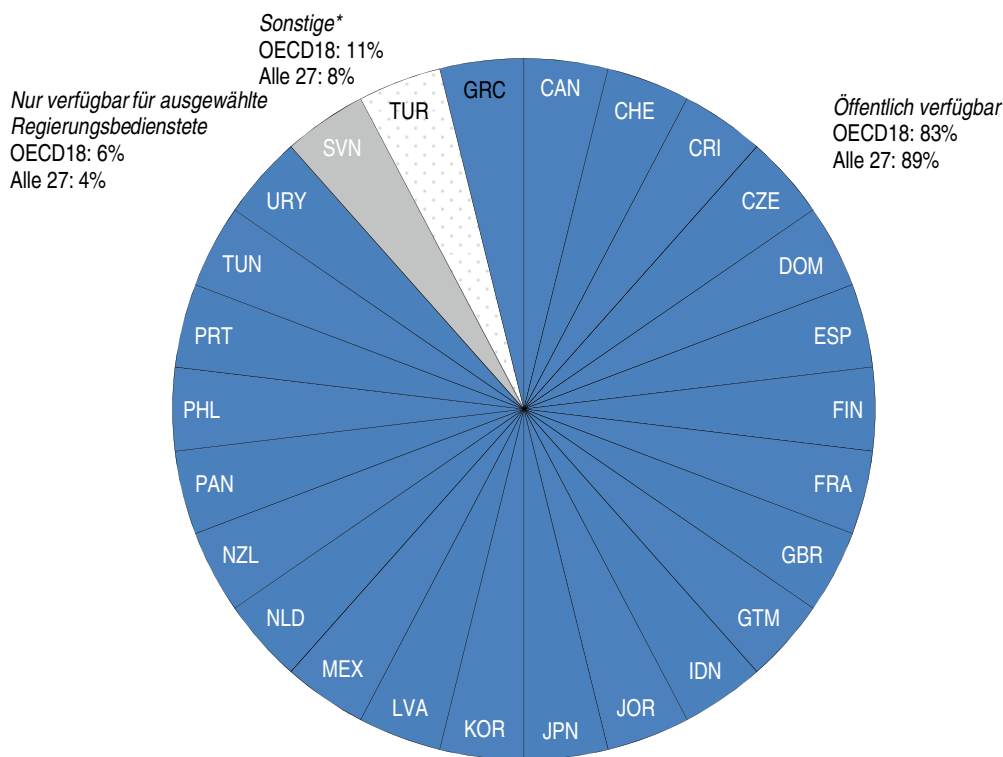
	Ad-hoc-Mechanismen zur Evaluierung der längerfristigen Wirkung	Reguläre Evaluierungsmechanismen der einzelnen Behörden	Bürger- und Akteursbefragungen	Befragungen öffentlich Bediensteter	Staatl. Untersuchungen der längerfristigen Wirkung von OG-Initiativen in bestimmten Bereichen	Unabhängige Beurteilungen von NRO	Unabhängige Beurteilungen von Privatunternehmen	OGP-Beurteilungen (Selbstbewertungen und IRM)	Sonstige
Costa Rica	X	X				X		X	X
Dominik. Rep.		X						X	
Estland		X	X					X	
Finnland		X		X				X	
Frankreich	X	X						X	
Griechenland	X	X	X	X	X			X	
Guatemala		X				X		X	
Indonesien								X	
Japan			X					Nicht OPG-Mitglied	
Jordanien								X	
Kanada						X		X	
Korea		X						X	
Lettland		X						X	
Mexiko	X	X		X		X		X	X
Neuseeland		X						X	
Niederlande		X						X	
Panama								X	
Philippinen					X		X	X	
Portugal		X						Nicht OPG-Mitglied	
Slowak. Rep.		X						X	
Slowenien		X						Nicht OPG-Mitglied	
Schweiz	X							Nicht OPG-Mitglied	
Spanien		X	X		X	X	X	X	
Tschech. Rep.		X	X			X		X	
Tunesien	X					X		X	
Uruguay		X	X					X	
Ver. Königreich		X						X	
Ver. Staaten		X				X		X	
OECD19	21%	84%	26%	16%	11%	26%	5%	100% (15 von 15)	11%
Alle 28 Länder	21%	71%	21%	11%	11%	29%	7%	100% (24 von 24)	11%

Anmerkung: Nur die Länder, die angegeben hatten, dass sie ihre Open-Government-Initiativen evaluieren, wurden im OECD-Survey anschließend gefragt, welchen Mechanismus sie dazu einsetzen. Deshalb sind nur diese Länder in der Tabelle aufgeführt. Es handelt sich dabei um 19 der 35 OECD-Länder und 28 aller 53 Teilnehmerländer. Die Türkei hat diese Frage nicht beantwortet. „Sonstige“ umfasst: Costa Rica: Transparenzindex der Ombudsstelle. Mexiko: Mexiko hat zusammen mit der OECD einen OECD Open Government Data Review erstellt, in dem die längerfristige Wirkung von Open-Government-Maßnahmen in Mexiko, insbesondere in Bezug auf Offene Verwaltungsdaten, untersucht wurde.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

ergebnissen ablesen lassen, um ihre Politik zu verbessern. Open-Government-Initiativen werden effektiv häufiger einem Monitoring als einer Evaluierung unterzogen. Außerdem scheint recht häufig eine gewisse konzeptuelle Verwirrung in Bezug auf Monitoring und Evaluierung zu bestehen, und Evaluierungen der längerfristigen Wirkung bzw. Folgen werden offenbar nur selten durchgeführt. Monitoring ebenso wie Evaluierung von Open-Government-Initiativen werden OECD-Daten zufolge häufig in allgemeinere MuE-Anstrengungen eingebunden, die sich auf ein ganzes Spektrum von Politikinitiativen erstrecken.

Abbildung 3.3 Verfügbarkeit der Evaluierungsergebnisse



Anmerkung: Nur Länder, die angegeben hatten, dass sie ihre Open-Government-Initiativen evaluieren, wurden im OECD-Survey anschließend gefragt, inwieweit sie die Ergebnisse der Evaluierung öffentlich zugänglich machen. Deshalb sind nur diese Länder in der Tabelle aufgeführt. Es handelt sich dabei um 18 der 35 OECD-Länder und 27 aller 53 Teilnehmerländer. Die Slowakische Republik hat diese Frage nicht beantwortet. „Sonstige“ umfasst: Griechenland: Die ersten Evaluierungen der Open-Government-Strategie werden den wichtigsten beurteilten Behörden (hauptsächlich Ministerien) in Form öffentlicher Unterlagen zur Konsultation unterbreitet. Die Gesamtbeurteilung der Open-Government-Strategie erscheint in einem vom Ministerium für innere Angelegenheiten und Verwaltungs-umbau erstellten Bericht, der von der Öffentlichkeit eingesehen werden kann und dem Parlament unterbreitet wird. Türkei: Über die Frage wurde zum Zeitpunkt der Beantwortung des Fragebogens noch diskutiert.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Ein solches Mainstreaming ist zwar positiv zu werten, da es zeigt, dass Open-Government-Reformen als fester Bestandteil der regulären Politikaktivitäten betrachtet werden. Allerdings könnte dies die Möglichkeiten zur Zusammenfassung der Ergebnisse im Open-Government-Bereich begrenzen und damit zugleich den Lernprozess, die Rechenschaftslegung und die Wirkungsdemonstration beeinträchtigen, was ein typisches Problem von ressort- und ebenenübergreifenden Politikbereichen wie Open Government ist.

Um eine ressort- und ebenenübergreifende Weiterverfolgung von Open-Government-Initiativen zu gewährleisten, machen einige Länder sehr starken Gebrauch von den institutionalisierten MuE-Mechanismen der OPG, d.h. der Fortschrittsberichterstattung, den Selbstbewertungen und dem unabhängigen Berichtsmechanismus. Diese Mechanismen dienen jedoch hauptsächlich dazu, die Umsetzung der Verpflichtungen des OGP-Aktionsplans zu verfolgen. Kasten 3.5 gibt einen Überblick über die beiden letzteren Mechanismen, wobei sich ebenfalls zeigt, dass das Augenmerk in erster Linie auf Umsetzungsfortschritten und Fortschrittsbeobachtung und weniger auf einer tatsächlichen Evaluierung (der längerfristigen Wirkungen bzw. Folgen) liegt.

Kasten 3.4 Dashboard für Monitoring und Evaluierung von Open-Government-Strategien in Mexiko

Im Bericht über Mexikos ersten Aktionsplan für die Open Government Partnership, der im Rahmen des unabhängigen Berichtsmechanismus erstellt wurde, hieß es, dass Mexiko auf eine Stärkung des Monitorings und der Evaluierung der im Aktionsplan eingegangenen Verpflichtungen hinarbeiten sollte. Daraufhin hat Mexiko eine eigene Methode entwickelt, um ein Monitoring sowie Evaluierungen in Bezug auf seine OGP-Verpflichtungen durchzuführen und die Veröffentlichung der dabei gewonnenen Erkenntnisse zu gewährleisten.

Auf Mexikos „Open Government Dashboard“ werden spezifische Aktionen mit Fristen und einer klaren Festlegung der Zuständigkeiten identifiziert, sowohl für die öffentlich Bediensteten als auch für die Zivilgesellschaft. Die Daten sind öffentlich und umfassen eine „Kontrolltafel“ mit Echtzeitinformationen zu den im Hinblick auf einzelne Verpflichtungen erzielten Fortschritten. Das Open Government Dashboard visualisiert die Fortschritte bzw. noch zu bewältigenden Herausforderungen für jede der Verpflichtungen, ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern, diese Entwicklungen zu verfolgen, und bietet Links zu weitergehenden Informationen oder Kontaktstellen der für die Umsetzung zuständigen staatlichen Organe. Zudem liefert das Dashboard detaillierte Erklärungen der konkreten Maßnahmen, die bislang zur Erfüllung der Verpflichtungen ergriffen wurden.

Bei Verpflichtung Nr. 9 von Mexikos OGP-Aktionsplan geht es beispielsweise um die Verbesserung von Transparenz und Rechenschaft in Bezug auf die staatlichen Ausgaben für öffentliche Bauprojekte auf nationaler und subnationaler Ebene. Auf dem entsprechenden Teil der Website kommentieren Vertreter des Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, entspricht dem Finanzministerium) sowie des mexikanischen Instituts für Wettbewerb (IMCO) – d.h. der für die Erfüllung der Verpflichtungen zuständigen Stellen – die erzielten Fortschritte und noch zu bewältigenden Herausforderungen. Die Website bietet zusätzliche Informationen für interessierte Bürger und andere Akteure.

Quelle: OECD (2016), *OECD Digital Government Studies: Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en>. Antworten Mexikos auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kasten 3.5 Die Selbstbewertungen und der unabhängige Berichtsmechanismus der OGP

Selbstbewertungen der Länder: Während der zweijährigen Laufzeit der Aktionspläne erstellen die Länder jährliche Selbstbewertungen. Um den Verwaltungsaufwand zu minimieren, befassen sich die beiden Berichte mit ähnlichen Themen, nur bezogen auf unterschiedliche Zeiträume. Die vorläufige Selbstbewertung sollte die Ausarbeitung des Aktionsplans, den Konsultationsprozess, die Bedeutung und den Umfang der Verpflichtungen sowie die bereits erzielten Fortschritte zum Gegenstand haben. Der abschließende Bericht sollte sich mit den endgültigen Ergebnissen der im Rahmen des Aktionsplans durchgeführten Reformen, den Konsultationen während der Umsetzung und den gewonnenen Erkenntnissen befassen. Die Arbeit an den Selbstbewertungsberichten muss eine zweiwöchige öffentliche Konsultationsphase umfassen, wie dies die OGP-Richtlinien vorsehen.

Unabhängiger Berichtsmechanismus: Der unabhängige Berichtsmechanismus (IRM) ist ein wichtiges Element, das es allen Beteiligten gestattet, die mit der OGP in den Mitgliedsländern erzielten Fortschritte zu verfolgen. Im Rahmen des IRM werden jährliche unabhängige Sachstandsberichte für alle Teilnehmerländer der OGP erstellt. Diese Berichte bewerten die Leistung der Regierungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung der OGP-Aktionspläne und die in Bezug auf die Grundsätze offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns erzielten Fortschritte und enthalten Empfehlungen für technische Verbesserungen. Sie sollen den Dialog zwischen Regierungen und Bürgern anregen und die Rechenschaft fördern.

Quelle: OGP (Open Government Partnership) (o.J. a), „Self-Assessment Process“, OGP, www.opengovpartnership.org/self-assessment-process (Abruf am 2. August 2016); OGP (o.J. b), „IRM Reports“, OGP, www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism (Abruf am 2. August 2016).

Evaluierung auf Ressortebene

Die Einbeziehung einer sektoralen bzw. ressortbezogenen Perspektive in das Monitoring und die Evaluierung von Open-Government-Initiativen – im Gegensatz zu einer Beurteilung auf gesamtstaatlicher Ebene – ermöglicht eine nuancenreichere, eingehendere Untersuchung, was Häufigkeit, Umfang, Monitoringmethoden und Evaluierungsverfahren betrifft. Daher ist es wichtig, sowohl Informationen auf gesamtstaatlicher als auch auf sektoraler Ebene zu sammeln. Angesichts der hohen Bedeutung einer Evaluierung der längerfristigen Wirkung der Bürgerbeteiligung während des gesamten Politikzyklus werden in Kapitel 5 einige der hier vorgebrachten Argumente eingehender erörtert. Im OECD-Survey wurden die Gesundheits- und Finanzministerien der Teilnehmerländer gefragt, wie sie an die Evaluierung einer der zentralen Elemente offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns herangehen, nämlich die Bürgerbeteiligung im Politikzyklus. Drei Viertel (75%) der Gesundheitsministerien der Teilnehmerländer gaben an, dass ein paar (mindestens 25%), einige (mindestens 50%) oder alle Bürgerbeteiligungsinitiativen evaluiert werden. Für die Finanzministerien fielen die Zahlen etwas niedriger aus. Sie gaben in 58% der Länder an, dass Initiativen zur Bürgerbeteiligung evaluiert werden. Die sektorspezifischen Daten zeigen auch, dass die Evaluierung je nach Ressort andere Schwerpunkte („Was wird evaluiert?“) haben kann (Tabelle 3.3).

Von den 24 Gesundheitsministerien, die die entsprechende Frage beantworteten, gaben nur 50% an, dass sie die Wirkung der Initiativen evaluieren. Unter den 24 Finanzministerien, die die Bürgerbeteiligungsinitiativen eigenen Angaben zufolge im Allgemeinen evaluieren, ist dieser Anteil mit 67% höher. Überraschend gering ist der Anteil dieser Ministerien, die die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Open-Government-Initiativen evaluieren. Leistungsbezogene Evaluierungen werden hingegen von der überwiegenden Mehrzahl der Ministerien durchgeführt (79% der Gesundheitsministerien und 75% der Finanzministerien).

Eine weitere Feststellung des OECD-Survey ist, dass die Evaluierung hauptsächlich im Wege interner Beurteilungen erfolgt: 92% der Gesundheitsministerien (83% der OECD-Länder) und 92% der Finanzministerien (94% der OECD-Länder), die die entsprechende Frage beantworteten, bestätigen, dass zur Evaluierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen interne Beurteilungen eingesetzt werden (Abb. 3.4). Befragungen der Bürger, die an den Konsultationen teilnahmen, kommen an zweiter Stelle: 38% der betreffenden Gesundheitsministerien (28%

Tabelle 3.3 Schwerpunkte der Evaluierung auf Ressortebene in den OECD-Ländern („Was wird evaluiert?“)

	Gesundheitsministerium		Finanzministerium	
	Alle 24	OECD17	Alle 24	OECD18
Inputs	58%	59%	50%	61%
Leistungen	79%	82%	75%	83%
Wirkungen	50%	65%	67%	78%
Methoden	42%	41%	42%	56%
Wirtschaftliche Tragfähigkeit	29%	29%	38%	39%
Sonstige Aspekte	13%	18%	25%	22%
Nicht bekannt	8%	12%	8%	6%

Anmerkung: Die entsprechende Frage wurde nur an Ministerien gerichtet, die angegeben hatten, dass sie Initiativen der Bürgerbeteiligung im Allgemeinen evaluieren.

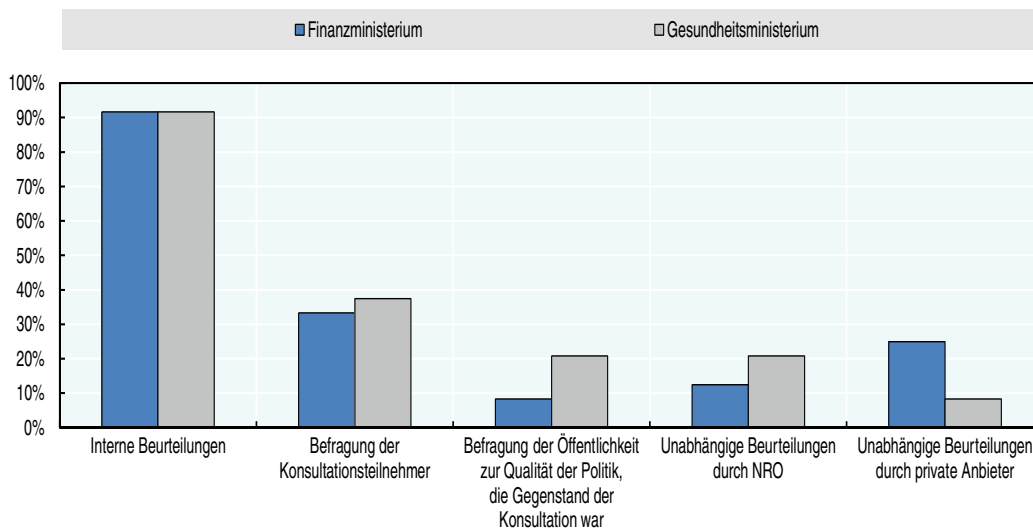
Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

der OECD-Länder) und 33% der betreffenden Finanzministerien (39% der OECD-Länder) gaben an, dass solche Befragungen zur Evaluierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen durchgeführt werden.

Erstaunlicherweise lassen die Ministerien nicht häufig unabhängige Beurteilungen erstellen, weder von NRO noch von privaten Anbietern. In der Vergangenheit haben nur ein Fünftel, d.h. 21%, bzw. 8% (private Anbieter) der Gesundheitsministerien der Länder, die die entsprechende Frage beantworteten, solche externen Beurteilungen erstellen lassen. Die Gesundheitsministerien der betreffenden 17 OECD-Länder sind diesbezüglich noch zurückhaltender. Von ihnen gaben jeweils nur zwei an, Evaluierungen bei NRO bzw. privaten Anbietern in Auftrag gegeben zu haben. Kanadas und Neuseelands Gesundheitsministerien gehören zu den wenigen, die unabhängige Evaluierungen von NRO durchführen ließen. Private Anbieter wurden nur vom spanischen und vom schwedischen Gesundheitsministerium mit unabhängigen Evaluierungen betraut. Wie in Kapitel 4 und 5 eingehender erörtert, können Nichtregierungsorganisationen wie auch die Bürger selbst eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung von Fehlfunktionen sowie ungenutztem Potenzial von Initiativen zur Bürgerbeteiligung spielen. Die Länder könnten also untersuchen, ob sich künftige Evaluierungskonzepte sinnvoll durch externe, unabhängige Beurteilungen ergänzen lassen.

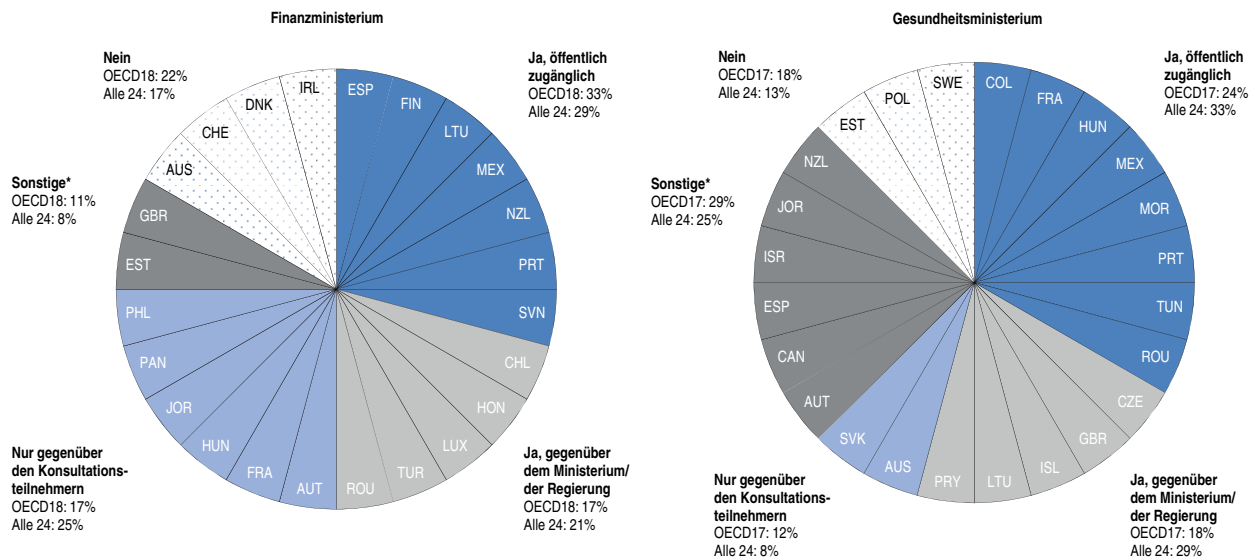
Was die Kommunikation über die Evaluierungsergebnisse betrifft, so gab im OECD-Survey weniger als ein Viertel der die entsprechende Frage beantwortenden Gesundheitsministerien an, dass die Evaluierungsergebnisse öffentlich zugänglich sind. Im Fall der Finanzministerien gilt dies für etwa ein Drittel (Abb. 3.5). Wie bereits erwähnt, bietet sich mit der Veröffentlichung der Evaluierungsergebnisse die Möglichkeit, künftig nicht nur die Evaluierungsmethoden zu verbessern, sondern auch die längerfristige Wirkung der Evaluierungen. Unter den Finanz- ebenso wie den Gesundheitsministerien gaben über 63% an, dass die Evaluierungen zur Verbesserung künftiger Konsultationsinitiativen genutzt werden. Erfolgreich und bemerkenswert ist der Ansatz, den das Gesundheitsministerium der kanadischen Provinz Alberta verfolgt (Kasten 3.6).

Abbildung 3.4 **Evaluierungskonzepte auf Ressortebene**



Anmerkung: Finanzministerien: n = 24 (davon OECD: 18), Gesundheitsministerien: n = 24 (davon OECD: 17). Die entsprechende Frage wurde nur an Ministerien gerichtet, die angegeben hatten, dass sie Initiativen der Bürgerbeteiligung evaluieren.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Abbildung 3.5 **Kommunikation der Ergebnisse der Evaluierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen im Politikzyklus (Ressortebene)**

Anmerkung: Die entsprechende Frage wurde nur an Ministerien gerichtet, die angegeben hatten, dass sie Initiativen der Bürgerbeteiligung evaluieren.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kasten 3.6 Der „What We Heard“-Bericht des Gesundheitsministeriums von Alberta (Kanada)

Das Gesundheitsministerium der kanadischen Provinz Alberta hat einen innovativen Ansatz für die Kommunikation der Ergebnisse eines bürgerorientierten Konzepts zur Evaluierung von Politikmaßnahmen und vor allem der entsprechenden Inputs, der verwendeten Methoden und der erzielten Ergebnisse entwickelt. Die Regierung von Alberta führte 2005 ein Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung („Getting on with Better Health Care“) ein, das sich aus 13 konkreten Maßnahmen zusammensetzte. Eine davon war das „Health Policy Framework“. Um eine bedarfsgerechte Gestaltung und Umsetzung dieses Rahmenkonzepts zu gewährleisten, holte die Regierung Stellungnahmen von 420 Akteuren des Gesundheitssektors, Ärzten und Krankenpflegekräften, Gewerkschaften, Kommunalvertretern, Pädagogen und Bürgerorganisationen ein. Über Briefe und E-Mails, Besprechungen, Telefonate und Online-Befragungen stand die Regierung von Alberta mit insgesamt 4 056 Personen in Kontakt, um sich über deren Vorschläge für eine optimale Gestaltung und Umsetzung des gesundheitspolitischen Rahmenkonzepts zu informieren.

Die während der Konsultationen gesammelten Informationen wurden in einem Bericht mit dem Titel „What We Heard ... from Albertans during March 2006“ zusammengefasst, den jedermann auf der Website des Gesundheitsministeriums von Alberta einsehen kann. In diesem Bericht informiert das Gesundheitsministerium knapp und leicht verständlich über das Konsultationskonzept, den Zeitrahmen, den Inhalt der eingegangenen Stellungnahmen und die aus dem Konsultationsprozess gewonnenen Erkenntnisse. Das kanadische Gesundheitsministerium gab im OECD-Survey an, dass die Ergebnisse des Evaluierungsverfahrens anschließend genutzt wurden, um die Methoden zur Berücksichtigung der Ansichten der Bürger weiter zu verbessern. Wie nötig solche Konsultationsprozesse sind und wie viel sie bringen, kommt in einer der wichtigsten Feststellungen des Berichts zum Ausdruck: „Die Bürger von Alberta wünschen sich mehr Information und Kommunikation über die politischen Orientierungen ihrer Provinz, um das Rahmenkonzept und die Konsequenzen, die es für sie hat, besser zu verstehen“. Kanadas Ansatz ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Quelle: Alberta Health and Wellness (2006), „What We Heard ... from Albertans during March 2006“, www.health.alberta.ca/documents/What-We-Heard-Report-2006.pdf (Abruf am 2. August 2016).

Herausforderungen und Chancen für das Monitoring und die Evaluierung von Open-Government-Initiativen

Mit dem Monitoring und der Evaluierung von Open-Government-Initiativen treffen die Herausforderungen und Schwierigkeiten zweier Arbeitsbereiche aufeinander: offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln einerseits und Monitoring und Evaluierung andererseits. Dieser Abschnitt befasst sich mit diesen Herausforderungen und Chancen, um Optionen zur Verbesserung des Monitorings und der Evaluierung von Open-Government-Initiativen zu identifizieren, wobei das Augenmerk vor allem auf der (Folgen-)Evaluierung liegt.

Open Government: Sichtbarkeit und Komplexität

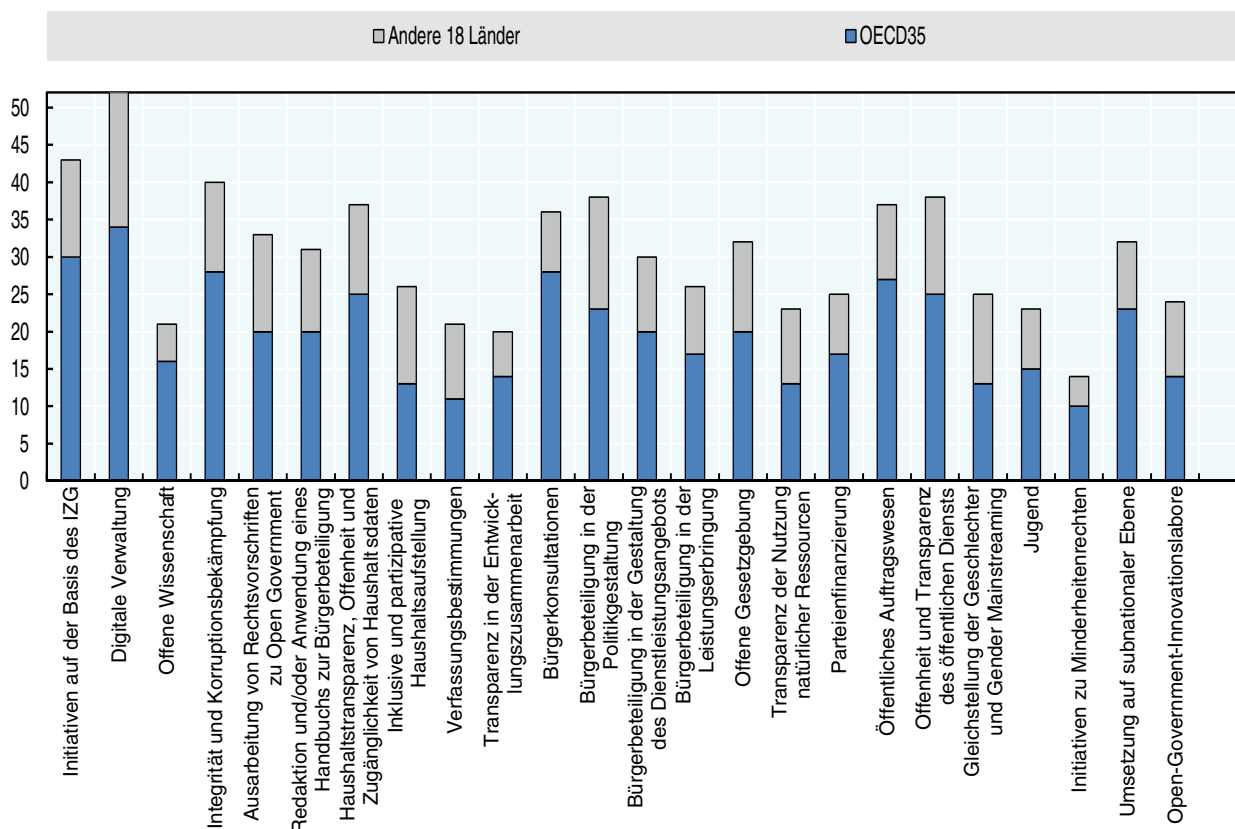
Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln kann in der Politik zwar bereits auf eine gewisse Tradition zurückblicken, in den letzten Jahren gewann es jedoch stark an Aufmerksamkeit. Dadurch erhöhte sich der Druck auf die Regierenden, greifbare Ergebnisse vorzuweisen. Solide MuE-Mechanismen sind dabei hilfreich. Die Ergebnisse des OECD-Survey und länderspezifische Berichte zeigen, dass sowohl die öffentlich Bediensteten als auch die Öffentlichkeit stärker für den Nutzen und die längerfristige Wirkung von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln sensibilisiert werden könnten. Langjährige Forschungsarbeiten zu Open-Government-Verfahren, z.B. Bürgerbeteiligung, haben zudem deutlich gemacht, dass über die Frage der längerfristigen Wirkung nicht unbedingt Einigkeit herrscht (Irvin und Stansbury, 2004). Daher bedarf es solider MuE-Mechanismen, um die Datenerfassung zu verbessern und so zu Erkenntnissen darüber zu gelangen, was funktioniert und unter welchen Voraussetzungen.

Der Notwendigkeit eines Monitorings und einer Evaluierung von Open-Government- bzw. Bürgerbeteiligungsinitiativen steht indessen die Komplexität dieses Konzepts gegenüber. Es ist im Wesentlichen ein mehrdimensionales Konzept, das – vor allem seit einigen Jahren – eine Vielzahl von Initiativen umfasst, wie Bürgerbeteiligung, Informationszugang, Open Data usw. (vgl. Abb. 3.6 wegen einer Übersicht über das Spektrum der Initiativen, die unter dem Begriff Open Government zusammengefasst werden). Dadurch wird es schwieriger, einen umfassenden und übergreifenden MuE-Rahmen für Open-Government-Initiativen zu konzipieren. Jede dieser Initiativen ist mit eigenen Herausforderungen für die Evaluierung verbunden, was beispielsweise dazu führt, dass Evaluierungen von Bürgerbeteiligungen zumeist in erster Linie verfahrensbezogen sind (Emery et al., 2015).

Der Querschnittscharakter des Open-Government-Konzepts hat zur Folge, dass es zum einen relativ komplex ist, einen sektorübergreifenden Gesamtüberblick über die Erfolge von Open-Government-Initiativen zu gewinnen, und es zum anderen nötig ist, zu begreifen, in welchem Zusammenhang substanz- d.h. sektorbezogene Politikinitiativen mit sektorübergreifenden Open-Government-Initiativen stehen. Daher ist es schwierig, geeignete MuE-Ansätze zu entwickeln, die dieser Komplexität gerecht werden und das Augenmerk sowohl auf den gemeinsamen Nenner offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns richten als auch der Notwendigkeit maßgeschneiderter Konzepte für spezifische Open-Government-Initiativen gerecht werden. Außerdem können sich dabei Fragen in Bezug auf die institutionelle Verankerung der Open-Government-Agenda, deren Finanzierung sowie die Zuständigkeiten für die Umsetzung stellen, was die Festlegung der optimalen Ausrichtung des Monitorings und der Evaluierung von Open-Government-Initiativen noch schwieriger machen kann.

Der zunehmende Druck, mit knappen öffentlichen Mitteln qualitativ hochwertige Dienste bereitzustellen, führte in Kombination mit dem Querschnittscharakter offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns dazu, dass auf Seiten der Politik das Interesse an

Abbildung 3.6 Die Mehrdimensionalität offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns



Anmerkung: Die Länder wurden gefragt, in welchen dieser Bereiche sie Open-Government-Initiativen gestartet haben. IZG = Informationszugangsgesetz.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

belastbaren MuE-Verfahren wächst. Daten aus dem OECD-Survey lassen jedoch vermuten, dass hier noch einiger Verbesserungsbedarf besteht, da es abgesehen von den im Rahmen der OGP durchgeführten Beurteilungen kaum einheitliche Standards oder Rahmenkonzepte für das Monitoring und die Evaluierung von Open-Government-Initiativen gibt. Auch wenn es wegen der großen Diversität der Politikinitiativen, die Abbildung 3.6 veranschaulicht, für die Politikverantwortlichen schwierig ist, geeignete Evaluierungsmechanismen zu definieren, ist dies doch unerlässlich, um die Wirksamkeit der Initiativen auf Dauer zu sichern.

Kontext der Evaluierung offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns: Die nationale Evaluierungskultur

Monitoring und Evaluierung offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns erfolgen nicht im luftleeren Raum. Wie Jacob et al. (2015) feststellen, gibt es nur wenige Normen in Bezug darauf, wie die Evaluierung in die Governance-Architektur integriert werden sollte, da der in einem bestimmten Land bestehende „Politikstil“ die öffentlichen Verwaltungssysteme prägen kann und davon auszugehen ist, dass einige dieser nationalen Merkmale unabhängig von den Besonderheiten der verschiedenen Politikbereiche und Organisationen Auswirkungen auf die Evaluierung haben. Um diese lokale Realität zu erfassen, vor deren Hintergrund das Monitoring und die Evaluierung von Open-Government-Initiativen in den einzelnen Ländern

**Kasten 3.7 Nationale Evaluierungskultur:
Die neun Indikatoren des *International Atlas of Evaluation***

1. Evaluierungen werden in zahlreichen Politikbereichen durchgeführt.
2. Mitwirkung inländischer Evaluierungsexperten aus verschiedenen Fachbereichen.
3. Nationaler Diskurs über die Evaluierung.
4. Berufsverbände.
5. Grad der Institutionalisierung – Regierung.
6. Grad der Institutionalisierung – Parlament.
7. In jedem Politikbereich werden die Evaluierungen von mehreren Institutionen und Evaluierungsexperten durchgeführt (Pluralismus).
8. Evaluierung innerhalb der obersten Rechnungskontrollbehörden.
9. Anteil der folgen- und wirkungsbezogenen Evaluierungen im Verhältnis zu dem der leistungs- und verfahrensbezogenen Evaluierungen.

Quelle: Jacob et al. (2015), "The institutionalization of evaluation matters: Updating the *International Atlas of Evaluation* 10 years later", *Evaluation*, Vol. 21(1), S. 6-31, SAGE, <http://evi.sagepub.com/content/21/1/6.abstract>, auf der Grundlage von J.-E. Furubo, R.C. Rist und R. Sandahl (Hrsg.) (2002), *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ und London.

betrachtet werden können bzw. sollten, ist es hilfreich, einen Blick in den *International Atlas of Evaluation* (Ausgabe 2015, Datensammlung 2011) zu werfen. Dieser Atlas vergleicht die nationale Evaluierungskultur von 19 OECD-Ländern ausgehend von einer Umfrage, an der mit dem jeweiligen nationalen Kontext vertraute Evaluierungsexperten teilgenommen hatten. Kasten 3.7 gibt einen Überblick über die neun Schlüsselindikatoren, die der *International Atlas of Evaluation* verwendet.

Eine eingehendere Erörterung der Untersuchung von Jacob et al. (ebd.) würde den Rahmen dieses Kapitels sprengen, einige der darin wiedergegebenen Beobachtungen sind jedoch sehr nützlich, um sich ein besseres Bild von der Evaluierungskultur der Länder und deren Ausgereiftheit zu machen.

- Auch wenn sich die Unterschiede zwischen den Ländern im Lauf der Jahre tendenziell verringert haben, bleiben zwischen Spitzenreitern wie Kanada, Finnland und der Schweiz einerseits und Ländern mit einer weniger institutionalisierten Evaluierungskultur wie Irland, Italien, Neuseeland oder Spanien (in denen die Evaluierungskultur dennoch einigermaßen ausgereift ist) nach wie vor erhebliche Differenzen bestehen. Verbesserungsbedarf besteht in den „schwächeren“ Ländern insbesondere in Bezug auf die Institutionalisierung der Evaluierung im Parlament, die Einbeziehung der obersten Rechnungskontrollbehörden in die Evaluierungsaktivitäten und die Ausrichtung der Evaluierungen auf eine Bewertung der längerfristigen Wirkungen bzw. Folgen.
- Die Debatte über die Politikevaluierung wird u.a. von Konzepten wie „evidenzbasierte Politikgestaltung“, „Erfolgsmessung“ und „Zertifizierung der Evaluierungsbeauftragten“, „Kosten-Nutzen-Verhältnis“, „Rechenschaft“ und „Ausgabenkontrolle“ (vor allem seit der Finanz- und Wirtschaftskrise) geleitet und durch die Veröffentlichung von Evaluierungsergebnissen in den Medien beeinflusst.
- Im Bereich des Kapazitätsaufbaus für die Evaluierung lassen sich verschiedene Entwicklungen beobachten, die durch die politische Kultur und die sonstigen bestehenden Institutionen beeinflusst werden.

- In einigen Ländern existieren nicht nur auf nationaler Ebene institutionalisierte Evaluierungskapazitäten, sondern auch auf regionaler und kommunaler bzw. lokaler Ebene (z.B. Dänemark, Frankreich, Niederlande und Schweiz).
- In manchen Ländern wird eine Koordinierung zwischen den Sektoren gefördert (so z.B. durch das Exzellenzzentrum für die Evaluierung im Treasury Board of Canada Sekretariat, vgl. Kasten 3.8) oder durch zentrale Stellen gewährleistet, die in allen Bereichen für die Evaluierung zuständig sind (z.B. in Frankreich, Japan, Korea und Spanien).

Daher ist es sinnvoll, die gesamte Evaluierungskultur eines Landes zu berücksichtigen, um einen besseren Eindruck von den MuE-Konzepten der Open-Government-Strategien bzw. -Initiativen eines Landes zu gewinnen. Dies gibt Aufschluss über Hintergründe sowie Stärken und Schwächen und ermöglicht es zu beurteilen, inwieweit realistischerweise mit weiteren Verbesserungen von Monitoring und Evaluierung zu rechnen ist.

Kasten 3.8 Kanadas Exzellenzzentrum für Evaluierung

Der Treasury Board der kanadischen Regierung hat eine Website erstellt, auf der nützliche Informationen, Tools und Ressourcen zu Evaluierungspraktiken für die Mitarbeiter der Bundesregierung und sonstige an Evaluierungsverfahren interessierte Personen gesammelt und veröffentlicht werden. Die Website fördert die Schaffung einer Evidenzbasis zu Vor- und Nachteilen verschiedener Politikmaßnahmen, da dies Folgendes unterstützt:

- Rechenschaftslegung durch die Veröffentlichung von Ergebnissen;
- Ausgabenmanagement;
- Ergebnisorientiertes Management;
- Verbesserungen von Politikmaßnahmen und Programmen.

Auf der Website findet sich eine breite Palette von Instrumenten, die öffentlich Bediensteten bei der Verbesserung ihrer Evaluierungsmethoden helfen können. Dazu gehören Hintergrunddokumente mit Leitlinien für die Evaluierung, einschließlich theoretischer Texte zu der Vielzahl verschiedener Konzepte und Praktiken, Jahresberichte der vergangenen Jahre sowie Referenzunterlagen, einschließlich externer Untersuchungen oder praxisbezogener Leitfäden für Prüfungen der Evaluierungsqualität in verschiedenen Ministerien und Behörden. Politikverantwortlichen bietet die Website zudem Zugriff auf Audit- und Evaluierungsdatenbanken, aus denen Unterlagen heruntergeladen werden können.

Zu den beliebtesten Angeboten der Website gehört das Factsheet des Government of Canada's Treasury Board zu seiner „New Policy on Evaluation“. Dieses Factsheet unterstreicht die Bedeutung der neuen Politik und ihre zahlreichen Vorteile im Hinblick auf eine evidenzbasierte und kosteneffiziente Politikgestaltung: „Die neue Evaluierungspolitik und die entsprechenden Leitlinien und Standards werden die Neutralität der Evaluierungsfunktion in den Ministerien und sonstigen staatlichen Stellen stärken und sichern. Sie wird auch gewährleisten, dass eine umfassende und verlässliche Evaluierungsdatengrundlage geschaffen und zur Erleichterung von Politikentscheidungen und Entscheidungen über das Ausgabenmanagement sowie zur Programmverbesserung genutzt wird. Die neue Politik beinhaltet eine Reihe von Änderungen, durch die sich die Neutralität, Aktualität und Qualität der Evaluierungen verbessert, gewährleistet eine klare Ausrichtung der Evaluierungen auf zentrale Kosten-Nutzen-Fragen (d.h. die Relevanz und die Ergebnisse der Maßnahmen) und dehnt den Erfassungsbereich der Evaluierung auf sämtliche Programmausgaben aus“.

Quelle: Kanadische Regierung (o.J.), „Centre of Excellence for Evaluation“, www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation.html (Abruf am 18. Oktober 2016).

Für eine belastbare Evaluierung von Open-Government-Initiativen: Entscheidende Elemente

Gründe der Evaluierung („Warum?“)

Die Evaluierung beansprucht erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen. Daher muss zuerst einmal gründlich darüber nachgedacht werden, warum eine Evaluierung durchgeführt werden soll. Dafür sprechen verschiedene Gründe, darunter Argumente der evidenzbasierten Politikgestaltung, der Rechenschaft und der Mitsprache (Stern et al., 2012; Stern, Saunders und Stame, 2015).

Der erste Grund ergibt sich aus den Regeln der evidenzbasierten Politikgestaltung, bei der Evaluierungen dazu dienen herauszufinden, was „funktioniert“, und es den Kausalzusammenhang zwischen einer Politikinitiative und den beobachteten Ergebnissen zu analysieren gilt. Anders ausgedrückt geht es darum, ausgehend von rationellen Argumenten und objektiven Daten – und nicht etwa ideologischen Vorstellungen oder persönlichen bzw. institutionellen Interessen – nachzuweisen, welchen Mehrwert eine bestimmte Politikinitiative bringt. In diesem Fall sind Wissensgewinn und Lernprozess die Hauptziele der Evaluierung. Eine entsprechende Evaluierung kann nachträglich, d.h. ex post, oder während der Umsetzung einer Politikinitiative mit einem unmittelbaren handlungsbezogenen Ziel erfolgen. Diese Art von Evaluierung dient der genaueren Definition der Maßnahmen und Vorgehensweisen der Open-Government-Agenda, um sicherzustellen, dass diese wirklich mit den Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns in Einklang stehen und die angestrebte längerfristige Wirkung erzielen, und zu ermitteln, unter welchen Bedingungen dies gewährleistet ist.

Der zweite Grund ist die Rechenschaftslegung bzw. Rechenschaftspflicht. Bei der Analyse der Daten zu dem, was funktioniert bzw. nicht funktioniert, geht es in diesem Fall in erster Linie darum, dass Personen oder Institutionen für die von ihnen ausgegebenen öffentlichen Mittel und damit erzielten Ergebnisse zur Rechenschaft gezogen werden können. Da die Open-Government-Agenda auf dem Prinzip der Öffnung des Politikzyklus für externe Akteure beruht, beinhaltet Rechenschaft auch das Konzept der Verantwortung gegenüber denen, die an diesem Prozess teilnehmen, sowie die Verpflichtung, auf deren Beiträge einzugehen. Dazu sollten auch Evaluierungen des Kosten-Nutzen-Verhältnisses gehören, um zu beurteilen, ob die angefallenen Kosten (finanzieller und personeller Art) durch die letztlich erzielte Wirkung gerechtfertigt werden. Dabei gilt es ebenfalls die Kosten – z.B. von Rechtstreitigkeiten – zu berücksichtigen, die entstehen können, wenn bestimmte Open-Government-Maßnahmen unterlassen werden (beispielsweise wenn bestimmte Daten nicht offengelegt werden, wenn die Bürger bei einem sie betreffenden Projekt nicht einbezogen werden usw.).

Der dritte Grund betrifft die Frage der Mitsprachemöglichkeiten. Entsprechende Evaluierungen zielen darauf ab, den Ansichten und Meinungen bestimmter Akteure bzw. Gruppen in Bezug auf eine Politikinitiative Gehör zu verschaffen. Häufig geht es dabei um Gruppen, die traditionell vom Politikprozess ausgeschlossen sind. Daher stehen bei der Evaluierung hier statt der „Neutralität“ die Prinzipien der „Interessenvertretung“ und der „Stärkung der politischen Teilhabe“ bzw. des „Empowerments“ im Vordergrund. Mitsprachemöglichkeiten sind auch ein entscheidendes Element von Open-Government-Reformen, die auf inklusive Verfahren und Wirkungen abzielen. Diese Art von Evaluierung ist daher von zentraler Bedeutung, um zu beurteilen, ob eine Open-Government-Strategie und die entsprechenden Initiativen den angestrebten Zielen in Bezug auf Inklusivität und Bürgerorientierung gerecht werden.

Wie bereits erwähnt, führt die wachsende Sichtbarkeit offenen Verwaltungs- und Regierungshandelns auch dazu, dass bessere Daten und Informationen dazu erforderlich sind. Da die meisten Länder das Hauptaugenmerk auf die Evaluierung der Outputs bzw. Leistungen richten, wird die Evaluierung im Kontext der evidenzbasierten Politikgestaltung eingesetzt, um die Verfahrensweisen zu verbessern. Bislang liegt nur wenig Evidenz zur längerfristigen Wirkung von Open-Government-Initiativen vor, d.h. zu der Frage, ob sie die Verwirklichung der instrumentellen Ziele (bessere Ergebnisse) und der intrinsischen Ziele (Stärkung demokratischer Grundwerte wie Vertrauen, Legitimität und politische Teilhabe) der Reformen ermöglichen. Wie weiter oben erörtert, evaluieren nur wenige Länder die „wirtschaftliche Tragfähigkeit“, d.h. das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Open-Government-Initiativen, was ein entscheidender Faktor für die Frage der Rechenschaft ist. Auch Anstrengungen, um die Mitsprachemöglichkeiten zu erhöhen, z.B. durch die Einbeziehung von Bürgern und sonstigen betroffenen Akteuren in die Evaluierung, sind nach wie vor selten. Diese Art von Evaluierung ist indessen äußerst wichtig, um die Inklusivität von Politikmaßnahmen und Vorgehensweisen zu beurteilen und deren Vereinnahmung durch einflussreiche Interessengruppen zu verhindern.

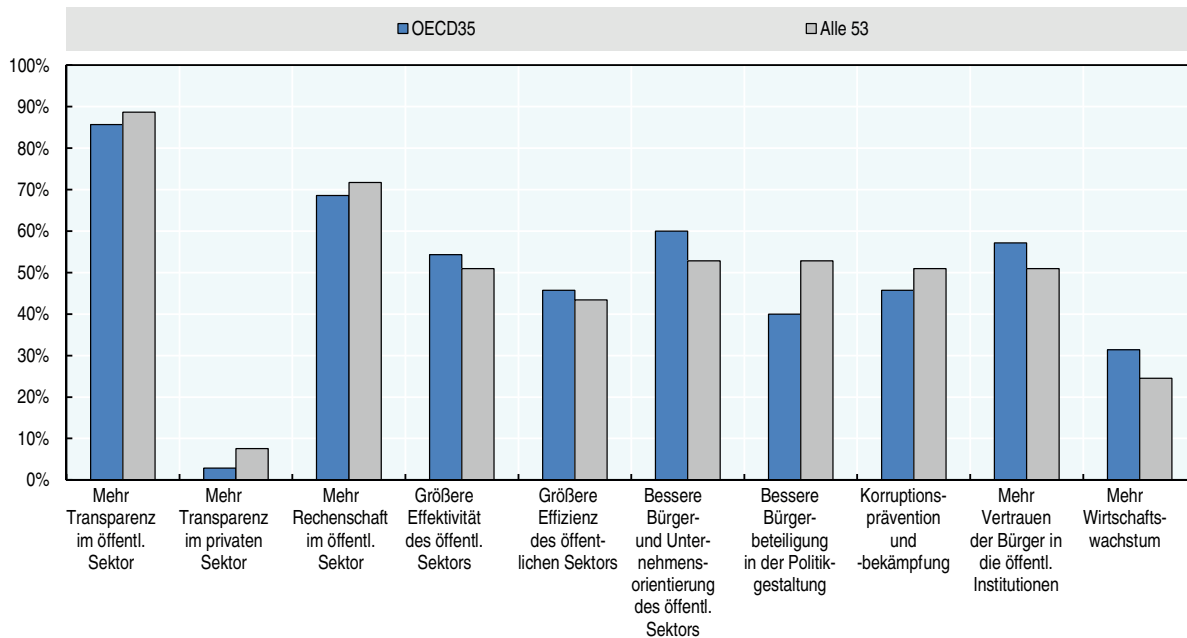
Gegenstand der Evaluierung („Was?“)

Um geeignete Evaluierungskonzepte für eine Open-Government-Strategie auszuwählen, muss darüber nachgedacht werden, „was“ evaluiert werden soll, d.h. was Gegenstand der Evaluierung sein soll. Dazu muss unterschieden werden zwischen der Ebene der Inputs, der Verfahren, der Outputs (bzw. Leistungen), der Wirkungen und der Folgen. Bei den Inputs geht es um die zur Umsetzung einer Politik eingesetzten Ressourcen (im Fall der partizipativen Haushaltsaufstellung z.B. um die vorbereitenden Arbeiten zur Verfahrensdurchführung sowie die Frage, ob diese ausreichend waren). Bei den Verfahren geht es um die durchgeführten Aktivitäten (d.h. im Beispiel der partizipativen Haushaltsaufstellung um die Kommunikationsmaßnahmen, die Partizipationsmechanismen und die Auswahl der Teilnehmer sowie die Frage, ob diese Aktivitäten angemessen waren). Bei den Outputs handelt es sich um die erste Ergebnisebene, die direkt mit der Politikinitiative zusammenhängt (im Beispiel der partizipativen Haushaltsaufstellung um die Frage, ob der Haushalt den Prioritäten der Bürger gerecht wird).

Bei den Wirkungen geht es um die mittelfristigen Konsequenzen einer Politikinitiative (im Beispiel der partizipativen Haushaltsaufstellung darum, ob die Bürger zu einem besseren Verständnis der politischen Entscheidungsfindung gelangt sind und sich aktiver an diesem Prozess beteiligen und ob die Ausgabenprioritäten der Bürger im Lauf der Zeit stärker mit den tatsächlichen Ausgabenprioritäten im Einklang stehen). Bei den Folgen geht es um die längerfristigen Konsequenzen einer Politikinitiative (im Beispiel der partizipativen Haushaltsaufstellung darum, ob das Vertrauen der Bürger in das Haushaltsverfahren im Besonderen und das staatliche Handeln im Allgemeinen gestiegen ist und ob in den Politikbereichen, die infolge der partizipativen Haushaltsaufstellung höhere Priorität erhalten haben, bessere Ergebnisse erzielt werden). Diese Effekte können positiver oder negativer Art, primär oder sekundär, beabsichtigt oder unbeabsichtigt, unmittelbar oder mittelbar sein (OECD, 2009a). Anders ausgedrückt geht es bei der (Folgen-)Evaluierung um die Analyse und das Verständnis folgender Fragen (nach Stern et al., 2012):

- Ist ein spezifischer Umstand die Folge einer spezifischen Open-Government-Initiative?
- Hat die Open-Government-Initiative tatsächlich etwas verändert?
- Auf welche Weise hat die Open-Government-Initiative etwas verändert?

Abbildung 3.7 Von den Ländern mit offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln verfolgte Ziele



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

- Würde die Umsetzung einer ähnlichen Open-Government-Initiative andernorts positive Ergebnisse bringen?

Aufgrund der Vielzahl der Ziele, die Regierungen mit Open-Government-Reformen zu erreichen suchen (Abb. 3.7), ist die Zusammenhangskette Inputs-Aktivitäten-Outputs-Wirkungen-Folgen besonders komplex, was auch für die Kausalitätsbeziehungen zwischen ihren einzelnen Elementen gilt. Das bedeutet, dass sich kaum ein einfacher, linearer Zusammenhang herstellen lässt und es sinnvoll ist, auf Komplexitätstheoretische Konzepte zurückzugreifen. Außerdem hängt die Komplexität auch vom Umfang der Evaluierung ab: Die Evaluierung einer einzelnen Open-Government-Initiative erfordert andere Instrumente als die eines umfassenden Aktionsplans, und auch das erreichte Erkenntnisniveau dürfte nicht dasselbe sein.

Methoden der Evaluierung („Wie?“)

Wenn die entscheidenden Fragen des „Warum“ und des „Was“, d.h. der Gründe und des Gegenstands der Evaluierung geklärt sind, gilt es die geeignetsten Methoden und Instrumente auszuwählen: Mit welchen Methoden lassen sich die identifizierten Fragen unter Berücksichtigung der Art und der besonderen Merkmale der zu evaluierenden Maßnahmen, Programme oder Initiativen – z.B. Zeithorizont, Erbringungsmethoden, Mehrdimensionalität usw. – am besten beantworten? Bei der Wahl der Methoden geht es auch darum, wer die Evaluierung durchführt und welche Akteure an ihr beteiligt sind. Wie Untersuchungen zur Frage der Bürgerbeteiligung zeigen, haben diese Entscheidungen Einfluss auf das Resultat einer Evaluierung. Kweit und Kweit (2007) stellen beispielsweise fest, dass nicht die eigentliche Beteiligung der Bürger, sondern vielmehr das Gefühl der Bürger, etwas bewirken zu können, deren Zufriedenheit mit der Politik erhöht.

Interviews und Befragungen gehören zu den üblichsten Methoden. Es gibt jedoch noch zahlreiche weitere Möglichkeiten, die bei der Wahl der im jeweiligen Kontext geeignetsten Methode berücksichtigt werden sollten. Stern et al. (2012) unterscheiden fünf grundlegende Gestaltungskonzepte: experimentell, statistisch, theoriebasiert (z.B. Veränderungstheorie, Process Tracing, Beitragsanalyse), fallbezogen und partizipativ (z.B. Empowerment-Ansätze, Collaborate-Action-Ansätze). Es ist auch möglich, verschiedene Konzepte zu kombinieren, man spricht dann von „gemischten Methoden“.

Aus den Ergebnissen des OECD-Survey ist zu schließen, dass diese Methoden bei der Evaluierung von Open-Government-Initiativen noch Neuland sind. Auch wenn einige dieser Methoden zweckmäßiger sein dürften als andere, könnte eine Debatte über die Relevanz von Process-Tracing- und Collaborative-Action-Ansätzen künftig einen großen Beitrag zur Stärkung der Evaluierungsverfahren und der Open-Government-Kultur leisten.

Schlussbetrachtungen

Eine MuE-Agenda für Open-Government-Reformen

Dieses Kapitel machte deutlich, dass sich Monitoring und Evaluierung von Open-Government-Strategien und entsprechenden Maßnahmen nach wie vor weitgehend in der Versuchsphase befinden und dass größere Anstrengungen unternommen werden müssen, um eine solide Evidenzbasis aufzubauen. Die Mehrdimensionalität und der Querschnittscharakter der Open-Government-Agenda eines Landes machen es zweifellos schwierig, Fortschritte bei der Politikevaluierung zu erzielen. Daten aus OECD-Länderberichten sowie aus Untersuchungen zur Frage der Bürgerbeteiligung zeigen indessen, dass die Länder vergleichsweise wenig für die Evaluierung ausgeben, was zu einer „Evaluierungslücke“ führt (OECD, 2005), und dass insbesondere die folgenbezogene Evaluierung bislang nicht unbedingt zu den obersten Prioritäten der politisch Verantwortlichen gehört. Die gestiegene Aufmerksamkeit, die Open-Government-Fragen erhalten, zwingt die Regierungen jedoch, greifbare und sichtbare Ergebnisse zu liefern.

Um sicherzustellen, dass sich eine nachhaltige Evaluierungskultur für Open-Government-Initiativen entwickeln kann und um ambitionierte, aber realistische Ziele zu setzen, müssen mehrere Elemente berücksichtigt werden:

- Wie stellt sich die Evaluierungskultur insgesamt (d.h. auf nationaler Ebene, auf Ressortebene usw.) dar, in die die Evaluierung von Open-Government-Initiativen eingebunden ist?
- Welche Anreize bestehen für die Durchführung und Nutzung von Evaluierungen? Anders ausgedrückt: Warum werden Evaluierungen durchgeführt (um evidenzbasierte Argumente zu liefern, aus Gründen der Rechenschaftslegung, d.h. zur Ermittlung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, um bestimmten Gruppen Gehör zu verschaffen usw.)?
- Was wird evaluiert (Inputs vs. Verfahren vs. Outputs vs. Wirkungen vs. Folgen)?
- Welche Methoden eignen sich für das Evaluierungsdesign (unter Berücksichtigung eines breiten Spektrums quantitativer und qualitativer Ansätze) und wer sollte die Evaluierung durchführen?

Auf mittlere Sicht stellt sich die Frage, wie eine Evaluierungskultur für Open-Government-Initiativen gefördert werden kann. Daher sollten die folgenden Punkte von den mit Open-Government-Fragen befassten Akteuren eingehender erörtert werden:

Kasten 3.9 **Metaevaluierung**

Eine Metaevaluierung evaluiert die Qualität einer oder mehrerer Evaluierungsstudien und kann auf verschiedene Weise zur Bewertung der Qualität einzelner Untersuchungen oder Gruppen von Untersuchungen eingesetzt werden. Die Metaevaluierung wird einerseits als Aggregation von Informationen aus mehreren Evaluierungen und andererseits als systematisches Instrument zur Qualitätskontrolle von Evaluierungsstudien definiert. Es gibt zwei Arten von Metaevaluierungen:

- Formative Metaevaluierungen helfen Evaluierungsbeauftragten bei der Planung, Durchführung, Verbesserung und Interpretation ihrer Evaluierungsstudien sowie bei der Berichterstattung über deren Ergebnisse. Der Hauptzweck einer formativen Metaevaluierung ist es, Defizite der Erstevaluierung zu einem Zeitpunkt aufzuzeigen, in dem diese noch behoben werden können. So kann die Metaevaluierung verhindern, dass falsche Schlüsse gezogen und verbreitet werden, und den Nutzen und die Kosteneffektivität der Erstevaluierung erhöhen.
- Summative oder proaktive Metaevaluierungen, die nach einer Evaluierung durchgeführt werden, helfen ihren Adressaten, die Stärken und Schwächen einer Evaluierung zu erkennen und deren Wert zu beurteilen. Sie dienen der Validierung der Erstevaluierung. Sie steigern deren Glaubwürdigkeit, erhöhen das Vertrauen der Nutzer in die Ergebnisse der Evaluierung und erleichtern Entscheidungen über die Ausdehnung, Änderung oder Einstellung der betreffenden Programme.

Quelle: Australian Agricultural and Resource Economics Society (AARES) (2010), „Meta-evaluations in government and government institutions“, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/59098/2/Madziwandila,%20Percy.pdf>; Uusikylä, P. et al. (2000), „Meta-evaluation as a tool for learning: A case study of the European Structural Fund evaluations in Finland“, *Evaluation*, Vol. 6(1), <http://evi.sagepub.com/content/6/1/50.full.pdf+html>.

- Wie lässt sich das Angebot an Daten (und daraus zu ziehenden Erkenntnissen) aus existierenden Initiativen zur Evaluierung von Open-Government-Maßnahmen verbessern?
- Inwieweit ist es möglich, eine Metaevaluierung (d.h. aggregierte Evaluierung, vgl. Kasten 3.9) existierender Open-Government-Evaluierungen durchzuführen?
- Wie kann eine Politikgemeinde für das Monitoring und die Evaluierung von offenem Verwaltungs- und Regierungshandeln aufgebaut und unterstützt werden?
- Wie kann die Qualitätssicherung von MuE im Bereich offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln verstärkt werden (z.B. Stringenz der Analyse, Glaubwürdigkeit der aufgestellten Thesen usw.)?
- Welche Möglichkeiten gibt es, zu einem Konsens über die MuE-Prioritäten für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zu gelangen?

Warum Datenerfassung und gut konzipierte Indikatoren notwendig sind

Alles in allem hängt die Wirksamkeit von Monitoring und Evaluierung zur Messung der Leistung staatlichen Handelns von den in den öffentlichen Institutionen vorhandenen Kapazitäten ab. Diese müssen bewertet werden, damit die MuE-Funktionen sachgerecht ausgeübt werden können. Äußerst wichtig ist dabei ein klares Rahmenkonzept für Monitoring und Evaluierung. In diesem Rahmenkonzept muss klar dargelegt sein, welche Ziele, Wirkungen und Ergebnisse mit der Open-Government-Strategie und den entsprechenden Initiativen erreicht werden sollen. Für jedes dieser Elemente müssen gut strukturierte Indikatoren entwickelt werden. Diese müssen konkret, messbar, realisierbar, relevant und an eine Frist geknüpft sein. Beispielsweise müssen bei jedem Indikator die folgenden Fragen gestellt werden:

- Definition: Wie wird der Indikator berechnet?
- Ausgangspunkt: Was ist der aktuelle Wert?
- Ziel: Welcher Wert soll mit der Strategie bzw. Initiative erreicht werden?
- Datenquelle: Woher stammen die Daten? Im Fall unterschiedlicher Datenquellen: Sind die angewandten Methoden vergleichbar?
- Häufigkeit: In welchen Zeitabständen wird gemessen?
- Verantwortung: Wer ist für die Erfassung und Messung der Informationen zuständig?
- Berichterstattung: Wer wird über die Ergebnisse Bericht erstatten und wo?

Ohne eine solide und standardisierte Datenerfassung wird es jedoch nicht möglich sein, diese Indikatoren zu entwickeln. Effektiv stehen die staatlichen Stellen bei der Erfassung von Daten vor Grenzen, was bei der Entwicklung der Indikatoren berücksichtigt werden sollte. Der Mangel an Daten zu offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln stellt die Länder vor Herausforderungen, wobei erschwerend hinzukommt, dass die betreffenden Aktivitäten/Initiativen zumeist von unterschiedlichen Akteuren ausgeführt werden. Dadurch wird es schwieriger, Daten zu zentralisieren und aggregierte Daten zu ermitteln, wie sie nötig sind, um die tatsächliche längerfristige Wirkung der Initiativen zu messen.

Wichtigste Erkenntnisse

- Um zu gewährleisten, dass Open-Government-Strategien zielführend und belastbar sind und einer Rechenschaftspflicht unterliegen, müssen sie evidenzbasiert, d.h. ausgehend von objektiven Daten konzipiert werden. Daher ist es unerlässlich, Open-Government-Strategien und -Maßnahmen einem Monitoring und einer Evaluierung zu unterziehen. Dennoch geschieht dies nach wie vor nur begrenzt, innerhalb der OECD-Länder ebenso wie außerhalb.
- Monitoring und Evaluierung werden häufig verwechselt, und es gilt, die in den OECD-Ländern nach wie vor bestehende Lücke zwischen dem Monitoring von Open-Government-Strategien und -Initiativen und deren Evaluierung zu schließen. Dass es schwierig ist, Daten über die längerfristige Wirkung von Open-Government-Strategien zu gewinnen, liegt auch am Fehlen international anerkannter Prinzipien dazu, was unter Open-Government-Strategien und -Initiativen zu verstehen ist und was sie bewirken sollen. Deshalb fällt es den Ländern schwer, belastbare und vergleichbare Indikatoren für deren Evaluierung zu entwickeln.
- Eine Ausrichtung auf die Sektorebene kann dabei helfen, nuanciertere und genauere Erkenntnisse zu gewinnen. Entscheidend ist auch die Kommunikation über die Ergebnisse von Monitoring und Evaluierung, um die Dynamik von Open-Government-Reformen aufrechtzuerhalten und das Vertrauen der Bevölkerung in diese Reformen zu stärken.

Literaturverzeichnis

- Alberta Health and Wellness (2006), "What We Heard... from Albertans during March 2006", www.health.alberta.ca/documents/What-We-Heard-Report-2006.pdf (Abruf am 2. August 2016).
- Australian Agricultural and Resource Economics Society (AARES) (2010), "Meta-evaluations in government and government institutions", <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/59098/2/Madzivhandila,%20Percy.pdf>.
- Emery, S.B. et al. (2015), "Maximizing the policy impacts of public engagement: A European study", *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 40(3), S. 421-444, <http://dx.doi.org/10.1177/0162243914550319>.
- Furubo, J.-E., R.C. Rist und R. Sandahl (Hrsg.) (2002), *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ und London.
- Irvin, R. und J. Stansbury (2004), "Citizen participation in decision-making: Is it worth the effort?", *Public Administration Review*, Volume 64, Issue 1, S. 55-65, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>.
- Jacob, S. et al. (2015), "The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later", *Evaluation*, Vol. 21(1), S. 6-31, <http://evi.sagepub.com/content/21/1/6.abstract>.
- Kanadische Regierung (o.J.), "Centre of Excellence for Evaluation", www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation.html (Abruf am 18. Oktober 2016).
- Kweit, M.G. und R.W. Kweit (2007), "Participation, perception of participation, and citizen support", *American Politics Research*, Volume 35/3, S. 407-425, <http://dx.doi.org/10.1177/1532673X06296206>.
- OECD (2016), *OECD Digital Government Studies: Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en>.
- OECD (2015), *OECD Public Governance Reviews: Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>.
- OECD (2013), *OECD Public Governance Reviews: Poland: Developing Good Governance Indicators for Programmes Funded by the European Union*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193543-en>.
- OECD (2009a), "Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisorientiertes Management", OECD, Paris, www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/43184177.pdf.
- OECD (2009b), *Measuring Government Activity*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060784-en>.
- OECD (2005), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264008960-en>.
- OGP (Open Government Partnership) (o.J. a), "Self-Assessment Process", OGP, www.opengovpartnership.org/self-assessment-process (Abruf am 2. August 2016).
- OGP (o.J. b), "IRM Reports", OGP, www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism (Abruf am 2. August 2016).
- ReSPA (2015), "Monitoring and Evaluation of Public Policies – Draft Concept Note and Programme", Regional School of Public Administration, www.respaweb.eu/0/events/59/public-administration-reform-par-conference-on-monitoring-and-evaluation-of-public-policies.
- Stern, E., M. Saunders und N. Stame (2015), "Standing back and looking forward: Editors' reflections on the 20th Anniversary of Evaluation", *Evaluation*, Vol. 21(4), <http://dx.doi.org/10.1177/1356389015608757>.
- Stern, E. et al. (2012), "Broadening the range of designs and methods for impact evaluations", *DFID Working Paper 38*, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a6740f0b6497400059e/DFIDWorkingPaper38.pdf>.
- Uusikylä, P. et al. (2000), "Meta-evaluation as a tool for learning: A case study of the European Structural Fund evaluations in Finland", *Evaluation*, Vol. 6(1), <http://evi.sagepub.com/content/6/1/50.full.pdf+html>.

Kapitel 4

Die Rolle von Bürgern und Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen

Mit der Redaktion dieses Kapitels wurde die britische Nichtregierungsorganisation „Involve“ betraut, um sicherzustellen, dass der Bericht auch der Perspektive der Zivilgesellschaft Rechnung trägt. Thema ist die Einbeziehung von Bürgern und Zivilgesellschaft und deren entscheidende Rolle bei der Ausarbeitung, Gewährleistung und Umsetzung von Open-Government-Reformen. Ausgehend von den Ergebnissen des OECD-Surveys von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus analysiert dieses Kapitel die Möglichkeiten, die sich der Zivilgesellschaft zur Mitgestaltung von Open-Government-Reformen bieten, sowie die entsprechenden Vorgehensweisen und Herausforderungen. Außerdem werden die Formen der Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei der Förderung einer verantwortungsvollen Regierungsführung skizziert, wobei auch untersucht wird, inwieweit die Rahmenbedingungen gegeben sind, die gewährleisten, dass die Zivilgesellschaft eine dauerhaft positive Wirkung auf die Politik ausüben kann.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

Einleitung

In den Open-Government-Länderberichten der OECD wurde immer wieder auf die unverzichtbare Rolle von Bürgern, Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in allen Phasen des Politikzyklus hingewiesen. Im vorliegenden Gesamtbericht wurde deshalb einem Verantwortlichen einer einflussreichen Nichtregierungsorganisation Gelegenheit gegeben, die Argumente, die für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Open-Government-Initiativen sprechen, Beispiele guter Praxis sowie noch bestehende Herausforderungen aus seiner Sicht zu schildern. Dieses Kapitel wurde von Tim Hughes von der britischen Nichtregierungsorganisation „Involve“ verfasst, einer Fachorganisation, die zu den führenden Autoritäten auf dem Gebiet der Beteiligung von Bürgern und Zivilgesellschaft gehört.

Die OECD und Involve arbeiten seit längerem eng zusammen. 2009 erstellte Involve eine wichtige Untersuchung für die OECD mit dem Titel: „Open Government: Beyond Static Measures“ (Involve, 2009). In jüngerer Zeit unterstützte Involve das Open-Government-Programm der OECD für die Region Naher Osten und Nordafrika (MENA). Seit 2012 koordiniert Involve das UK Government Civil Society Network, mit dem die britische Regierung im Rahmen der Open Government Partnership (OGP) bei der Entwicklung der Aktionspläne des Vereinigten Königreichs für 2013-2015 und 2016-2018 zusammenarbeitete. Außerdem wirkte Involve bei der Überarbeitung der OGP-Richtlinien zum Thema Ko-Kreation mit und leitete die Arbeiten zur Entwicklung des OGP-Berichtsinstruments, das das Monitoring sowie Verbesserungen der OGP-Aktionspläne fördern und Anstrengungen zur gegenseitigen Unterstützung der staatlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die an der OGP teilnehmen, erleichtern soll. Der Beitrag von Involve zu diesem OECD-Bericht mit dem Titel *Open Government – Globaler Kontext und Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln* skizziert Beispiele guter Praxis und weist auf potenzielle Risiken bei der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft hin. Damit fließt in diesen Bericht die Sichtweise einer einflussreichen zivilgesellschaftlichen Organisation aus dem Vereinigten Königreich ein, einem der führenden Länder auf dem Gebiet offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns.

Regierungen in aller Welt werden sich zunehmend der Notwendigkeit von Open-Government-Reformen bewusst, um den Anforderungen der Bürger, u.a. in Bezug auf die wirtschaftliche, ökologische, politische und soziale Entwicklung, besser gerecht zu werden. Dies ist jedoch nicht etwas, das staatliche Reformakteure alleine erreichen können. Dieses Kapitel erläutert, dass die Mitwirkung von Bürgern und Zivilgesellschaft entscheidend ist, um Open-Government-Reformen auszuarbeiten, zu gewährleisten und umzusetzen, und dass Reformkräfte innerhalb und außerhalb von Regierung und Verwaltung breite Koalitionen bilden müssen, um hier einen Wandel herbeizuführen. Ausgehend von Daten aus dem OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus (im Folgenden der „OECD-Survey“), an dem mehr als fünfzig Länder teilnahmen, sowie einer Sichtung der Literatur zu Open-Government-Reformen untersucht dieses Kapitel die aktuelle Praxis im Bereich der Zusammenarbeit von Regierung und Zivilgesellschaft bei Open-Government-Strategien und formuliert Empfehlungen für die Gestaltung und Umsetzung künftiger Maßnahmen zugunsten von Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe.

Dieses Kapitel befasst sich sowohl mit der Rolle der Bürger als auch der der Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen. Dabei sollte vorangestellt werden, dass innerhalb und zwischen diesen großen Kategorien von Akteuren große Unterschiede bestehen und dass die Aufgaben, die verschiedene Gruppen von Bürgern und verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen wahrnehmen, je nach deren eigenen Motivationen, Ansätzen

und Kapazitäten sowie dem Kontext, in dem sie tätig sind, sehr unterschiedlich sein können. Der Begriff „Bürger“ ist in diesem Kapitel im weitesten Sinne zu verstehen und bezieht sich auf sämtliche Einwohner eines Landes oder einer Kommune. Dabei sollen Gruppen ohne Wahlrecht (z.B. Kinder und Jugendliche, Migranten und Flüchtlinge) bewusst nicht ausgenommen werden, wie das in vielen Definitionen der Fall ist. Im Gegenteil gilt es, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um diese Gruppen in Entscheidungen einzubinden, die Auswirkungen auf ihr Leben haben. Der Begriff „Bürger“ wird gebraucht, weil er Ausdruck einer aktiven Beziehung zwischen der Regierung und den Menschen ist, in deren Dienst sie steht, und der großen Bedeutung Rechnung trägt, die die Menschen in Open-Government-Reformen spielen.

Ebenso wie der Begriff „Bürger“ ist auch „Zivilgesellschaft“ ein recht unscharfes Konzept, für das es keine allgemeingültige Definition gibt und bei dem nicht Einigkeit darüber herrscht, welche Gruppen es umfasst und welche nicht. Auch hier wählt dieses Kapitel eine weit gefasste Definition, nämlich die der Weltbank, die sich auf die Arbeiten einer Reihe führender Forschungszentren stützt: „Das breite Spektrum nichtstaatlicher und nichtgewinnorientierter Organisationen, die im öffentlichen Leben präsent sind und die Interessen und Werte ihrer Mitglieder sowie anderer Akteure auf der Grundlage ethischer, kultureller, politischer, wissenschaftlicher, religiöser oder philanthropischer Erwägungen vertreten. Bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen handelt es sich somit um eine breite Palette von Organisationen: Bürgerinitiativen, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, indigene Gruppen, karitative Einrichtungen, Glaubensgruppen, Berufsverbände und Stiftungen“ (Weltbank, o.J.). Das Spektrum zivilgesellschaftlicher Organisation reicht dieser Definition zufolge von informellen Zusammenschlüssen einzelner Bürger bis hin zu professionell agierenden nationalen und internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie von individuellen Gruppen bis hin zu großen sozialen Bewegungen¹. Während der letzten Jahre hat sich der private Sektor zu einem wichtigen Akteur zahlreicher Open-Government-Initiativen entwickelt. Daher bezieht die OECD neben den in obiger Definition genannten Gruppen auch den privaten Sektor als wichtigen Akteur mit ein.

Zur Untermauerung des zentralen Arguments, wonach zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger für den Erfolg von Open-Government-Reformen entscheidend sind, ist dieses Kapitel in drei Abschnitte zu folgenden Themen gegliedert:

1. Chancen: Die Rolle von Bürgern und Zivilgesellschaft in erfolgreichen Open-Government-Reformen.
2. Praxis: Die derzeit genutzten Methoden zur Einbeziehung von Bürgern und Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen.
3. Herausforderungen: Empfehlungen für die Einbeziehung von Bürgern und Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen.

Chancen: Die entscheidende Rolle von Bürgern und Zivilgesellschaft für den Erfolg von Open-Government-Reformen

Im Verlauf der letzten dreißig Jahre hat sich unser Verständnis der Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft radikal gewandelt. Früher wurde diese Beziehung als Nullsummenspiel gesehen, insofern man der Überzeugung war, dass die Stärkung der einen Seite zwangsläufig zur Schwächung der anderen führte und dass die beiden Seiten aus Gründen der Redlichkeit und rationellen Entscheidungsfindung voneinander getrennt gehalten werden sollten. Seit den 1980er Jahren werden die Chancen von Synergien zwischen Staat und Gesellschaft hingegen

Kasten 4.1 **Die Bedeutung der Zivilgesellschaft als Thema internationaler Erklärungen**

In der **Agenda 21**, der Abschlusserklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung („Erdgipfel“), die 1992 unter Mitwirkung von 172 Teilnehmerländern stattfand, heißt es: „Eine der Grundvoraussetzungen für die Herbeiführung nachhaltiger Entwicklung ist die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung.“

Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das sogenannte **Aarhus-Übereinkommen**, das 1998 von vierzig Ländern ratifiziert wurde, betont die Bedeutung der Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungen im Umweltbereich und erkennt den Bürgern eine Reihe von Mitwirkungsrechten zu.

In der Abschlusserklärung der VN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung von 2012 (Rio+20), die unter dem Titel **„Die Zukunft, die wir wollen“** den Grundstein für die Ziele für nachhaltige Entwicklung legte, heißt es: „Wir unterstreichen, dass eine breite Mitwirkung der Öffentlichkeit, der Zugang zu Informationen und der Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung unverzichtbar sind. (...) In dieser Hinsicht kommen wir überein, mit den wichtigen Gruppen und sonstigen Interessenträgern enger zusammenzuarbeiten und sie zu ermutigen, nach Bedarf aktiv an den Prozessen mitzuwirken, die zur Entscheidungsfindung über Politiken und Programme für eine nachhaltige Entwicklung sowie zu ihrer Planung und Durchführung auf allen Ebenen beitragen“.

Quelle: Vereinte Nationen (1992), „Agenda 21“, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, 3.-14. Juni, www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/agenda21.pdf (Abruf am 16. September 2016); Wirtschaftskommission für Europa (1998), „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“, Aarhus, Dänemark, 25. Juni, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf (Abruf am 16. September 2016); Vereinte Nationen (2012), „Die Zukunft, die wir wollen“, Anlage zur Resolution 66/288, <http://www.un.org/Depts/german/gv-66/band3/ar66288.pdf>.

nicht nur erkannt, sondern als Voraussetzung für den Erfolg von Politikgestaltung, Reformen der Regierungsführung und Entwicklungsanstrengungen betrachtet (Evans, 1996; Ostrom, 1996).

In den letzten drei Jahrzehnten wurde die Einbeziehung von Bürgern und Zivilgesellschaft in die Regierungsführung durch eine Reihe internationaler Vereinbarungen und Erklärungen gefördert (Kasten 4.1). Dies wurde auch vonseiten der OECD unterstützt: „Der Weg zu Transparenz, Inklusivität und Rechenschaft ist kein leichter Weg, denn er erfordert einen Paradigmenwechsel, bei dem der Bürger nicht nur ins Zentrum staatlichen Handelns, sondern der Arbeit der öffentlichen Verwaltungen selbst gerückt wird (...), und so stehen die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns in allen OECD-Ländern im Mittelpunkt der Reformen des öffentlichen Sektors“ (Gurría, 2014).

Die vielfältigen Aufgaben von Bürgern und Zivilgesellschaft bei der Förderung guter Regierungsführung

Das Bewusstsein für den Beitrag, den Bürger und Zivilgesellschaft zu guter Regierungsführung leisten können, entwickelte sich parallel zur Theorie und Praxis der Ko-Produktion. Hinter Ko-Produktion verbirgt sich der Gedanke, dass gesellschaftliche Entwicklungen nicht durch staatliche Stellen oder öffentliche Dienstleistungsanbieter allein, sondern zusammen mit der Gesellschaft insgesamt herbeigeführt werden. Diese Feststellung hat für Staat und Verwaltung die praktische Konsequenz, dass „die Bürger eine aktive Rolle bei der Schaffung

für sie wichtiger öffentlicher Güter und Dienstleistungen spielen können“, ja dass ihre aktive Mitwirkung sogar „entscheidend für die Steigerung des Wohlstands“ ist (Ostrom, 1996).

Ko-Produktion kann kreative Antworten der Politik auf soziale Probleme fördern und ermöglicht die Entwicklung innovativer Ansätze für die Dienstleistungserbringung auf Basis von Partnerschaften zwischen Staat, Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen (OECD, 2011). Dass es durch Ko-Produktionsbeziehungen möglich ist, bessere Ergebnisse zu erzielen, wurde in einer Vielzahl von Sektoren – darunter Gesundheitsversorgung, Bildung und ökologische Nachhaltigkeit – sowie von Kontextsituationen – städtische und ländliche Räume, Nord- oder Südhalbkugel usw. – unter Beweis gestellt (Participedia, o.J.).

Der Beitrag von Bürgern und Zivilgesellschaft ist für eine gute Regierungsführung genauso wichtig wie die soziale Entwicklung. Ostrom stellt fest, dass die Bürger häufig nur als Wahlvolk und passive Beobachter gesehen werden (Ostrom, 1996). Bei dieser konventionellen Sichtweise wird die Vielzahl der Aufgaben außer Acht gelassen, die Bürger und Zivilgesellschaft bei der Sicherung einer guten Regierungsführung übernehmen können und auch tatsächlich übernehmen. Eine umfangreiche Untersuchung des Wegs von sechzig Ländern zur Demokratie ergab, dass die Stärke und Konzentration der Zivilgesellschaft vor und nach der Transformation erheblich zur Sicherung der bürgerlichen Freiheiten und Verbesserung der institutionellen Leistung beitrug (Tusalem, 2007).

In einem Artikel für die Vereinten Nationen zur Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen in Bezug auf Regierungsführung schreibt Aisha Ghaus-Pasha: „Die Zivilgesellschaft kann eine gute Regierungsführung fördern, erstens durch Politikanalysen und Interessenvertretung, zweitens durch die Steuerung und Beobachtung der Leistung der staatlichen Stellen und des Verhaltens der öffentlich Bediensteten, drittens durch die Schaffung von Sozialkapital und die Ermächtigung der Bürger zur Identifizierung und Artikulierung ihrer Wertvorstellungen, Überzeugungen, bürgergesellschaftlichen Normen und demokratischen Handlungsmöglichkeiten, viertens durch die Mobilisierung bestimmter Gruppen, insbesondere sozial schwacher bzw. marginalisierter Bevölkerungsgruppen, um ihnen eine umfassendere Teilhabe am politischen und öffentlichen Geschehen zu ermöglichen, und fünftens durch Entwicklungsarbeit zur Verbesserung des Wohlergehens der eigenen Bevölkerung sowie der Bevölkerungen anderer Länder“ (Ghaus-Pasha, 2007).

Das Weltwirtschaftsforum (WEF, 2013) verkörpert das kompletteste Spektrum der verschiedenen Funktionen, die die Zivilgesellschaft im Governancebereich übernehmen kann (Kasten 4.2). Mit diesen vielfältigen Funktionen steht die Zivilgesellschaft im Spannungsfeld zwischen Zusammenarbeiten und Herausfordern, beides Elemente, die für eine gute Regierungsführung und eine gut funktionierende Demokratie äußerst wichtig sind.

Im Fall einer schlechten Regierungsführung muss die Zivilgesellschaft oft mit Dienstleistungen einspringen und gegen Ineffizienz, Korruption und Rent Seeking (d.h. das Streben bestimmter Interessengruppen nach unangemessenen Einkommensvorteilen) vorgehen. Die Doppelrolle der Zivilgesellschaft – Zusammenarbeiten und Herausfordern – ist aber genauso wichtig, um sicherzustellen, dass die Institutionen wirkungsvoll arbeiten und dem Gemeinwohl verpflichtet sind. William Reuben schreibt dazu: „In Fällen, in denen der Staat schwach ist oder versagt, in denen Konflikte oder anarchische Bedingungen herrschen, schaffen zivilgesellschaftliche Organisationen üblicherweise die institutionelle Basis für die öffentliche Dienstleistungsversorgung und tragen vielfach zu Konfliktbeilegung und Versöhnung bei. Umgekehrt gibt es erhebliche Evidenz dafür, dass ein effektiver und solider öffentlicher Sektor in großem Maße von der Existenz einer dynamischen Zivilgesellschaft und einer starken Beteiligung der Bürger am öffentlichen Geschehen abhängt“ (Reuben, 2003).

Kasten 4.2 **Die vielfältigen Rollen der Zivilgesellschaft im Hinblick auf Regierungsführung**

Aufpasser: Institutionen zur Rechenschaft ziehen, Transparenz und Rechenschaft fördern.

Fürsprecher: Für soziale Fragen und Herausforderungen sensibilisieren und für einen Wandel eintreten.

Dienstleister: Dienstleistungen zur Erfüllung sozialer Bedürfnisse in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Ernährung und Sicherheit erbringen; Katastrophenmanagement, Katastrophenvorbeugung und Nothilfemaßnahmen umsetzen.

Experte: Einzigartige Kenntnisse und Erfahrungen in den Prozess der Politik- und Strategiegestaltung einbringen; Lösungen identifizieren und umsetzen.

Kapazitätsentwickler: Aus- und Weiterbildung, Schulungen und andere Formen des Kapazitätsaufbaus anbieten.

Inkubator: Lösungen finden, deren Entwicklung viel Zeit in Anspruch nehmen kann und die sich u.U. erst nach einiger Zeit bezahlt machen.

Repräsentant: Als Sprachrohr für marginalisierte oder unterrepräsentierte Gruppen agieren.

Bürgerrechtler: Bürgerbeteiligung fördern und Bürgerrechte verteidigen.

Solidaritätsförderer: Grund- und universelle Werte fördern.

Standardsetzer: Normen für Märkte und staatliches Handeln festlegen.

Quelle: WEF (World Economic Forum) (2013), "The future role of civil society", *World Scenario Series*, WEF, Köln/Genf, www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf.

Die OECD (2001) selbst hat fünf Beweggründe für die Stärkung der Beziehung zwischen Staat und Bürgern identifiziert (Kasten 4.3). In diesen Beweggründen drückt sich die Tatsache aus, dass Regierung und Verwaltung dann die größte Effizienz, Bürgernähe und Legitimität aufweisen, wenn sie konzertiert mit Bürgern und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten.

Kasten 4.3 **Gründe für die Stärkung der Beziehung zwischen Staat und Bürgern**

1. Die Qualität der Politik verbessern, indem den Regierungen die Nutzung umfassenderer Informationsquellen, Perspektiven und potenzieller Lösungen ermöglicht wird, um den Herausforderungen der Politikgestaltung in einem Kontext wachsender Komplexität, politischer Interdependenz und zunehmenden Zeitdrucks gerecht zu werden.
2. Den Herausforderungen der in der Entwicklung begriffenen Informationsgesellschaft gerecht werden, die Voraussetzungen für eine umfassendere und raschere Interaktion mit den Bürgern schaffen und ein besseres Wissensmanagement gewährleisten.
3. Beiträge der Öffentlichkeit in den Politikprozess einfließen lassen, um den Erwartungen der Bürger zu entsprechen, die möchten, dass ihre Stimme Gehör findet und dass ihre Ansichten in der Entscheidungsfindung der Regierung berücksichtigt werden.
4. Forderungen nach mehr staatlicher Transparenz und Rechenschaft nachkommen, da Öffentlichkeit und Medien das staatliche Handeln zunehmend kritisch unter die Lupe nehmen und strengere Standards für das öffentliche Leben aufgestellt werden.
5. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in Regierung und Verwaltung festigen und dem kontinuierlichen Rückgang der Wahlbeteiligung und der Mitgliederzahlen politischer Parteien sowie dem Umfrageergebnissen zufolge schwindenden Vertrauen in zentrale öffentliche Institutionen entgegenwirken.

Quelle: OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en>.

Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln ist ohne die Zivilgesellschaft nicht möglich

Die Mitwirkung von Bürgern und Zivilgesellschaft ist im gesamten Spektrum staatlichen Handelns und im gesamten Politikzyklus wichtig, ganz besonders wichtig ist sie jedoch bei Reformen zur Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns. Wie in anderen Politikbereichen auch, können Bürger und Zivilgesellschaft wesentliche Analysen, Ideen und Kenntnisse zur Ausarbeitung und Umsetzung von Open-Government-Strategien beisteuern. Dies wird mit dem Konzept und den Mechanismen der Open Government Partnership (OGP) explizit anerkannt, deren Satzung zufolge sich die Teilnehmer verpflichten, ihre nationalen Aktionspläne im Wege eines Prozesses auszuarbeiten, an dem verschiedene Akteure beteiligt sind und Bürger und Zivilgesellschaft aktiv mitwirken (OGP, 2015).

Das Weltwirtschaftsforum unterstreicht die große Bedeutung, die die Zivilgesellschaft für die Regierung hat, insofern sie die „soziale Basis der Demokratie“ ist. „Die Zivilgesellschaft ist ein grundlegender Bestandteil des demokratischen Systems und lenkt die Aufmerksamkeit auf wichtige Fragen. Sie ist in der Lage, kontroverse Ansichten auszudrücken, jenen ein Sprachrohr zu verleihen, die sonst kein Gehör finden, die Bürger zu mobilisieren, dafür zu sorgen, dass sich verschiedene Akteure gegenseitig unterstützen, und die Glaubwürdigkeit des politischen Systems zu steigern, indem sie Transparenz und Rechenschaft fördert. In der Politikgestaltung ist die Zivilgesellschaft ein wertvoller Partner, der tiefgreifende Fachkenntnisse beisteuern kann, die auf konkreten Erfahrungen, Experimenten und intensivierten Innovationsanstrengungen im Bereich der sozialen Dienste und der Bürgerbeteiligung beruhen“ (WEF, 2013).

Außerdem ist die Rolle von Bürgern und Zivilgesellschaft als Akteure des Wandels – und nicht nur als passive Adressaten der Politik – eines der entscheidenden Merkmale offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns. In früheren Reformprogrammen lag der Schwerpunkt in der Regel auf technokratischen Lösungen, z.B. organisatorischen Umstrukturierungen, Leistungsmanagementsystemen, Zielvorgaben, neuen Grundsätzen und Protokollen. Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln hingegen will den Bürgern und der Zivilgesellschaft das Zepter in die Hand geben, damit sie die Reform der staatlichen Institutionen unterstützen, indem sie u.a. die Funktionen von Prüfern, Datenanalysten, Entscheidungsträgern, Politikverantwortlichen, Aufsehern über die öffentliche Dienstleistungsversorgung und manchmal auch Whistleblowern übernehmen.

In Tabelle 4.1 sind einige der Funktionen von Bürgern und Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen in verschiedenen Phasen des Politikzyklus zusammengefasst. Es handelt sich nicht um eine erschöpfende Liste, die genannten Funktionen sollen vielmehr einen Eindruck von der Vielfalt der Möglichkeiten geben.

Bei offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln geht es im Wesentlichen um die Veränderung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Bürgern und Zivilgesellschaft sollte bei der Aushandlung dieser neuen Beziehung eine zentrale Rolle zukommen. Wenn eine Regierung dem vollauf verpflichtet ist, sollte ihr Reformkonzept transparent und partizipativ sein und einer Rechenschaftspflicht unterliegen.

Tabelle 4.1 **Die verschiedenen Rollen der Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen**

Phase des Politikzyklus	Funktion
Problemthematizierung	Informierer: Die Öffentlichkeit für eine Frage sensibilisieren Forscher: Daten zu einer Frage sammeln Fürsprecher: Die Regierung für eine Frage sensibilisieren und für Reformen eintreten Meinungsführer: Die Unterstützung der Öffentlichkeit für eine Frage gewinnen Mobilisierer: Die Bürger für eine Frage engagieren Aktivist: Das Engagement der Bürger für eine Frage mobilisieren und koordinieren Repräsentant: Die Ansichten der Bürger zu einer Frage zusammenfassen und kommunizieren Prioritätensetzer: Prioritäre Punkte identifizieren und auswählen Ressourcenverteiler: Mittel für prioritäre Aufgaben zuteilen (z.B. über eine partizipative Haushaltsaufstellung)
Politikformulierung	Innovator: Neue Antworten auf ein Problem entwickeln Inkubator: Neue Antworten auf ein Problem testen Experte: Politikoptionen ausarbeiten und Politikanalysen durchführen Fürsprecher: Für bestimmte Politikmaßnahmen eintreten Mobilisierer: Die Bürger in die Ausarbeitung und Priorisierung von Politikmaßnahmen einbinden Repräsentant: Die Ansichten der Bürger zu Politikmaßnahmen zusammenfassen und kommunizieren Meinungsführer: Die Unterstützung der Öffentlichkeit für Politikmaßnahmen gewinnen Standardsetzer: Anforderungen für die Politikumsetzung festlegen Kapazitätsentwickler: Politikverantwortliche unterstützen
Entscheidungsfindung	Informierer: Die Öffentlichkeit für eine Entscheidung sensibilisieren Fürsprecher: Die Entscheidungsträger für eine bestimmte Vorgehensweise gewinnen Aktivist: Das Engagement der Bürger für eine bestimmte Vorgehensweise mobilisieren und koordinieren Repräsentant: Die Ansichten der Bürger zu einer Entscheidung zusammenfassen und kommunizieren Partner: Eine gemeinsame Vorgehensweise vereinbaren Entscheidungsträger: Eine bestimmte Vorgehensweise wählen Meinungsführer: Die Unterstützung der Öffentlichkeit für eine Entscheidung gewinnen
Politikumsetzung	Informierer: Die Öffentlichkeit für eine Politikmaßnahme sensibilisieren (z.B. für neue Rechte, Dienstleistungen usw.) Experte: Bei der Politikumsetzung beraten Dienstleister: Die Politik umsetzen Ko-Produzent: Bei der Politikumsetzung mit den staatlichen Stellen zusammenarbeiten Bürgerrechtler: Den Bürgern dabei helfen, neue Rechte wahrzunehmen, neue Dienste zu nutzen usw.
Politikevaluierung	Informierer: Die Öffentlichkeit für die Frage der Leistung von Regierung und Verwaltung sensibilisieren Aufpasser: Politikgestaltung und -umsetzung kritisch beobachten Prüfer: Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften prüfen und Fehlverhalten aufdecken Evaluierer: Die Folgen einer Politikmaßnahme untersuchen Whistleblower: Auf Fehlverhalten, Gesetzesverstöße usw. hinweisen

Quelle: Eigene Arbeiten des Autors, lorer-and-irm-data (Abruf am 11. Oktober 2016).

Koalitionen für den Wandel bilden

Open-Government-Reformen sind selten unumstritten, und deshalb können sie nicht von isoliert arbeitenden Reformern konzipiert werden, ganz gleich ob diese Reformer innerhalb oder außerhalb von Regierung und Verwaltung angesiedelt sind. Ein transformativer und nachhaltiger Wandel setzt Anstrengungen einer Koalition von Kräften aus verschiedenen Sektoren und Gruppen voraus (z.B. Ministern und anderen Staatsbeamten, nationalen und lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen, Bürgern, Parlamentariern und Medien).

Reformer innerhalb von Regierung und Verwaltung benötigen die Unterstützung externer Reformkräfte, um sich gegen Rigiditäten, Rent Seeking, einflussreiche Interessengruppen, Korruption und tief im System verwurzelte Machtstrukturen durchzusetzen. Der Politologe und Soziologe Larry Diamond schreibt dazu: „Interne Akteure können, selbst wenn sie

auf mittleren oder höheren hierarchischen Ebenen angesiedelt sind, in der Regel nicht alleine die Energie mobilisieren, die erforderlich ist, um das System erfolgreich infrage zu stellen. Ihre Anreize sind so gelagert, dass sie alles Interesse daran haben, am Bestehenden festzuhalten. Desgleichen schaffen es Kräfte, die institutionelle Reformen zur Bekämpfung von Korruption und unfairen politischen Praktiken befürworten, ohne starke und organisierte Unterstützung vonseiten der Gesellschaft nicht an die Spitze, und wenn sie es schaffen, können sie sich dort nicht lange halten“ (Diamond, 2001).

Umgekehrt benötigen Reformer außerhalb von Regierung und Verwaltung die Unterstützung interner Reformkräfte, um den Wandel zu sichern und innerhalb der staatlichen Strukturen zu verankern. Reformen können Gesetzes- oder sogar Verfassungsänderungen erfordern, Mindestvoraussetzung ist aber Engagement für politische Neuerungen. Auch hierzu äußert sich Larry Diamond: „Es reicht nicht aus, wenn sich zivilgesellschaftliche Akteure über ihre unterschiedlichen Interessen hinweg für ein gemeinsames Anliegen einsetzen. Sie müssen sich zudem mit sympathisierenden (oder zumindest opportunistischen) Kräften innerhalb der staatlichen Strukturen und des Parteiensystems zusammenschließen [...]. Grundlegende Veränderungen der politischen Institutionen eines Landes können ohne die Mitwirkung von Politikern aus (alten oder neuen) Parteien nicht herbeigeführt werden, und so oder so können solche Veränderungen nicht wirklich Wirkung zeigen oder von Dauer sein, wenn sie nicht von Parteipolitikern befürwortet werden oder neue legitime parteipolitische Kräfte entstehen lassen“ (Diamond, 2001).

Die Schlussfolgerung, dass zivilgesellschaftliche Organisationen alleine die Politik oder staatliche Reformen nicht wirksam beeinflussen können, wird durch über dreißig Fallstudien der International Budget Partnership bestätigt, die sich mit zivilgesellschaftlichen Kampagnen zugunsten einer Öffnung des Haushaltswesens befassten. Diese Fallstudien ergaben, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die intensiv mit staatlichen Akteuren auf verschiedenen Politikebenen zusammenarbeiten, in der Regel am erfolgreichsten sind (Larsen, 2016).

Angesichts der politischen, kulturellen und institutionellen Dimensionen von Open-Government-Reformen kommt es entscheidend darauf an, Koalitionen für den Wandel zu bilden. Bei der „Sandwich-Strategie“ von Jonathan Fox (1992) geht es z.B. darum, einen positiven Wirkungskreis zwischen Reformern innerhalb von Staat und Zivilgesellschaft in Gang zu setzen, um veränderungsresistenten Kräften entgegenzuwirken. Auch die Weltbank (2008) stellt fest, dass Reformen dann am erfolgreichsten sind, wenn sie von führenden Persönlichkeiten in Staat und Zivilgesellschaft vorangetrieben werden, die Unterstützung mobilisieren und sich gegenseitig stärken können: „‘Policy Champions‘ oder ‘Akteure des Wandels‘ spielen eine entscheidende Rolle in Politikreformen, vor allem wenn es gilt, durch ungerechtfertigte Einkommensvorteile motivierten Widerstand zu überwinden. Solche Kräfte können Koalitionen für Reformen mobilisieren und erweitern, von einflussreichen Interessengruppen ausgehenden Widerstand wirksam begegnen und häufig auch eine Vision einer besseren Zukunft aufzeigen, die den Menschen hilft, mit den Veränderungen klar zu kommen.“ (Weltbank, 2008).

Es müssen jedoch nicht nur Koalitionen für einen Wandel zugunsten von Open-Government-Reformen zwischen staatlichen Kräften und formellen zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgebaut werden, sondern auch soziale Bewegungen gefördert werden, die sich aus breiten Koalitionen von Bürgern und informellen Gruppen und Netzwerken zusammensetzen. In ihrer Untersuchung über den Effekt der Bürgerbeteiligung stellen John Gaventa und Gregory Barrett (2010) fest, dass die Aktion der Bürger über deren eigene Verbände und soziale Bewegungen ebenso starke oder sogar stärkere Effekte auf den Staat

haben kann als die Bürgerbeteiligung über formelle Governanceprozesse, selbst wenn es sich um partizipatorische Prozesse handelt. „Die Stärkung dieser weiter reichenden Prozesse des Wandels und deren Wechselwirkungen kann staatlichen Reformern Möglichkeiten bieten, Forderungen nachzukommen, externe Allianzen zu schmieden und die Rechenschaftslegung des Staats zu verbessern“ (Gaventa und Barrett, 2010).

Mary Joyce und Tom Walker (2015) kommen darüber hinaus zu dem Schluss, dass soziale Bewegungen bei Open-Government-Reformen drei große Vorteile im Vergleich zu formellen zivilgesellschaftlichen Organisationen bieten:

1. Lokale Forderungen verbinden: Soziale Bewegungen sind besser in der Lage, Einzelpersonen oder Gruppen zusammenzubringen, die ähnliche Veränderungswünsche haben, die zuvor isoliert artikuliert wurden.
2. Flexible Taktik verfolgen: Soziale Bewegungen können einfacher ihre Taktik im Umgang mit Regierung und Verwaltung ändern und vom Modus des Zusammenarbeitens in den Modus des Herausforderns überwechseln.
3. Kapazitäten mobilisieren: Soziale Bewegungen sind besser in der Lage, die Bürger zu mobilisieren, da sie stärker auf deren Prioritäten und Meinungen eingehen.

Die politische Ökonomie von Open-Government-Reformen erfordert daher, dass Reformen in Regierung und Zivilgesellschaft solche breiten Koalitionen, die das Kräftegleichgewicht zugunsten von Reformen verlagern können, suchen bzw. bilden (Halloran, 2014).

Wie dieser Abschnitt zeigt, ist die Zusammenarbeit zwischen Regierung, Bürgern und Zivilgesellschaft aus mindestens drei Arten von Gründen nötig, um Open-Government-Reformen umzusetzen:

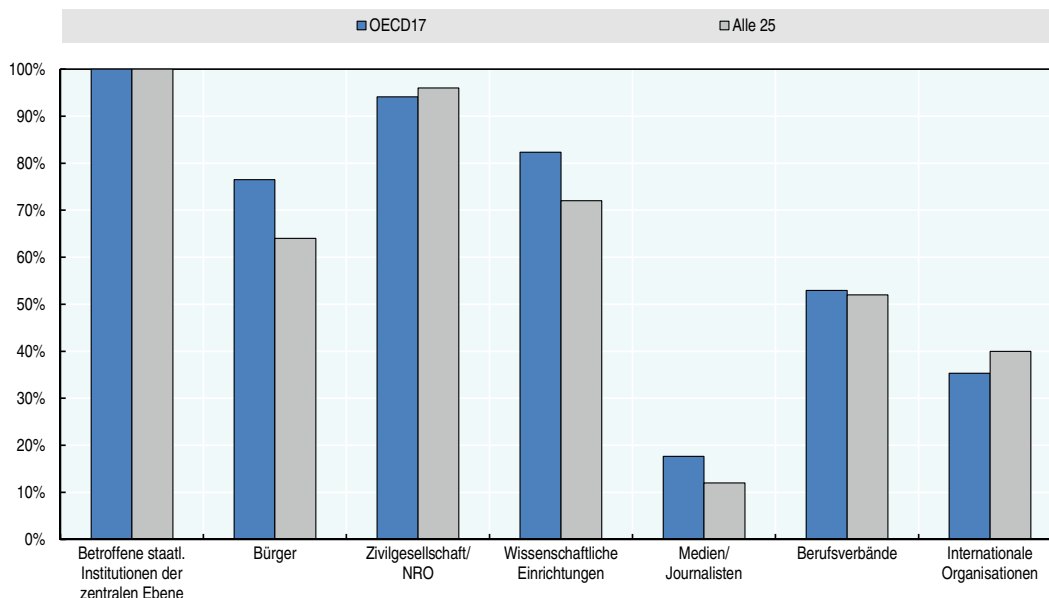
- **Normative Gründe:** Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln beinhaltet eine Neudefinition der Beziehung zwischen Regierung und Gesellschaft, und Bürger und Zivilgesellschaft müssen an diesem Prozess beteiligt sein.
- **Instrumentelle Gründe:** Die Mechanismen der Öffnung von Regierung und Verwaltung beruhen auf der Beteiligung von Bürgern und Zivilgesellschaft, denen auch eine entscheidende Rolle bei der Identifizierung von Fragestellungen und Prioritäten, der Entwicklung neuer Ideen und der Mitgestaltung der Politik zukommt.
- **Politische Gründe:** Open-Government-Reformen sind inhärent politisch und haben nur dann eine Chance auf Erfolg, wenn Reformkräfte aus verschiedenen Teilen des Governancesystems zusammenarbeiten.

Praxis: Die derzeit genutzten Methoden zur Einbeziehung von Bürgern und Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die Bedeutung der Beteiligung von Bürgern und Zivilgesellschaft an Open-Government-Reformen erörtert und darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, Koalitionen für den Wandel zwischen Reformkräften in Regierung und Zivilgesellschaft zu bilden. Damit wurden Möglichkeiten zur Erzielung einer Idealsituation aufgezeigt. Im nächsten Abschnitt soll diese Idealsituation mit der aktuellen Praxis verglichen werden.

Zahlreiche Initiativen, uneinheitliche Qualität

Laut den Angaben der über fünfzig Länder, die am OECD-Survey teilnahmen, werden Bürger und Zivilgesellschaft häufig in die Gestaltung von Open-Government-Strategien eingebunden. Die nach den betroffenen Einrichtungen auf zentralstaatlicher Ebene (100% der 25 Teilnehmerländer, die die betreffende Frage beantworteten) am zweithäufigsten

Abbildung 4.1 **An der Ausarbeitung von Open-Government-Strategien beteiligte Akteure**

Anmerkung: Die entsprechende Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie über eine Open-Government-Strategie verfügen; n = 25 (davon OECD: 17).

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

in die Ausarbeitung der nationalen Open-Government-Strategien einbezogenen Akteure sind die organisierte Zivilgesellschaft bzw. Nichtregierungsorganisationen (96% der 25 Teilnehmerländer insgesamt, OECD-Länder: 94%). In 64% der Fälle (OECD-Länder: 76%) werden den Angaben zufolge auch die Bürger selbst einbezogen (Abb. 4.1).

Diese Feststellung wird durch Daten aus dem Civil Society Survey der OGP bekräftigt, an dem über 600 Mitglieder der globalen OGP-Gemeinde teilnahmen: 87% der Umfrageteilnehmer gaben an, dass ihre Regierung sie zumindest bis zu einem gewissen Grad in die OGP einbezieht. Außerdem erfüllte die Mehrzahl (83%) der nationalen Aktionspläne, die im Rahmen des unabhängigen Berichtsmechanismus (IRM) der OGP bewertet wurden, die Anforderungen von mindestens einem der sechs in den offiziellen Richtlinien der OGP dargelegten Verfahrensschritte (laut Daten aus OGP, o.J. a) (Kasten 4.4).

Diese Zahlen lassen darauf schließen, dass viele Regierungen Anstrengungen zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Ausarbeitung der Open-Government-Reformen ihres Landes unternehmen. Die Ergebnisse des OECD-Survey zeigen, dass dazu verschiedene Methoden genutzt werden. Am häufigsten genannt wurden „Treffen mit Interessengruppen und NRO“ und „Online-Konsultationen“ (Abb. 4.2). Die Ergebnisse zeigen auch, dass die Regierungen den Bürgern eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Mitwirkung geben, z.B. in Bürgerversammlungen („Town Hall Meetings“) (in 36% der 25 Teilnehmerländer insgesamt bzw. 41% der 17 OECD-Länder, die die betreffende Frage beantworteten), Treffen mit Interessengruppen und NRO (in 88% dieser 25 Teilnehmerländer bzw. 82% der 17 OECD-Länder) sowie Online-Konsultationen (80% der 25 Teilnehmerländer bzw. 82% der 17 OECD-Länder). Umfragen werden in wenigen Ländern eingesetzt (in 16% der 25 Teilnehmerländer bzw. 18% der 17 OECD-Länder). Fokusgruppen und Expertengruppen werden während der Ausarbeitung der Open-Government-Strategien demgegenüber in der Hälfte der Länder konsultiert.

Kasten 4.4 OGP-Richtlinien zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft

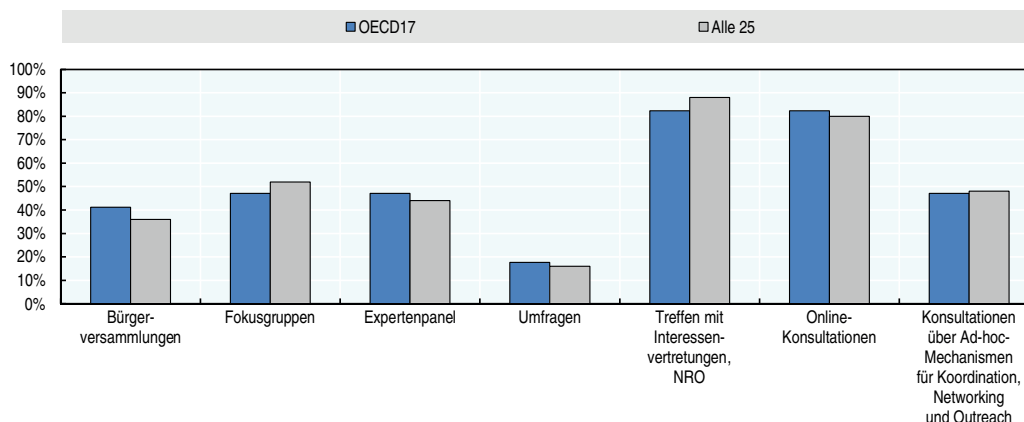
Unter Berücksichtigung der einschlägigen nationalen Gesetze und Regeln vereinbaren die Mitglieder der OGP, bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Aktionspläne die folgenden Grundsätze zu beachten:

- Die Staaten veröffentlichen (zumindest online) vor der Konsultation die Einzelheiten ihres öffentlichen Konsultationsprozesses einschließlich der dafür vorgesehenen Fristen.
- Die Staaten beraten sich umfassend mit der Öffentlichkeit, einschließlich Zivilgesellschaft und privatem Sektor, holen verschiedene Meinungen ein und veröffentlichen online eine Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation sowie alle eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen.
- Die Staaten werden Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die OGP unternehmen, um sicherzustellen, dass möglichst weite Kreise an der Konsultation teilnehmen.
- Die Konsultation der Bevölkerung wird mit ausreichender Vorlaufzeit und über eine Vielzahl von Mechanismen – u.a. online und im Wege persönlicher Begegnungen – durchgeführt, um einen barrierefreien Zugang der Bürger zum Konsultationsprozess zu gewährleisten.
- Die Staaten werden ein Forum benennen, über das regelmäßige Konsultationen mit verschiedenen Akteuren zur Umsetzung der OGP stattfinden. Bei diesem Forum kann es sich um eine bereits bestehende oder eine neu eingerichtete Stelle handeln.
- Die Staaten werden über ihre Konsultationsanstrengungen in ihrer Selbstbewertung Bericht erstatten. Die Anwendung dieser Prinzipien in der Praxis wird zudem im Rahmen des unabhängigen Berichtsmechanismus untersucht werden.

Quelle: OGP (o.J. a), OGP Explorer and IRM Data (Datenbank), OGP, www.opengovpartnership.org/irm/ogp-explorer-and-irm-data (Abruf am 11. Oktober 2016).

Diese offenbare Vielfalt der Mechanismen dürfte damit zusammenhängen, dass auf Plattformen wie der OGP großer Wert darauf gelegt wird, dass verschiedene Beteiligungskanäle angeboten werden. Allerdings nannte ein Drittel der 53 Länder, die am OECD-Survey teilnahmen (36% bzw. 23% der 17 OECD-Länder), „fehlende oder unzureichende institutionelle Mechanismen für die Zusammenarbeit mit NRO und privatem Sektor“ als eine der vier

Abbildung 4.2 Von staatlicher Seite eingesetzte Formen der Konsultation während der Ausarbeitung von Open-Government-Strategien



Anmerkung: Die entsprechende Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie über eine Open-Government-Strategie verfügen; n = 25 (davon OECD: 17).

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

größten Herausforderungen, vor denen sie bei der Koordinierung von Open-Government-Strategien und -Initiativen stehen. Daten aus dem unabhängigen Berichtsmechanismus der OGP lassen zudem darauf schließen, dass die Regierungen es teilweise versäumen, einige Grundvoraussetzungen für eine gelungene Einbeziehung der Öffentlichkeit zu gewährleisten. Viele geben beispielsweise keine klaren Informationen in Bezug auf die Verfahrensabläufe und Fristen, gestatten keine ausreichende Vorlaufzeit und unternehmen keine ausreichenden Sensibilisierungsanstrengungen (OGP, o.J. a).

Viel Konsultation, wenig Kooperation

Der Nutzen der vorstehend skizzierten Mechanismen und ihre Fähigkeit zur Teilnehmermobilisierung hängt stark von ihrer Qualität ab. Nach den vorliegenden Daten zu urteilen, verbergen sich hinter der Häufigkeit der zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft unternommenen Aktivitäten und der Vielzahl der dafür vorgesehenen Mechanismen erhebliche Unterschiede in Bezug auf Grad und Qualität des Beteiligungsprozesses. Die International Association for Public Participation (2007) unterscheidet fünf Stufen der Beteiligung – Informieren, Konsultieren, Einbinden, Zusammenarbeiten und Ermächtigen –, wobei der Grad der Mitwirkung von Bürgern und Zivilgesellschaft an der Entscheidungsfindung mit jedem Schritt steigt.

Knapp über die Hälfte der Teilnehmer (52%) des Civil Society Survey der OGP gab an, dass ihre Regierung die Anforderungen der beiden unteren Stufen erfüllt, d.h. dass sie „informiert“ und „konsultiert“. Die seit der Untersuchung dieser Frage im Rahmen des IRM gewonnenen Daten zeigen, dass nur ein Fünftel der Pläne unter signifikanter Beteiligung der Zivilgesellschaft erarbeitet wurde (d.h. mindestens nach den Anforderungen der Stufe „Einbinden“) (OGP, o.J. b). Obwohl die Zusammenarbeit zwischen Reformkräften aus Regierung und Zivilgesellschaft, wie im vorherigen Abschnitt erörtert, notwendig ist, um Open-Government-Reformen auszuarbeiten, zu sichern und umzusetzen, ist ein solcher Grad der Mitwirkung eher die Ausnahme als die Regel (Tabelle 4.2). Kapitel 5 dieses Berichts befasst sich eingehender mit der Rolle der Bürger und dem Grad ihrer Mitwirkung in jedem dieser Schritte.

Was den Effekt der Zivilgesellschaft auf Open-Government-Strategien betrifft, scheint sich die Lage günstiger darzustellen. Der Zivilgesellschaft kommt, wie im vorangegangenen Abschnitt deutlich gemacht, eine wichtige Rolle bei der Identifizierung von Problemen und

Tabelle 4.2 Grad der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die nationalen OGP-Aktionspläne der Regierung

Grad der Einbeziehung	OGP Civil Society Survey	OGP IRM
Informieren – Die Regierung informiert die Zivilgesellschaft.	25%	6%
Konsultieren – Die Regierung informiert die Zivilgesellschaft, schenkt ihren Anliegen und Wünschen Gehör und gibt Feedback darüber, wie die Beiträge der Öffentlichkeit die Entscheidungsfindung beeinflusst haben. Die Regierung holt Stellungnahmen zu Gesetzes- und Reformentwürfen ein.	28%	53%
Einbinden – Die Regierung steht in engem Kontakt mit der Zivilgesellschaft, um sicherzustellen, dass ihre Anliegen und Wünsche direkt in den ausgearbeiteten Optionen berücksichtigt werden, und gibt Feedback darüber, wie die Beiträge der Öffentlichkeit die Entscheidungsfindung beeinflusst haben.	14%	16%
Zusammenarbeiten – Die Regierung arbeitet mit der Zivilgesellschaft zusammen, um Lösungen zu formulieren, und berücksichtigt die unterbreiteten Vorschläge und Empfehlungen so weit wie möglich in den Entscheidungen.	17%	18%
Ermächtigen – Regierung und Zivilgesellschaft treffen Entscheidungen gemeinsam.	4%	0%
Keine	12%	0%

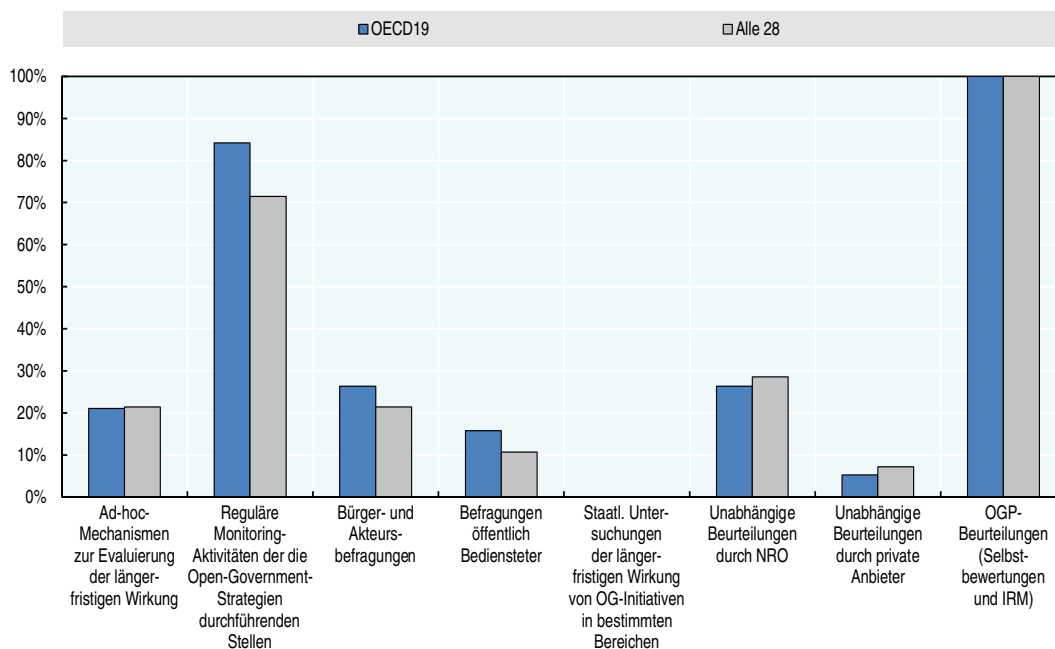
Quelle: OGP (o.J. a), “OGP Civil Society Survey”, unveröffentlicht; OGP (o.J. a), OGP Explorer and IRM Data (Datenbank), OGP, www.opengovpartnership.org/irm/ogp-explorer-and-irm-data (Abruf am 11. Oktober 2016).

der Sensibilisierung für diese Probleme zu, ebenso wie bei der Mobilisierung der Bürger und deren Repräsentation. Wenn die Zivilgesellschaft dieser Rolle gerecht wird, befindet sie sich in einer einzigartigen Position, um Reformprioritäten für einen Open-Government-Aktionsplan zu identifizieren. Etwa 95% der Teilnehmer des Civil Society Survey der OGP gaben an, dass die Open-Government-Aktionspläne ihrer Länder zumindest einige der von der Zivilgesellschaft identifizierten Prioritäten enthalten. Ein wesentlich geringerer Teil (13%) gab an, dass die Aktionspläne ihrer Länder sämtliche von der Zivilgesellschaft identifizierten Prioritäten enthalten. Wenn dies der Fall ist, kann das aber auch bedeuten, dass die Vorschläge der Zivilgesellschaft nicht ambitioniert genug waren. Am interessantesten ist, dass die Hälfte (50%) der Umfrageteilnehmer angab, dass die Mehrzahl der von der Zivilgesellschaft identifizierten Prioritäten im Aktionsplan berücksichtigt ist (OGP, 2015). Globale Initiativen und Plattformen zur Förderung von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln wie die OGP müssen u.a. danach beurteilt werden, inwieweit es ihnen in den kommenden Jahren gelingt, diesen Anteil anzuheben. Die Frage des Grads der Mitwirkung ist eng mit der ihres Effekts verbunden. Je weiter sich der Prozess entlang der Skala von „Informieren“ und „Konsultieren“ in Richtung „Zusammenarbeiten“ und „Ermächtigen“ bewegt, umso größer ist die Rolle, die die Zivilgesellschaft spielt, und der Effekt, den sie ausüben kann.

Monitoring und Evaluierung

Wie im vorherigen Abschnitt erläutert, kommt der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle dabei zu, zu überwachen, wie die Regierung ihre Politik – einschließlich von Open-Government-Maßnahmen – umsetzt, und sie dafür zur Rechenschaft zu ziehen. Die Ergebnisse des OECD-Survey zeigen, dass diese Anforderung nur in begrenztem Maße erfüllt wird. Nur 29% der Teilnehmerländer, die die betreffende Frage beantworteten (bzw. 26% der OECD-Länder), gaben an, dass sie die längerfristige Wirkung ihrer Open-Government-Maßnahmen

Abbildung 4.3 **Evaluierung von Open-Government-Initiativen**



Anmerkung: Die entsprechende Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie die längerfristige Wirkung bzw. die Folgen von Open-Government-Initiativen evaluieren; n = 28 (davon OECD: 19).

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

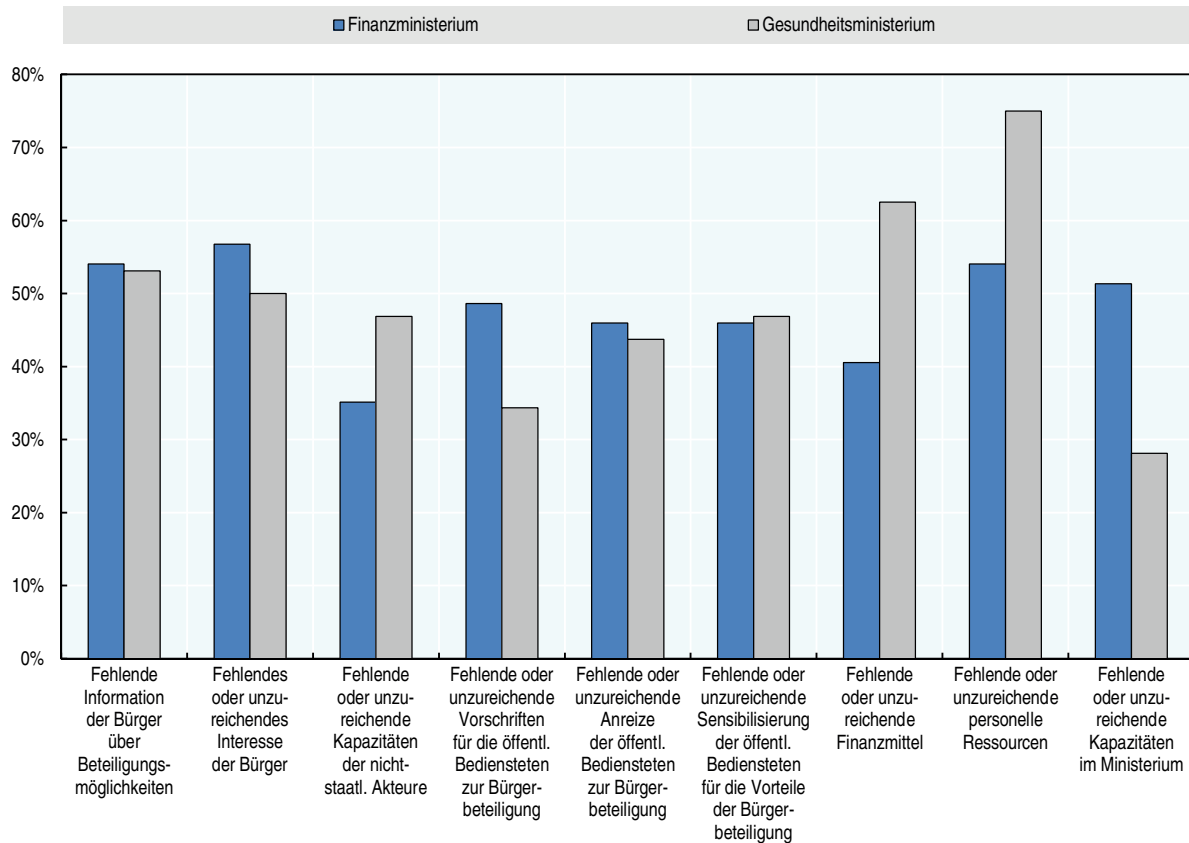
im Wege unabhängiger Beurteilungen von Nichtregierungsorganisationen evaluieren lassen. Etwa der gleiche Prozentsatz (26%) organisiert laut eigenen Angaben zu diesem Zweck Befragungen von Bürgern und anderen betroffenen Akteuren (21% aller Länder, die Evaluierungen durchführen). Darin scheinen sich allerdings die allgemeinen Defizite im Bereich der Evaluierung von Open-Government-Reformen auszudrücken, die in Kapitel 3 angesprochen wurden. Die einzigen häufiger genannten Evaluierungsmechanismen sind die normalen Evaluierungsaktivitäten der an der Open-Government-Strategie beteiligten staatlichen Stellen (71% aller Teilnehmerländer bzw. 84% der OECD-Länder, die Evaluierungen der längerfristigen Wirkung durchführen) sowie die Beurteilungen im Rahmen der OGP (Selbstbewertungen und Unabhängiger Berichtsmechanismus) (86% dieser Teilnehmerländer bzw. 79% der OECD-Länder) (Abb. 4.3).

Auch wenn einige zivilgesellschaftliche Organisationen gerne die Evaluierungsfunktion erfüllen würden, kann dies für sie aufgrund fehlender Kapazitäten und Mittel schwierig sein (Court et al., 2006). Stattdessen müssen sie oft die Funktion des „Wachhunds“ oder „Aufpassers“ übernehmen, d.h. überwachen, ob und wie die Regierung eine Reform umgesetzt hat, ohne jedoch in der Lage zu sein, die längerfristige Wirkung dieser Reform zu beurteilen. Ein kollaborativer Ansatz, der der Expertise der Zivilgesellschaft die Ressourcen der Regierung zur Seite stellt, könne hier von Vorteil sein, da er eine umfangreichere Evaluierung der Reformen gestatten würde, um zu sehen, was funktioniert und was nicht und warum.

Hindernisse für die Mitwirkung der Zivilgesellschaft

In Bezug auf spezifische Politikbereiche, auf Ressortebene, ergab der OECD-Survey, dass auf Seiten der Regierungen gewisse Skepsis hinsichtlich des Interesses von Bürgern und Zivilgesellschaft an einer Mitwirkung an der Politikgestaltung und ihrer Fähigkeit dazu besteht. Etwa 50% (OECD-Länder: 44%) der dazu befragten Gesundheitsministerien und 57% (OECD-Länder: 50%) der Finanzministerien nannten „Fehlendes oder unzureichendes Interesse der Bürger“ als eine der fünf größten Herausforderungen, vor denen sie bei der Einbeziehung der Bürger in den Politikzyklus stehen. Desgleichen nannten 47% (OECD-Länder: 40%) der Gesundheitsministerien und 35% (OECD-Länder: 27%) der Finanzministerien „Fehlende oder unzureichende Kapazitäten der nichtstaatlichen Akteure (NRO und privater Sektor)“ als eine der fünf größten Herausforderungen (Abb. 4.4).

Die Open-Government-Länderberichte der OECD zeigen, dass Politikverantwortliche häufig fehlendes oder unzureichendes Interesse seitens Bürgern und Zivilgesellschaft als Grund dafür anführen, warum sie sie nicht in die Politikgestaltung einbeziehen. Sicherlich interessieren sich nicht immer alle Bürger oder zivilgesellschaftliche Organisationen für alle anstehenden Fragen. Dass sie apathisch oder desinteressiert sind, ist aber gewiss nicht der Fall. Das Problem ist eher, dass die Möglichkeiten zur Mitwirkung in einer Weise gestaltet sind, die an den Bedürfnissen von Regierung und Verwaltung, nicht aber an denen von Bürgern und Zivilgesellschaft ausgerichtet sind. Staatliche Konsultationen beispielsweise sind sehr gezielt auf die Frage(n) ausgerichtet, die die Politikverantwortlichen für wichtig erachten, finden in staatlichen Räumlichkeiten statt, verwenden Fachjargon und erfordern eine Antwort in einem bestimmten Format. Damit kann zwar den Anforderungen des Politikprozesses und der Politikverantwortlichen entsprochen werden, aus Sicht der Bürger oder zivilgesellschaftlichen Organisationen wirkt dies jedoch nicht sonderlich einladend. Wie die Mehrzahl der Gesundheitsministerien (Teilnehmerländer insgesamt: 53%, OECD-Länder: 44%) und Finanzministerien (Teilnehmerländer insgesamt: 54%, OECD-Länder: 53%) bestätigen, kann mangelnde Kommunikation über eine bestehende Möglichkeit zur

Abbildung 4.4 **Größte Herausforderungen bei der Durchführung von Bürgerbeteiligungsinitiativen im Politikzyklus (Ressortebene)**

Anmerkung: Finanzministerien: n = 37 (davon OECD: 31); Gesundheitsministerien: n = 32 (davon OECD: 25). Die Länder wurden gebeten, die fünf größten Herausforderungen bei der Umsetzung von Initiativen zur Bürgerbeteiligung nach Grad ihrer Bedeutung anzugeben. Die Abbildung gibt den Gesamtanteil der verschiedenen Antwortoptionen wieder, die von den Ländern vorgenommene Rangordnung ist nicht berücksichtigt. Das japanische Finanzministerium hat diese Frage nicht beantwortet.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Mitwirkung ein wichtiger Faktor sein, der Bürger und Zivilgesellschaft daran hindert, sich stärker einzubringen.

Dies soll nicht heißen, dass die Politikverantwortlichen ins andere Extrem verfallen und Möglichkeiten zur Mitwirkung entwickeln sollten, die den Anforderungen der Bürger und der Zivilgesellschaft entsprechen, nicht aber denen von Regierung und Verwaltung. Vielmehr gilt es Methoden zu entwickeln, die den Anforderungen beider Seiten gerecht werden, d.h. die auf die Anreize und Bedürfnisse des gewünschten Teilnehmerkreises zugeschnitten sind, aber auch den Erfordernissen des Politikprozesses genügen. Von Involve durchgeführte Studien ergaben, dass fehlendes Vertrauen in den Staat ein wichtiger Faktor ist, der Bürger und Zivilgesellschaft davon abhält, sich in Beteiligungsprozesse einzubringen. Häufig sind Bürger und Zivilgesellschaft zynisch, was die wirkliche Motivation der Regierung angeht, da sie unbefriedigende oder nur zum Schein durchgeführte Konsultationen erlebt haben (Brodie et al., 2011). Dies wird in gewissem Umfang durch Daten aus dem OECD-Survey bestätigt, in dem 28% der dazu befragten Teilnehmerländer (bzw. 23% der OECD-Länder) „Fehlendes Vertrauen zwischen Staat und Bürgern/NRO“ als eine der fünf größten Herausforderungen nannten, denen sie sich bei der Umsetzung von Open-Government-Initiativen gegenübersehen.

Während fehlendes Interesse also nur bedingt als ein Grund für die Nichteinbeziehung von Bürgern und Zivilgesellschaft angeführt werden kann, sind fehlende Kapazitäten ein deutlich größeres Problem. Eine vom Overseas Development Institute (Kornswieg et al., 2006) unter 130 zivilgesellschaftlichen Organisationen aus 33 asiatischen, afrikanischen, europäischen und lateinamerikanischen Ländern durchgeführte Umfrage ergab, dass die Haupthindernisse für die Mitwirkung von zivilgesellschaftlichen Organisationen an der Politikgestaltung interne Faktoren sind, z.B. unzureichende Kapazitäten, unzureichende finanzielle Mittel und unzureichende Kenntnisse der politischen Prozesse. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hier nur um eine relativ kleine Auswahl der Millionen weltweit aktiver zivilgesellschaftlicher Organisationen handelt, die diesbezüglich wohl ganz unterschiedliche Erfahrungen gemacht haben und sich mit nicht weniger unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert sehen. Dennoch ist der Mangel an Kapazitäten sicherlich ein Problem, dem sich viele Organisationen in diesem Bereich gegenübersehen, vor allem lokale und weniger formelle Gruppen, Bündnisse oder Netzwerke. Daher bedarf es gut konzipierter Verfahren für die Einbeziehung von Bürgern und Zivilgesellschaft, die den Ressourcen und Kapazitäten der Teilnehmer Rechnung tragen.

Schwindende Handlungsspielräume für die Zivilgesellschaft als Gefahr für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln

Die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft, im Englischen „Civic Space“, d.h. die „Freiheit und die Möglichkeiten [Einzelner oder organisierter Gruppen], ihre Meinung zu äußern, Informationen einzuholen, sich zusammenzuschließen, sich zu organisieren und an der öffentlichen Entscheidungsfindung teilzunehmen“ (Malena, 2015), gehören zu den Grundvoraussetzungen der Demokratie. Alle anderen Aspekte und Mechanismen offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns beruhen – zumindest bis zu einem gewissen Grad – auf der Beteiligung und Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft. Wenn die Freiheit der Zivilgesellschaft bedroht ist, kann sie ihre Rolle in Gesellschaft und Governance nicht mehr richtig wahrnehmen.

Die Ergebnisse des OECD-Survey zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an Open-Government-Strategien sind zwar in vielerlei Hinsicht positiv, müssen aber in dem Gesamtkontext gesehen werden, in dem die Zivilgesellschaft derzeit agiert. In den letzten Jahren wuchs weltweit die Besorgnis über schwindende Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft. CIVICUS, eine weltweite Allianz zivilgesellschaftlicher Organisationen, stellt fest, dass die „Achtung der zivilgesellschaftlichen Freiheitsrechte 2015 deutlich abgenommen hat“ (CIVICUS, 2016) und berichtet, dass 2015 in mindestens 109 Ländern eine oder mehrere zivilgesellschaftliche Grundrechte wie Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit ernstlich verletzt wurden (CIVICUS, 2016). Auch der jährlich von Freedom House erstellte Freiheitsindex „Freedom in the World“, der die politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten in 195 Staaten und 15 Gebieten beurteilt, verzeichnete in jedem der letzten zehn Jahre im Durchschnitt eine Abnahme der Freiheitsrechte, wobei der stärkste Rückgang 2015 beobachtet wurde, auch in OECD-Mitgliedsländern (Freedom House, 2016).

Besonders besorgniserregend ist die Tatsache, dass mit Open-Government-Fragen befasste zivilgesellschaftliche Organisationen häufig zu den Hauptleidtragenden der schwindenden Handlungsspielräume für die Zivilgesellschaft gehören. Im CIVICUS-Bericht von 2016 heißt es: „Zivilgesellschaftliche Organisationen, vor allem solche, die sich für Wahldemokratie und gute Regierungsführung einsetzen und Korruption bekämpfen, erhielten öffentliche Drohungen vonseiten hochrangiger Staatsbeamter und Politiker. Viele dieser Drohungen wurden durch die übliche Unterstellung begründet, dass zivilgesellschaftliche

Organisationen mit ausländischen Mächten zusammenarbeiten, um die Regierung zu stürzen oder zu destabilisieren. Solche Drohungen gingen oft der Verabschiedung von Gesetzen voraus, die die Aktivitäten der Zivilgesellschaft beschränken sollen“ (CIVICUS, 2016).

Die Furcht vor Repressalien beeinträchtigt die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, staatliche Rechenschaftlichkeit und Reformen einzufordern, bekannterweise erheblich (Fox, 2014). Wenn Regierungen Beteiligungsmechanismen zustimmen, die sie selbst einrichten und kontrollieren, zugleich aber die zivilgesellschaftlichen Handlungsspielräume beschneiden, ist die Wirksamkeit dieser Mechanismen ernstlich in Frage gestellt. Effektiv gibt es Belege dafür, dass soziale Bewegungen, wie im vorangegangenen Abschnitt beschrieben, eines der wirksamsten Instrumente zur Sicherung von staatlicher Rechenschaftlichkeit und Reformen sein können (Gaventa und Barrett, 2010; Joyce und Walker, 2015). Es ist wichtig, dass die Regierenden die Zivilgesellschaft in den Politikprozess einbeziehen, Voraussetzung dafür ist jedoch eine freie, unabhängige und aktive Zivilgesellschaft.

Herausforderungen: Die künftige Rolle von Bürgern und Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen

Wie in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeigt wurde, ist die Zusammenarbeit zwischen Regierung, Bürgern und Zivilgesellschaft zwar von entscheidender Bedeutung für die Realisierung von Open-Government-Reformen, doch wird dieses Potenzial in der Praxis vielfach nicht voll ausgeschöpft. In diesem Abschnitt werden Empfehlungen in Bezug auf die künftige Rolle von Bürgern und Zivilgesellschaft formuliert.

Ein der Zivilgesellschaft förderliches Umfeld schaffen

Manche Regierungen betrachten ihre Beziehung zur Zivilgesellschaft nach wie vor als Nullsummenspiel und meinen deshalb, den Freiraum der Zivilgesellschaft beschneiden zu müssen. Dies ist als Konzept des Regierens weder tragfähig noch effektiv. Anstatt die Funktionen, die die Zivilgesellschaft wahrnimmt, als Bedrohung für ihre eigene Position zu betrachten, kann die Regierung daraus Nutzen ziehen, wenn sie der Zivilgesellschaft positiv gegenübersteht und eine konstruktive Beziehung zu ihr aufbaut, die dem wertvollen Beitrag Rechnung trägt, den die Zivilgesellschaft leisten kann. Duncan Green schreibt hierzu: „In der gesamten Geschichte dienten soziale Bewegungen als Inkubator für neue Ideen, die später zu einem zentralen Bestandteil der staatlichen Agenda wurden [...]. Staaten, die solchen neu entstehenden Bewegungen gegenüber aufmerksam sind und auf sie eingehen, ersparen sich jahrzehntelange Konflikte und Frustrationen“ (Green, 2013).

Der erste Schritt zur Öffnung von Regierung und Verwaltung und zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Open-Government-Reformen ist die Schaffung eines der Zivilgesellschaft förderlichen Umfelds. Das World Movement for Democracy identifiziert sieben internationale Prinzipien des Schutzes der Zivilgesellschaft, die im internationalen Recht verankert sind (ICNL und NED, 2012):

- Recht auf Vereinigungsfreiheit;
- Recht auf Freiheit von staatlicher Einmischung;
- Recht auf Ausdrucksfreiheit;
- Recht zur Kommunikation und Kooperation;
- Recht auf Versammlungsfreiheit;
- Recht zur Mittelbeschaffung und -sicherung;
- Staatliche Schutzpflicht.

Weitere wesentliche Elemente eines solchen förderlichen Umfelds sind neben diesen Prinzipien die Einführung eines Gesetzes über den Informationszugang und sonstige gesetzliche Regelungen, die einen Rahmen für die Zusammenarbeit schaffen, was in Kapitel 2 eingehender erörtert wird. Mindestvoraussetzung ist, dass diese Prinzipien von den Regierungen geachtet und umgesetzt werden, indem sie gesetzliche Beschränkungen für die Tätigkeit der Zivilgesellschaft abbauen, den Registrierungsaufwand für zivilgesellschaftliche Organisationen verringern, das Leben und die Sicherheit von zivilgesellschaftlichen Aktivisten schützen und die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit fördern.

Wenn diese Grundvoraussetzungen gesichert sind, können die Regierungen die Entwicklung einer aktiven Zivilgesellschaft zusätzlich fördern, indem sie den Zugang zu anderen Grundrechten erleichtern (z.B. Gesundheit und Bildung), unterschiedliche Gruppen in den Politikprozess einbeziehen, gemeinsame öffentliche Räume schaffen und wahren sowie sektorübergreifende Partnerschaften aufbauen. In vielen Ländern wurden Vereinbarungen bzw. Verträge für eine Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft geschlossen, in denen die Verpflichtungen beider Seiten zu einer Reihe von Punkten, z.B. Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft, Informationszugang, öffentliche Finanzierung, Konsultation und Partizipation, geregelt sind. Solche Vereinbarungen müssen im Rahmen eines offenen, inklusiven und kollaborativen Prozesses ausgearbeitet werden und durch laufende Anstrengungen zur Weiterentwicklung der Kapazitäten wichtiger Akteure, robustes Monitoring und kontinuierliche Zusammenarbeit unterstützt werden².

Solche Vereinbarungen sind häufig das Ergebnis langfristiger, konzertierter Anstrengungen zur Schaffung beiderseitigen Vertrauens und zum Aufbau von Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Die Kommunikation muss in beide Richtungen gehen, um die Grundlagen für einvernehmliches Handeln zu schaffen und die Kapazitäten für die künftige Kooperation und Zusammenarbeit aufzubauen. Dies kann u.a. erreicht werden, indem die Regierungen zivilgesellschaftliche Organisationen dazu auffordern, sich in Bereichen, die für sie von Interesse sind, am Prozess der Politikgestaltung zu beteiligen, und sie dabei unterstützen. Open-Government-Initiativen und -Strategien können ein solcher Bereich sein.

Prinzipien und Praktiken guter Zusammenarbeit

Wenn die Voraussetzungen für eine dynamische Zivilgesellschaft gesichert sind, gilt es, Prinzipien und Praktiken guter Zusammenarbeit umzusetzen, um Bürger und Zivilgesellschaft in die Ausarbeitung und Durchführung von Open-Government-Strategien sowie anderer Politikmaßnahmen einzubeziehen. Über Jahrzehnte hinweg in verschiedenen Länderkontexten gewonnene Daten und Erfahrungswerte zeigen, was eine effektive Zusammenarbeit auszeichnet. In den Mitarbeiterleitlinien der Weltbank (Weltbank, 2000) werden z.B. folgende Voraussetzungen für eine effektive Konsultation der Zivilgesellschaft genannt:

- Die Eigenverantwortung zivilgesellschaftlicher Organisationen stärken, indem deren Vertreter in die Gestaltung des Konsultationsprozesses eingebunden werden.
- Von Anfang an klarstellen, was zur Debatte steht und was nicht, um keine unrealistischen Erwartungen zu wecken.
- Den Konsultationsteilnehmern durch gründliche Folgemaßnahmen und Feedback zeigen, dass ihre Meinung zählt.
- Geeignete Auswahlverfahren einsetzen, um sicherzustellen, dass alle relevanten Interessen vertreten sind.
- Auf den Kenntnisstand und die Kapazitäten verschiedener Gruppen abgestimmte Formen des Dialogs entwickeln.

Zusätzlich zu diesen Prinzipien und Standards müssen die zuständigen staatlichen Stellen Verfahren des Dialogs und der Zusammenarbeit ausarbeiten, mit denen die Erfolgchancen maximiert werden können. So müssen bei der Planung eines effektiven Partizipationsverfahrens die folgenden Elemente berücksichtigt werden, auf die dieser Bericht in Kapitel 5 nochmals genauer eingehen wird:

- **Zweck (Warum?)** – Welche Wirkungen und Ergebnisse werden angestrebt? Welche Themen sind Gegenstand des Partizipationsverfahrens, welche nicht? Wieviel Einfluss werden die Teilnehmer haben?
- **Kontext (Wo?)** – Wie fügt sich das Verfahren in den Prozess der Politikgestaltung und Entscheidungsfindung ein? Welche Ressourcen stehen zur Verfügung? Welche Formen des Dialogs bzw. der Zusammenarbeit gab es in der Vergangenheit?
- **Adressaten (Wer?)** – Wer ist von der Politik bzw. der Entscheidung betroffen? Wer hat etwas zu der Politik bzw. Entscheidung beizutragen? Welche Gruppen müssen einbezogen werden? Was sind ihre Motivationen, über welche Ressourcen und Netzwerke verfügen sie? Welche internen Akteure müssen einbezogen werden?
- **Verfahren (Wie?)** – Welches sind angesichts von Zweck, Kontext und Adressaten die geeignetsten Mechanismen der Zusammenarbeit? Wie werden die Entscheidungsträger reagieren?

Diese Fragestellungen tragen dem Umstand Rechnung, dass eine gute Zusammenarbeit den Gegebenheiten der jeweiligen Situation gerecht werden muss. Unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit je nach den Interessen und Kapazitäten der verschiedenen Teilnehmergruppen sind dabei ein wichtiges Element. So kann es z.B. bei der Identifikation und Priorisierung der zu behandelnden Themen am sinnvollsten sein, den Dialog mit Bürgergruppen zu suchen, während landesweit tätige zivilgesellschaftliche Organisationen u.U. der geeignetere Ansprechpartner sind, wenn es gilt, technisches Fachwissen zu Open-Government-Reformen einzuholen. Der Weltbank (Weltbank, 2000) zufolge ist es wichtig, zu beachten, dass sich verschiedene Arten zivilgesellschaftlicher Organisationen darin unterscheiden, inwieweit sie die folgenden fünf Funktionen erfüllen:

1. Repräsentation (Organisationen, die als Sprachrohr für die Bürger fungieren);
2. Technische Expertise (Organisationen, die Informationen liefern, Empfehlungen formulieren und für bestimmte Fragen eintreten);
3. Kapazitätsaufbau (Organisationen, die andere zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützen, u.a. finanziell);
4. Leistungserbringung (Organisationen, die Entwicklungsprojekte umsetzen oder Dienstleistungen erbringen);
5. Soziale Funktionen (Freizeitorganisationen, Sportvereine usw.).

Wenn der besondere Beitrag anerkannt wird, den eine Gruppe von Bürgern oder zivilgesellschaftlichen Organisationen zu einem Politikprozess leisten kann, und ausgehend davon maßgeschneiderte Formen der Zusammenarbeit angeboten werden, kann dies entscheidend zur Steigerung des Nutzens dieses Dialogs beitragen.

Zusammenarbeit als kontinuierlicher Prozess

Open-Government-Reformen sind fortlaufende Prozesse, die konzertierte, kontinuierliche Anstrengungen von Reformkräften in Staat und Zivilgesellschaft voraussetzen. Wie im nächsten Kapitel eingehender erörtert, muss auch die Zusammenarbeit kontinuierlich und langfristig angelegt sein. Sie darf sich nicht auf in regelmäßigen Abständen stattfindende

Veranstaltungen beschränken, sondern muss zu einer dauerhaften und stabilen Partnerschaft werden, damit gemeinsame Ziele identifiziert, Hindernisse überwunden und Reformen umgesetzt werden können.

Wie in Kapitel 1 sowie an früherer Stelle in diesem Kapitel erläutert, beruhen die wirksamsten Strategien zur Umsetzung von Open-Government-Reformen auf breiten Koalitionen zwischen Regierung, Zivilgesellschaft und Bürgern. Zur Bildung einer solchen Koalition müssen die unterschiedlichen Anreize und Möglichkeiten berücksichtigt werden, die die verschiedenen Gruppen zur Zusammenarbeit benötigen, und muss darüber nachgedacht werden, wie ihre Beiträge so kombiniert werden können, dass das Gesamtergebnis größer ist als die Summe der Einzelbeiträge.

Die 1%-Regel – eine Faustregel, wonach 1% einer Internetgemeinde Material erstellt, 9% dazu Stellung nehmen und 90% das Material nur ansehen – kann hilfreich bei Reflexionen darüber sein, wie eine Reformbewegung zu Open Government geschaffen werden kann. Aus dieser Regel ergibt sich, dass zur Bildung solcher Koalitionen auf drei Ebenen der Einbeziehung geachtet werden muss:

1. **Kooperation:** Es muss eine Kerngruppe von Mitwirkenden geben, die im Prozess die Führung übernehmen, Fachwissen beisteuern, Zeit und Energie auf die Ausarbeitung und Begleitung der Reformen aufwenden und andere dazu animieren, sich ebenfalls einzubringen. Vertrauen ist ein entscheidendes Element, damit diese Zusammenarbeit funktioniert, kann aber nicht von Anfang an als gegeben vorausgesetzt werden. Reformkräfte in Staat und Zivilgesellschaft müssen einander daher einen Vertrauensvorschuss gewähren, um eine Beziehung aufzubauen, in der das Vertrauen im Lauf der Zeit wachsen kann. Die Unsicherheit, mit der dies zwangsläufig verbunden ist, kann durch einen von Beginn an geführten offenen und aufrichtigen Dialog gemindert werden. Ein solcher Dialog gestattet es, die Ziele, Erwartungen und Begleitumstände der jeweils anderen Seite zu verstehen. Kein Kooperationsprozess verläuft komplett reibungslos, und es kann immer wieder zu Vorfällen kommen, die die Zusammenarbeit in Frage stellen. Die meisten Herausforderungen lassen sich jedoch durch einen offenen und aufrichtigen Dialog überwinden. Die Richtlinien der Open Government Partnership (OGP, 2016) zur Gestaltung und Verwaltung von Foren, in denen verschiedene Akteure zusammenkommen, enthalten eine Reihe von Modellen für dauerhafte Formen des Dialogs und der Zusammenarbeit, die von staatlichen Stellen und Zivilgesellschaft in verschiedenen Mitgliedsländern entwickelt wurden, darunter Armenien, Brasilien, Chile, El Salvador, Estland, Georgien, Ghana, Kroatien, Mexiko, Peru, Sierra Leone und Uruguay. Das Handbuch beschreibt das Beispiel von Sierra Leone, wo ein nationaler OGP-Lenkungsausschuss eingerichtet wurde, um das Misstrauen und die Kultur des „Wir gegen euch“ zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu überwinden (OGP, 2016).
2. **Partizipation:** Über diese Kerngruppe hinaus bedarf es eines weiteren Kreises von Teilnehmern, die zu Themen, die sie betreffen oder bei denen sie die Debatte durch Ideen, Fachwissen, Erfahrungen usw. bereichern können, Beiträge beisteuern, d.h. Stellungnahmen abgeben bzw. die vorgebrachten Ideen, Vorschläge und Maßnahmen kritisieren und so verbessern. Wie bereits erwähnt, setzt dies gut durchdachte Dialogstrukturen mit klaren Verfahren, eindeutig geregelten, barrierefreien Möglichkeiten der Mitwirkung und Feedback für die Teilnehmer voraus, damit sich Bürger und zivilgesellschaftliche Organisationen nach Bedarf leicht in den Prozess einschalten und auch wieder aus ihm zurückziehen können. Dazu bieten sich verschiedene Partizipationsmethoden an – von Crowdsourcing bis zu Sozialaudits –, mit denen Bürger und/oder zivilgesellschaftliche Organisationen in die Identifizierung

Kasten 4.5 Bürokratieabbau am Beispiel Italiens

Der Einsatz von Online-Konsultationen von Bürgern und Unternehmen zur Vereinfachung administrativer Verfahren nahm in den letzten Jahren stark zu. Im Oktober 2013 wurde von Zentral-, Regional- und Kommunalverwaltung gemeinsam mit den wichtigsten Wirtschaftsverbänden eine große Online-Konsultation gestartet: *Le 100 Procedure più complicate da semplificare* („Die 100 kompliziertesten Verfahren, die es zu vereinfachen gilt“). Mit diesem bis Januar 2014 laufenden Konsultationsprozess sollten die Verwaltungsverfahren identifiziert werden, bei denen aus Sicht der Bürger und Unternehmen der größte Vereinfachungsbedarf bestand. Dabei gingen mehr als 2 000 Stellungnahmen ein, ausgehend von denen die „Top Ten“ der aufwendigsten Verfahren ermittelt wurden. Bürger und Unternehmen waren sich einig, dass steuer- und baurechtliche Bestimmungen den größten Aufwand verursachten. Die Unternehmen nannten zudem Bereiche wie Unternehmenstätigkeit, öffentliche Beschaffung und Arbeitsschutz, während die Bürger auf Probleme in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Hilfe für Personen mit besonderen Bedürfnissen, Arbeitsrecht und Sozialversicherung hinwiesen. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Konsultation wurden Vereinfachungsmaßnahmen eingeleitet, um den von Bürgern und Unternehmen genannten Problemen zu begegnen. Zuerst wurden einige „Schnellverfahren“ gestartet, um dem dringendsten Vereinfachungsbedarf zu begegnen. Anschließend wurde ein in sich schlüssiger Katalog von Maßnahmen aufgestellt, der in die Ende 2014 lancierte „Agenda per la Semplificazione 2015-2017“ einfluss. Diese Agenda umfasst mehrere Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten und Wartezeiten für Unternehmen und Bürger in fünf strategisch wichtigen Bereichen: Digital Citizenship, Gesundheit und Soziales, Steuern, Bauwesen und Unternehmenstätigkeit.

Quelle: OECD (2016), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en>.

prioritärer Fragen, die Vorschlagserarbeitung und die Reflexion über die Einzelheiten von Open-Government-Reformen einbezogen werden können (Kasten 4.5).

3. **Transparenz (Information):** Der Prozess muss für diejenigen, die in die Open-Government-Reformen involviert sind, ebenso wie für Außenstehende transparent sein, damit sie verstehen, was geschieht, und die Möglichkeit haben, sich als Mitwirkende (Kooperation) oder Teilnehmer (Partizipation) stärker einzubringen, wenn sie dies wünschen. Dies setzt voraus, dass Informationen zu allen Aspekten des Politikprozesses über verschiedene Kanäle (z.B. Websites staatlicher Stellen, soziale Medien, Printmedien usw.) barrierefrei bereitgestellt werden, vor allem in den entscheidenden Phasen, wo Ideen unterbreitet, Prioritäten erörtert und Ergebnisse untersucht werden müssen.

Die Verfahren müssen nicht nur publik gemacht werden, sondern es gilt auch Anstrengungen zu unternehmen, um mehr Aufmerksamkeit auf sie zu lenken und die Bevölkerung stärker für Open-Government-Reformen zu sensibilisieren und neue gesellschaftliche Gruppen zu erreichen, die sich von dieser Thematik u.U. nicht unmittelbar angesprochen fühlen. Besondere Aufmerksamkeit sollte außerdem auf die Einbeziehung unterrepräsentierter und vor allem marginalisierter Gruppen gerichtet werden, die ganz neue Sichtweisen einbringen können.

Zusammenarbeit mit sozialen Bewegungen

Staatliche Stellen sollten ihre Zusammenarbeit mit Bürgern und Zivilgesellschaft nicht auf Gelegenheiten beschränken, die sie selbst schaffen und steuern. Politikverantwortliche sollten auch mit Gruppen und sozialen Bewegungen in Kontakt treten, die direkt von den Bürgern und der Zivilgesellschaft ausgehen. Wie vorstehend in diesem Kapitel erläutert,

können solche Bewegungen weite Kreise von Bürgern mobilisieren und ihren gemeinsamen Interessen Gehör verschaffen. Außerdem können sie, wie Duncan Green (2013) in seiner bereits zitierten Untersuchung schreibt, ein Inkubator für neue Ideen sein, die u.U. später in die Agenda der Regierung aufgenommen werden.

Allerdings müssen nicht nur die staatlichen Stellen ihre Zusammenarbeit mit sozialen Bewegungen verbessern. Das Gleiche gilt auch für landesweit agierende zivilgesellschaftliche Organisationen, die Beziehungen zu Bürgerbewegungen aufbauen und solche Bewegungen unterstützen müssen. Brendan Halloran und Walter Flores schreiben dazu: „Nichtregierungsorganisationen sollten darüber nachdenken, wie sie ihre Strategien besser mit denen von Bürgerorganisationen und -bewegungen verzahnen können. Professionelle Interessengruppen, die Mobilisierung von Graswurzelbewegungen und der von ihnen ausgehende Druck können einander ergänzen, um in schwierigen Kontextsituationen die staatliche Rechenschaftlichkeit zu stärken und so einen echten Rückgang der Zahl ungestrafter Vergehen herbeizuführen, wie sich z.B. in Mexiko und Kolumbien gezeigt hat. Es gibt zahlreiche weitere Beispiele – darunter die Treatment Action Campaign in Südafrika – dafür, wie die Strategien professioneller Nichtregierungsorganisationen auf soziale Bewegungen eingehen und so Synergien schaffen, häufig dank guter politischer Analysen und flexibler Ansätze“ (Halloran und Flores, 2015). Um wirklich erfolgreich zu sein, darf die Aktion im Bereich offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln nicht mehr nur von einer Reihe getrennt voneinander arbeitender Reformer ausgehen, sondern sie muss von einer breiten Bewegung von Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Politikverantwortlichen, Politikern und sonstigen Akteuren getragen werden, die für gemeinsame Anliegen eintreten und Open-Government-Reformen durch eigene Anstrengungen unterstützen.

Schlussbetrachtungen

Die Einbeziehung von Bürgern und Zivilgesellschaft ist von entscheidender Bedeutung, um Open-Government-Reformen auszuarbeiten, zu sichern und umzusetzen. Dafür sprechen, wie in diesem Kapitel erläutert, mindestens drei Arten von Gründen: normative, instrumentale und politische. Der Grad an Zusammenarbeit zwischen Reformkräften aus Regierung und Zivilgesellschaft, der notwendig ist, um Open-Government-Reformen auszuarbeiten, zu sichern und umzusetzen, ist jedoch eher die Ausnahme als die Regel. Die Mehrzahl der im Rahmen des OECD-Survey befragten Regierungen beziehen Bürger und Zivilgesellschaft zwar in gewissem Umfang in die Ausarbeitung ihrer Open-Government-Strategien ein, außer in einigen Fällen handelt es sich dabei jedoch eher um Konsultations- als um Kooperationsprozesse.

Zudem werden häufig bestimmte Schwachstellen in diesen Prozessen bemängelt, die ihre Effektivität beeinträchtigen, z.B. wenn die zuständigen staatlichen Stellen keine klaren Informationen in Bezug auf Verfahrensabläufe und Fristen geben, keine ausreichende Vorlaufzeit gestatten und nicht genügend Anstrengungen zur Sensibilisierung unternehmen. Darüber hinaus ist weltweit eine tendenzielle Abnahme der zivilgesellschaftlichen Freiheiten zu beobachten. Wenn Regierungen Beteiligungsmechanismen zustimmen, die sie selbst einrichten und kontrollieren, zugleich aber die zivilgesellschaftlichen Handlungsspielräume beschneiden, ist die Wirksamkeit dieser Mechanismen ernstlich in Frage gestellt.

Manche Regierungen betrachten ihre Beziehung zur Zivilgesellschaft nach wie vor als Nullsummenspiel und meinen deshalb, den Freiraum der Zivilgesellschaft beschneiden zu müssen, um ihre eigene Macht zu sichern. Dies ist als Konzept des Regierens weder tragfähig noch effektiv. Anstatt die Funktionen, die die Zivilgesellschaft wahrnimmt, als Bedrohung für ihre eigene Position zu betrachten, kann die Regierung daraus Nutzen ziehen, wenn

sie der Zivilgesellschaft positiv gegenübersteht und eine konstruktive Beziehung zu ihr aufbaut, die dem wertvollen Beitrag Rechnung trägt, den die Zivilgesellschaft leisten kann.

Wenn die Voraussetzungen für eine dynamische Zivilgesellschaft und eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft gesichert sind, können Prinzipien und Praktiken guter Zusammenarbeit umgesetzt werden, um Bürger und Zivilgesellschaft in die Ausarbeitung und Durchführung von Open-Government-Strategien einzubeziehen. Dies reicht aber noch nicht aus: Reformkräfte innerhalb und außerhalb von Regierung und Verwaltung müssen zudem Partnerschaften aufbauen und breite Koalitionen bilden, um einen Wandel herbeizuführen, u.a. durch die Mobilisierung und Unterstützung von Bürgerbewegungen und die Zusammenarbeit mit ihnen.

Wichtigste Erkenntnisse

- Die Beteiligung von Bürgern und Zivilgesellschaft ist im gesamten Spektrum staatlichen Handelns wichtig, besonders wichtig ist sie jedoch für die Gestaltung und Umsetzung von Open-Government-Reformen.
- Bei der Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandels geht es im Wesentlichen darum, die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft zu verändern. Die Einbeziehung von Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen ist daher von entscheidender Bedeutung im Hinblick auf Problemthematisierung, Politikgestaltung, Umsetzung, Monitoring und Evaluierung sowie bei der Konzipierung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen.
- Allerdings bereitet es allen Ländern Schwierigkeiten, dieses Potenzial voll auszuschöpfen. Um diese Schwierigkeiten auszuräumen, müssen die Länder ein förderliches Umfeld für die Zivilgesellschaft und solide Rahmenbedingungen für die Bürgerbeteiligung schaffen und zugleich eine radikale Veränderung der Arbeitsweisen des öffentlichen Sektors herbeiführen, mit der anerkannt wird, dass Reformkräfte innerhalb und außerhalb von Regierung und Verwaltung sich zusammenschließen und in Partnerschaften und Koalitionen für den Wandel zusammenarbeiten müssen.

Anmerkungen

1. Soziale Bewegungen machen ihren Einfluss in den verschiedenen geografischen Regionen in unterschiedlichem Ausmaß geltend. Daher wurde dieser Begriff von der Wissenschaft in verschiedenen Formen auf Gruppen von Personen mit ähnlichen Zielen angewandt. Aus Gründen der Einfachheit wird in diesem Bericht nur eine häufig zitierte Definition verwendet, nämlich die von Charles Tilly. Dieser US-amerikanische Soziologe, Politologe und Historiker definiert soziale Bewegungen auf der Grundlage dreier großer Kriterien: 1. eine auf einer dauerhaften, organisierten öffentlichen Anstrengung beruhende Kampagne, die gemeinsame Forderungen an bestimmte Instanzen richtet, 2. ein Katalog von Methoden, der auf der Nutzung von Kombinationen verschiedener Ansätze politischer Aktion beruht: Bildung von Zweckverbänden und -koalitionen, öffentliche Versammlungen, feierliche Prozessionen, Mahnwachen, Kundgebungen, Demonstrationen, Petitionen, Erklärungen gegenüber und in den Medien sowie Pamphlete, 3. eine gemeinsame öffentliche Darstellung der Anerkennungswürdigkeit, Einheit und Menge der Teilnehmer sowie ihres Engagements, gemessen beispielsweise an der Zahl der Personen, die eine Petition unterzeichnen oder an einer Demonstration teilnehmen (Tilly, 2004). Die bekanntesten internationalen Foren sozialer Bewegungen sind heute das Weltsozialforum oder Gruppen, die sich für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen oder für die Ausrottung der Armut einsetzen.
2. Der „Open Government Guide“ enthält Leitlinien für die Erarbeitung einer solchen Vereinbarung mit der Zivilgesellschaft. Wegen weiterer Informationen, vgl. www.opengovguide.com/commitments/develop-a-compact-with-civil-society-to-achieve-common-goals/.

Literaturverzeichnis

- Brodie, E. et al. (2011), *Pathways through Participation: What creates and sustains active citizenship?*, NCVO, Involve und IVR, London, http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/wp-content/uploads/sites/3/2011/09/Pathways-Through-Participation-final-report_Final_20110913.pdf.
- CIVICUS (2016), *Civil Society Watch Report*, CIVICUS, Johannesburg, www.civicus.org/images/CSW_Report.pdf.
- Court, J. et al. (2006), *Policy Engagement: How Civil Society Can Be More Effective*, ODI, London, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/200.pdf.
- Diamond, L. (2001), "What civil society can do to reform, deepen, and improve democracy", Paper für den Workshop "Civil Society, Social Capital, and Civic Engagement in Japan and the United States", 12.-13. Juni 2001.
- Evans, P. (1996), "Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy", *World Development*, Vol. 24/6, S. 1119-1132, [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00021-6](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00021-6).
- Fox, J. (2014), "Social Accountability: What does the evidence really say?", *GPSA Working Paper*, No. 1, Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/Weltbank, Washington, DC.
- Fox, J. (1992), *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Cornell University Press, Ithaca.
- Freedom House (2016), *Freedom in the World 2016: Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure*, Freedom House, Washington, DC, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf.
- Gaventa, J. und G. Barrett (2010), "So what difference does it make? Mapping the outcomes of citizen participation", Development Research Centre, *IDS Working Paper*, No. 347, Brighton.
- Ghaus-Pasha, A. (2007), "Role of civil society organizations in governance", in *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, 7. Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, 26.-29. Juni 2007, Wien, Vereinte Nationen, S. 202-224.
- Green, D. (2013), "The role of the state in empowering poor and excluded groups and individuals", Paper für die Tagung der Sachverständigengruppe "Policies and strategies to promote empowerment of people in achieving poverty eradication, social integration and full employment and decent work for all", 10.-11. September 2013, organisiert von der Abteilung Sozialpolitik und Entwicklung, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Vereinte Nationen, New York.
- Gurría, A. (2014), "OECD International Forum on Open Government - Remarks by Angel Gurría", OECD, Paris, www.oecd.org/about/secretary-general/oecd-international-forum-on-open-government-remarks-by-angel-gurria.htm (Abruf am 19. September 2016).
- Halloran, B. (2014), "Thinking and working politically in the transparency and accountability field", Transparency and Accountability Initiative, London.
- Halloran, B. und W. Flores (2015), "Mobilising accountability: Citizens, movements and the state", Transparency and Accountability Initiative, London.
- ICNL (International Center for Not-for-Profit Law) und NED (National Endowment for Democracy) (2012), *Defending Civil Society Report, 2nd Edition*, World Movement for Democracy, Washington, DC.
- International Association for Public Participation (2007), "IAP2 Spectrum of Public Participation", www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf.
- Involve (2009), "Open government: Beyond static measures", für die OECD erstelltes Paper, www.oecd.org/gov/46560184.pdf.
- Joyce, M. und T. Walker (2015), "A movements perspective on transparency and accountability", Transparency and Accountability Initiative, London.
- Kornsweig, J. et al. (2006), *CSOs, Policy Influence, and Evidence Use: A Short Survey*, Overseas Development Institute, London.
- Larsen, J. (2016), "You cannot go it alone: Learning from co-operative relationships in civil society budget campaigns", International Budget Partnership, Washington, DC.
- Malena, C. (2015), "Improving the measurement of civil space", Transparency and Accountability Initiative, London.

- OECD (2016), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en>.
- OECD (2011), *OECD Public Governance Reviews: Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en>.
- OECD (2001), "Engaging citizens in policy making: Information, consultation and public participation", *OECD Public Management Policy Brief*, No. 10, OECD, Paris.
- OGP (Open Government Partnership) (2016), *Designing and Managing an OGP Multistakeholder Forum: A Practical Handbook with Guidance and Ideas*, Open Government Partnership, Washington, DC.
- OGP (2015), "Requirements", www.opengovpartnership.org/how-it-works/requirements (Abruf am 21. Oktober 2016).
- OGP (o.J. a), *OGP Explorer and IRM Data* (Datenbank), OGP, www.opengovpartnership.org/irm/ogp-explorer-and-irm-data (Abruf am 11. Oktober).
- OGP (o.J. b), "Civil Society Engagement", www.opengovpartnership.org/how-it-works/civil-society-engagement (Abruf am 19. September 2016).
- Ostrom, E. (1996), "Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development", *World Development*, Vol. 24/6, S. 1073-1087, [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X).
- Participedia (o.J.), "Über Participedia", <http://participedia.net/de/ueber-participedia> (Abruf am 19. September 2016).
- Reuben, W. (2003), "The role of civic engagement and social accountability in the governance equation", *Social Development Notes*, No.75, März, Weltbank, Washington, DC.
- Tilly, C. (2004), *Social Movements 1768-2004*, Paradigm Publishers, Colorado.
- Tusale, R. (2007), "A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth- wave democracies", *International Political Science Review*, Vol. 28/3, S. 361-386.
- Vereinte Nationen (2012), "Die Zukunft, die wir wollen", Anlage zur Resolution 66/288, www.un.org/Depts/german/gv-66/band3/ar66288.pdf.
- Vereinte Nationen (1992), "Agenda 21", Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, 3.-14. Juni, www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/agenda21.pdf (Abruf am 16. September 2016).
- WEF (Weltwirtschaftsforum) (2013), "The future role of civil society", *World Scenario Series*, WEF, Köln/Genf, www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf.
- Weltbank (2008), *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*, Weltbank, New York.
- Weltbank (2000), *Consultations with Civil Society Organizations: General Guidelines for World Bank Staff*, Weltbank, New York.
- Weltbank (o.J.), *Defining Civil Society*, web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html.
- Wirtschaftskommission für Europa (1998), "Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten", Aarhus, Dänemark, 25. Juni, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf (Abruf am 16. September 2016).

Kapitel 5

Bürgerbeteiligung: Der richtige Weg

Dieses Kapitel untersucht die Bürgerbeteiligung in den einzelnen Phasen des Politikzyklus. Es zeigt, dass die meisten Länder innovative Ansätze der Bürgerbeteiligung entwickelt haben, die von der Bereitstellung von Informationen über Konsultationen zu Politikprioritäten bis hin zur gemeinsamen Gestaltung (Ko-Design) und gemeinsamen Umsetzung (Ko-Implementierung) von Konzepten für öffentliche Dienstleistungen reichen. Diesem Kapitel liegen Erkenntnisse aus mehr als 50 Ländern zugrunde, die am OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus („OECD-Survey“) teilgenommen haben, wobei sich das Augenmerk besonders auf die Antworten der Finanz- und Gesundheitsministerien richtete. Darauf basierend wird in diesem Kapitel der Stand von Beteiligungsinitiativen weltweit erörtert und untersucht, worin ein solides Fundament für die Beteiligung der Bürger bestehen würde – einschließlich der erforderlichen rechtlichen, institutionellen, politischen und implementierungsbezogenen Rahmenbedingungen.

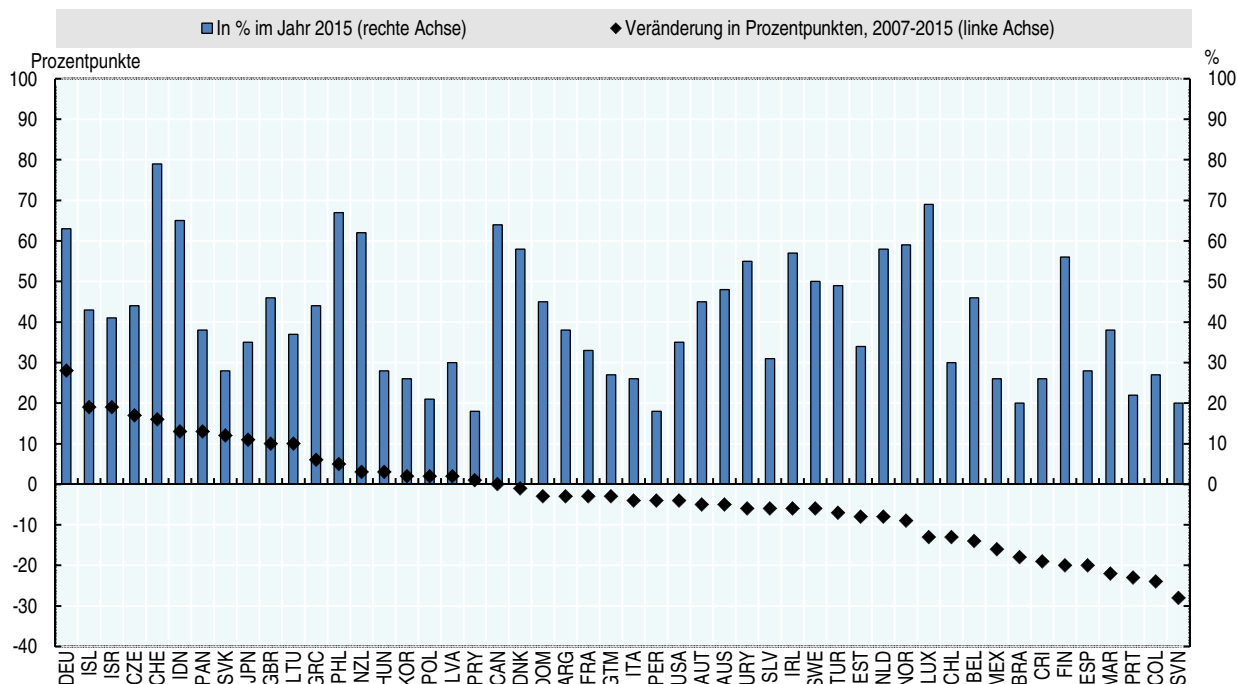
Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

Einleitung

Der Kontext staatlichen Handelns verändert sich ständig. Die Wahlbeteiligung nimmt in vielen Ländern ab (Pew Research Centre, 2016), das Vertrauen in öffentliche Institutionen ist gering (Abb. 5.1), und die Mitgliedschaft in politischen Parteien geht zurück (OECD, 2005a). Die Bürger sind dank der zunehmenden Verbreitung des Internets und moderner Technologien besser informiert und erwarten, dass ihre Präferenzen, Ansichten und Kenntnisse bei der Politikgestaltung und den Entscheidungen der staatlichen Organe berücksichtigt werden. Die Forderungen nach mehr staatlicher Transparenz und Rechenschaft nehmen zu, da das staatliche Handeln vermehrt unter dem kritischen Auge der Öffentlichkeit und Medien steht und strengere Verhaltensmaßstäbe für öffentliches Handeln aufgestellt und kodifiziert werden (OECD, o.J.; UNDESA, 2011).

Mehr Bürgerbeteiligung im Politikzyklus⁴ ist ein Kernelement offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und unabdingbar für den Umbau zu einem offenen Staat (nähere Einzelheiten hierzu in Kapitel 6). Dementsprechend rücken verstärkt die Mechanismen in den Blickpunkt, mit denen der Staat seine Rolle als reiner Dienstleistungserbringer weiterentwickelt, um eine vertiefte Partnerschaft mit allen wesentlichen Akteuren – darunter der private Sektor, die Wissenschaft und unabhängige staatliche Institutionen – aufzubauen (OECD, 2016a). In der Vergangenheit verlief Bürgerbeteiligung zumeist einseitig (d.h. „Information“ der Bürger durch den Staat). Mittlerweile haben sich aber andere Ansätze entwickelt, die einen aktiven beiderseitigen Dialog zwischen Bürgern und Staat fördern

Abbildung 5.1 **Vertrauen in die nationalen Regierungen in ausgewählten Ländern**



Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf den Prozentsatz der Befragten, die die Frage „Haben Sie Vertrauen in Ihre nationale Regierung?“ mit „Ja“ beantworteten. Die Daten für Finnland, Irland, Norwegen, Österreich, Portugal, die Schweiz, die Slowakische Republik und Slowenien beziehen sich auf 2006 anstelle von 2007. Die Daten für Island und Luxemburg beziehen sich auf 2008 anstelle von 2007. Die Daten für Marokko beziehen sich auf 2011 anstelle von 2007. Für Tunesien liegen keine Daten vor.

Quelle: Gallup World Poll (o.J.), „Gallup World Poll“, www.gallup.com/services/170945/worldpoll.aspx.

(Lukensmeyer und Torres, 2006). In dieser neuen Vision des öffentlichen Sektors sind die Bürger keine passiven Informationsempfänger mehr (OECD, 2016a), sondern wirken stattdessen gemeinsam mit dem Staat an der Schaffung von Werten mit (OECD, 2016a):

„Im Mittelpunkt dieser Vision steht die Fähigkeit des Staates, Politikmaßnahmen und Dienstleistungen zu konzipieren und umzusetzen, die den Bedürfnissen und Präferenzen der ganzen Gesellschaft – einschließlich bedürftiger und benachteiligter Gruppen sowie Männer und Frauen unterschiedlichster Herkunft – besser gerecht werden. Nach innen hin erfordert diese Vision neue Ansätze der Politikgestaltung, die auf Abstimmung, evidenzbasierten Entscheidungsprozessen und einer integrierten Umsetzung aufbauen, um die Produktivität und längerfristige Wirkung zu maximieren. Nach außen hin besteht diese Vision in einem partizipativen Ansatz, der die Menschen in den Mittelpunkt stellt, öffentlichen Mehrwert schafft und die Legitimität des öffentlichen Sektors sowie das ihm entgegengebrachte Vertrauen stärkt“ (OECD, 2016a).

Dank langjähriger Erfahrungen mit unterschiedlichen Arten von Bürgerbeteiligungsinitiativen in verschiedenen Ländern weltweit kann auf diesem Gebiet auf eine Vielzahl empfehlenswerter Praktiken zurückgegriffen werden. Zwar herrscht in den meisten Ländern Übereinstimmung über die potenziellen Vorteile der Bürgerbeteiligung im Politikzyklus, doch die Beweggründe für eine Einbeziehung der Bürger sowie die Methoden zur Umsetzung der Beteiligung unterscheiden sich in den einzelnen Ländern erheblich. Zudem ist das Wissen über die tatsächliche längerfristige Wirkung und die Kosten von Beteiligungsinitiativen begrenzt. Bislang führen 37% der Finanzministerien, die entsprechende Auskünfte erteilt haben (42% in OECD-Ländern), und 25% der auskunftgebenden Gesundheitsministerien (32% in OECD-Ländern) keine Evaluierung ihrer Initiativen durch, was ihr Verbesserungspotenzial einschränkt.

Es gibt kein Patentmodell für die Bürgerbeteiligung (UNDESA, 2011). Die für den jeweiligen Fall adäquate Konzeption, Implementierung und Evaluierung der Beteiligung hängt von den spezifischen rechtlichen, institutionellen, kulturellen, historischen, sozioökonomischen und politischen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern ab. Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen werden in diesem Kapitel die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung identifiziert und empfehlenswerte Praktiken vorgestellt, die den Ländern Anregungen für die Gestaltung zukünftiger Beteiligungsinitiativen liefern könnten. Um ein besseres Verständnis der Faktoren zu erlangen, die sich in den einzelnen Stadien des Politikzyklus als besonders förderlich oder hinderlich auswirken, führt dieses Kapitel Beispiele für erfolgreiche Bürgerbeteiligung in verschiedenen Ländern an.

Definition von Bürgerbeteiligung im Politikzyklus

Allmählich entsteht eine neue Form der Regierungsführung, die über traditionelle partizipative Ansätze hinausgeht und geteilte Machtbefugnisse, Informationsaustausch und gegenseitigen Respekt zwischen Staat und Bürgern in den Vordergrund rückt (Corella, 2011). Wie aber in OECD (2001) ausgeführt, „geben Regierungen durch ihr Engagement für mehr Bürgernähe nicht ihr Recht und ihre Pflicht auf, Politik zu gestalten und Entscheidungen zu treffen.“

Beteiligung oder Partizipation kann als formelle oder informelle Interaktion zwischen Staat, Bürgern und anderen Akteuren (zivilgesellschaftlichen Organisationen - ZGO, Wissenschaft, Privatsektor usw.) auf Initiative eines oder mehrerer dieser Akteure verstanden werden, die als Informationsgrundlage für spezifische Politikwirkungen zu einer fundierten Entscheidungsfindung und zur Vermeidung von Policy Capture, d.h. eines dominierenden

Einfluss von Partikularinteressen auf die Politikgestaltung, beitragen soll (OECD, 2016a). Beteiligung oder Partizipation kann also als Verfahren definiert werden, das Personen oder Gruppen, die an einem bestimmten Politikbereich Interesse haben bzw. davon betroffen sind, in die damit zusammenhängenden Aktivitäten sowie Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse einbezieht.

Das traditionelle Partizipationskonzept hat sich in jüngerer Zeit in Richtung einer Kooperation weiterentwickelt. Während Partizipation die Einbeziehung von Einzelpersonen oder Gruppen in die Gestaltung, Umsetzung und Evaluierung eines Projekts bzw. einer Politik bezeichnet (OECD, 2016a), geht Kooperation einen Schritt weiter und umfasst auch Konzepte wie die Ko-Kreation von Politikmaßnahmen, d.h. das systematische Bestreben um eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Staat und betroffenen Akteuren. Mit dieser Entwicklung geht auch eine Neudefinition der Beziehungen zwischen Staat und Bürgern und ihrer jeweiligen Rolle einher (OECD, 2016a).

Bürgerbeteiligung ersetzt nicht die Anwendung formeller Regeln und Prinzipien der repräsentativen Demokratie – wie z.B. freie und faire Wahlen, eine repräsentative Volksvertretung, eine rechenschaftspflichtige Exekutive, eine politisch neutrale öffentliche Verwaltung, Pluralismus und Achtung der Menschenrechte (OECD, 2001). Mit Ausnahme der intensivsten Partizipationsformen (wie z.B. Ko-Produktion) verbleibt die endgültige Entscheidungsbefugnis bei den gewählten Regierungen, die der Bevölkerung gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Die Bürgerbeteiligung trägt also zur Erneuerung und Festigung von Demokratien bei, indem sie die Distanz zwischen den staatlichen Organen und den Bürgern, denen sie dienen, verringert und die Legitimität ihrer Entscheidungen stärkt (Sheedy, 2008). Die Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen (United Nations Department of Economic and Social Affairs – UNDESA) führt zudem aus, dass „unter Bürgerbeteiligung verstanden wird, dass die Öffentlichkeit mitbestimmt, wie eine Gesellschaft gelenkt wird, wie sie Entscheidungen über wesentliche öffentliche Politikbelange trifft und wie sie Leistungen für die Bürger erbringt“ (UNDESA, 2011).

Nutzen und Herausforderungen der Bürgerbeteiligung

Heutzutage besteht Einigkeit darüber, dass der Staat zur Förderung eines inklusiveren und nachhaltigeren Wachstums inklusivere Politikansätze und Dienstleistungen entwickeln und umsetzen muss, die den Bedürfnissen aller Mitglieder der Gesellschaft gerecht werden (OECD, 2015a).

Bei erfolgreicher Umsetzung kann eine Beteiligung der Bürger an der Politikgestaltung und der Erbringung von Dienstleistungen eine für alle Akteure lohnende Investition darstellen. OECD-Untersuchungen wie z.B. der Open-Government-Länderbericht über Indonesien zeigen, dass Bürgerbeteiligung zahlreiche positive Effekte für Staaten, Bürger und andere Akteure mit sich bringen kann. Diese Nutzeffekte lassen sich in zwei Kategorien unterteilen (OECD, 2016c; OECD, 2015b; Corella, 2011):

1. **Instrumenteller Nutzen** (d.h. bessere Ergebnisse): Bezieht sich darauf, dass Bürgerbeteiligung die Qualität der Politik, Gesetze und Dienstleistungen verbessern kann, da sie auf Basis besserer Evidenzgrundlagen und fundierterer Entscheidungen erarbeitet, umgesetzt und evaluiert werden. Zudem könnten sie von innovativen Ideen der Bürger profitieren und kosteneffizienter werden.
2. **Intrinsischer Nutzen** (d.h. ein besserer und demokratischerer Politikgestaltungsprozess): Bezieht sich auf die Verbesserung und Demokratisierung des Verfahrens mit mehr Transparenz, Inklusivität, Legitimität und Rechenschaftslegung. Ein besseres Verfahren

kann dazu beitragen, die repräsentative Demokratie zu stärken, das Vertrauen in den Staat zu erhöhen und für gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sorgen.

Die Akteursbeteiligung kann also einen positiven Wirkungskreis schaffen, in dem die Bürger stärker an Politikentscheidungen, -reformen und -resultaten teilhaben (OECD, 2015a). Allerdings kann die Annahme, dass Beteiligung zwangsläufig die Demokratie und die Politikgestaltung verbessert, nach wie vor nicht eindeutig nachgewiesen werden. Beispielsweise hat die Schaffung neuer Beteiligungsinitiativen in den letzten Jahren nicht unbedingt eine positivere Einschätzung der Qualität und Legitimität des staatlichen Handelns oder größeres Vertrauen mit sich gebracht (OECD, 2016a). Bürgerbeteiligung führt also nicht automatisch zu den vorstehend erwähnten Nutzeffekten (OECD, 2016a).

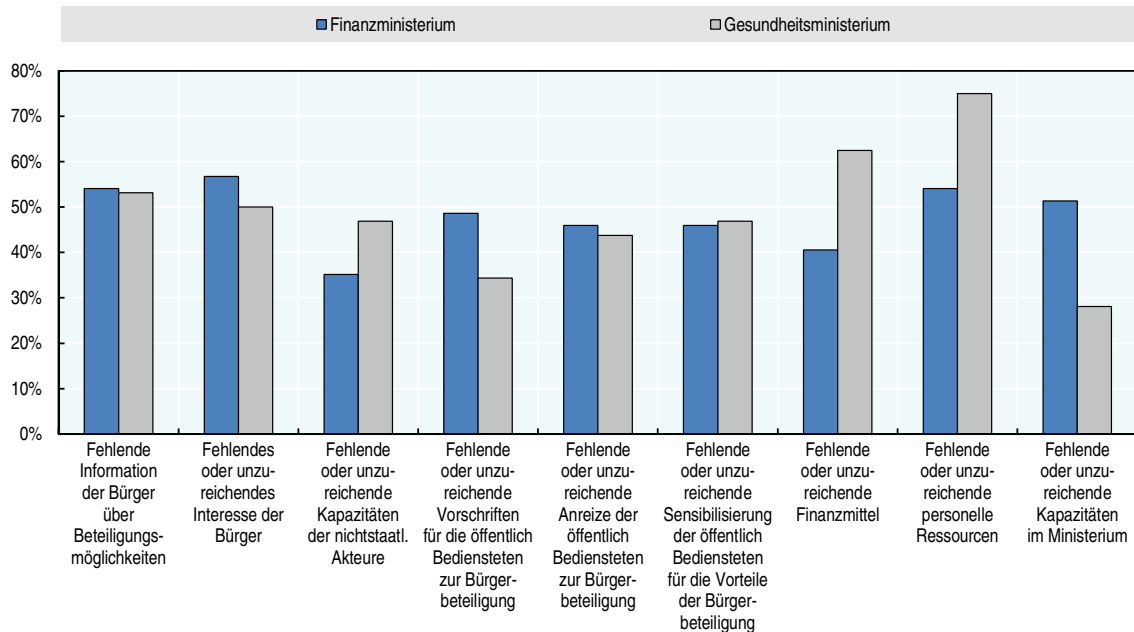
Zudem bestehen, wie von der OECD (2015a; 2016a), der UNDESA (2011) und dem European Institute for Public Participation (2009) erörtert, bei der Durchführung von Beteiligungsinitiativen verschiedene Herausforderungen für Staaten und betroffene Akteure, wie z.B.:

- unzureichende Verwaltungskapazitäten, schwache Mandate, Planungskonzepte und Anreize oder eine hinderliche Verwaltungskultur;
- schwieriger Zugang zu schwer erreichbaren sozialen Gruppen, insbesondere unterrepräsentierten Teilen der Bevölkerung (ob aufgrund ihres sozialen oder wirtschaftlichen Hintergrunds, ethnischer, kultureller oder geschlechtsbezogener Merkmale oder wohnortbedingt);
- geringe Teilnahmequoten, u.a. aufgrund von mangelnder Lesekompetenz, Zugänglichkeit oder Erwartungen bezüglich des erforderlichen zeitlichen und anderweitigen Aufwands;
- hoher zeitlicher und finanzieller Aufwand sowie potenzieller politischer Schaden, wenn der Beteiligungsprozess schlecht gesteuert wird;
- Gefahr der „Beteiligungsmüdigkeit“.

Die Gesundheitsministerien führten als größte Herausforderungen für eine erfolgreiche Umsetzung von Initiativen zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus den Mangel an personellen Ressourcen (75% der Teilnehmerländer bzw. 80% der OECD-Länder, die diese Frage beantwortet haben) und den Mangel an finanziellen Ressourcen (63% der Teilnehmerländer bzw. 60% der OECD-Länder) an. Diese Herausforderungen sind in den Gesundheitsministerien wesentlich bedeutsamer als in den Finanzministerien. Den Finanzministerien bereiten unzureichende Anreize der öffentlich Bediensteten zur Bürgerbeteiligung (46% der Teilnehmerländer bzw. 50% der OECD-Länder, die diese Frage beantwortet haben) sowie unzureichende Kapazitäten im Ministerium (51% der Teilnehmerländer bzw. 50% der OECD-Länder) größere Schwierigkeiten, wie in Kapitel 2 eingehender erörtert wird. Mangelnde Information der Bürger über Beteiligungsmöglichkeiten, mangelndes Interesse der Bürger sowie die mangelnde Sensibilisierung der öffentlich Bediensteten für die Vorteile der Bürgerbeteiligung werden sowohl von Finanz- als auch Gesundheitsministerien als Herausforderungen angeführt (Abb. 5.2).

In Anbetracht dieser Herausforderungen ist eine effektivere Evaluierung von Beteiligungsinitiativen erforderlich, um festzustellen, unter welchen Umständen Bürgerbeteiligung vorteilhaft ist oder sein kann. Es bestehen nach wie vor erhebliche Informationsdefizite, was die tatsächliche längerfristige Wirkung von Bürgerbeteiligungsinitiativen angeht (OECD, 2016a). Unter anderem bedarf es (OECD, 2016a):

- umfassenderer Kenntnisse darüber, wer an Beteiligungsinitiativen tatsächlich teilnimmt (d.h. die Repräsentativität und Legitimität der Akteure);

Abbildung 5.2 **Größte Herausforderungen bei der Durchführung von Bürgerbeteiligungsinitiativen im Politikzyklus (Ressortebene)**

Anmerkung: Finanzministerien: n = 37 (davon OECD: 30), Gesundheitsministerien: n = 32 (davon OECD: 25). Die Länder wurden gebeten, die fünf größten Herausforderungen bei der Umsetzung von Initiativen zur Bürgerbeteiligung nach Grad ihrer Bedeutung anzugeben. Die Abbildung gibt diese Rangfolge jedoch nicht wieder, sondern führt die genannten Herausforderungen unabhängig von ihrem Stellenwert auf. Bei den Finanzministerien gab die Slowakische Republik für alle fünf Herausforderungen dieselbe Antwort an, Mexiko für Nummer 4 und 5. Das japanische Finanzministerium hat diese Frage nicht beantwortet.

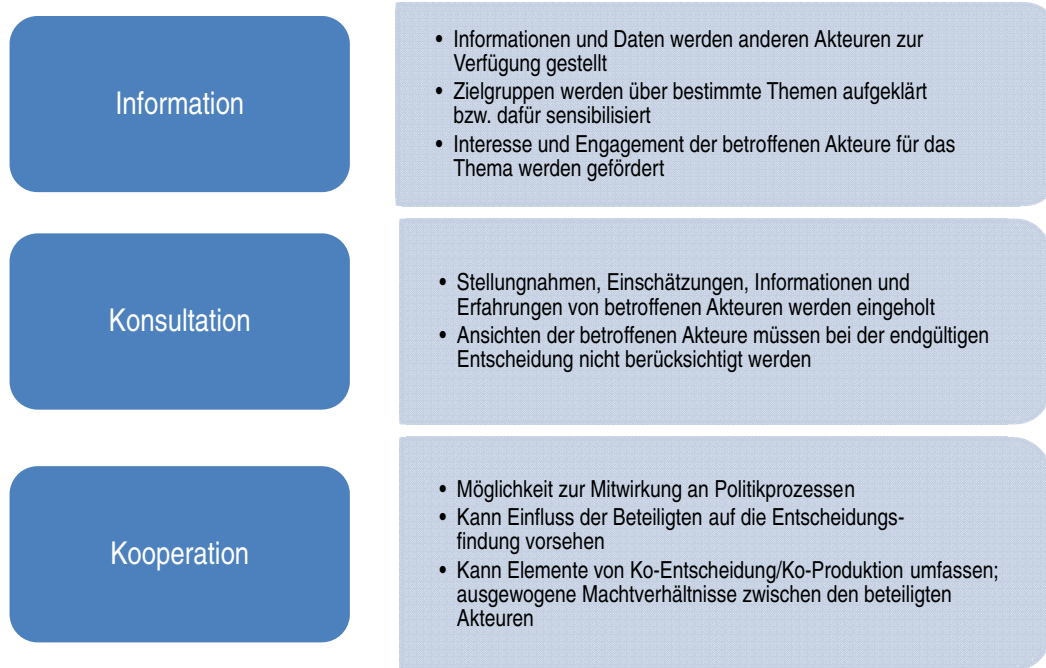
Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

- einer stärkeren Fokussierung auf die Evaluierung nicht nur des Beteiligungsverfahrens, sondern auch der Qualität seiner Ergebnisse und Wirkungen, wie z.B. höheres Vertrauen in den Staat (d.h. Kosten-Nutzen-Analyse) unter Berücksichtigung von Budget- und Zeitfragen;
- Erwägungen bezüglich der Reichweite und Größenordnung von Initiativen (d.h. Einbeziehung lokaler Akteure bei nationalen Prioritäten und umgekehrt), damit Beteiligungsmaßnahmen die erwarteten Ergebnisse erzielen können und zur Stärkung der demokratischen Prozesse beitragen.

Die verschiedenen Formen von Staat-Bürger-Beziehungen

Die OECD hat eine Typologie entwickelt, um die verschiedenen zwischen Bürgern und Staat bestehenden Beziehungen – unter Ausklammerung der zahlreichen intermediären Beteiligungsformen – abzubilden (OECD, 2001). Sie reichen von der bloßen Bereitstellung von Informationen – der schwächsten Form von Beteiligung – bis hin zu umfassenden Kooperationsformen, wie z.B. gemeinsame Produktion (Ko-Produktion), Leistungserbringung (Ko-Erbringung) und Evaluierung (Ko-Evaluierung), bei denen ausgewogene Machtverhältnisse zwischen den einzelnen Akteuren herrschen. Die verschiedenen Beteiligungsformen haben jeweils unterschiedliche Zielsetzungen und Effekte (Abb. 5.3). Der Grad der Einbindung und des Einflusses der Bürger auf die Politikgestaltung nimmt mit jeder Stufe der Beteiligungsleiter von der Information zur gemeinsamen Entscheidung (Ko-Entscheidung) weiter zu.

Abbildung 5.3 Die Beteiligungsleiter: Stufen der Akteursbeteiligung



Quelle: Nach OECD (2015a), "Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth", Hintergrundbericht für das „Public Governance Ministerial Meeting“, 28. Oktober, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf.

Information/Kommunikation: Notwendige, allein aber unzureichende Voraussetzung für Bürgerbeteiligung

Information ist eine einseitige Beziehung, bei der der Staat Informationen produziert und zur Nutzung durch die Bürger bereitstellt. Hierzu zählen sowohl „passiver“ Zugang zu Informationen auf Wunsch der Bürger als auch „aktive“ Maßnahmen staatlicher Stellen zur Verbreitung von Informationen an die Bürger. Beispiele wären etwa der Zugang zu Staatsarchiven, amtlichen Mitteilungsblättern sowie Regierungswebsites. Zugang zu Informationen ist heute in den meisten Ländern fester Bestandteil der Rechtsordnung (bzw. in anderen Gesetzen oder in der Verfassung eingebettet) (weitere Einzelheiten dazu in Kapitel 2). Das Spektrum und die Menge an Informationen, die den Bürgern vom Staat zur Verfügung gestellt werden, sind in den vergangenen Jahrzehnten im Zuge der IT-Revolution erheblich gewachsen.

Zugang zu Informationen ist eine Vorbedingung dafür, dass Bürger die Entscheidungsbildung hinterfragen, prüfen und mitgestalten können (Gavelin, Burall und Wilson, 2009), und bildet einen entscheidenden Bestandteil von Open-Government-Reformen. Der Informationszugang ist eine notwendige, allein aber unzureichende Voraussetzung für effektive Bürgerbeteiligung, da die Bereitstellung von Informationen nicht automatisch zu Mitwirkung bzw. Partizipation führt (Weltbank, 2016). Es sind die Merkmale der offengelegten Informationen – darunter ihre Relevanz für die Anliegen der betroffenen Akteure und ihre Verwertbarkeit –, die darüber entscheiden, ob die betroffenen Akteure die Informationen tatsächlich nutzen, um sich aktiv einzubringen und politische Entscheidungen zu beeinflussen (OECD, 2013).

Konsultation: Feedback zu Politikvorhaben und zur Leistungserbringung

Bei der Konsultation handelt es sich um eine beiderseitige Beziehung, bei der die Bürger dem Staat Feedback (Stellungnahmen, Einschätzungen, Informationen, Ratschläge, Erfahrungen und Ideen) liefern. Dabei wird zunächst von staatlicher Seite festgelegt, zu welchen Angelegenheiten die Bürger befragt werden sollen und Informationen bereitzustellen sind. Die staatlichen Stellen definieren den Gegenstand der Konsultation, formulieren die Fragen und steuern den Konsultationsprozess, während die Bürger aufgerufen sind, sich durch Stellungnahmen und Meinungsäußerungen einzubringen (OECD, 2003). Häufig wird der Prozess von Entscheidungsträgern initiiert, die Anregungen und Meinungen von beteiligten oder voraussichtlich von den Auswirkungen betroffenen Akteuren einholen möchten (OECD, 2015b). Ob die während des Konsultationsverfahrens gewonnenen Erkenntnisse genutzt werden, bleibt letztlich oft dem Initiator des Verfahrens überlassen (OECD, 2015b). In den meisten Fällen besteht keine Verpflichtung, die Ansichten der Befragten zu berücksichtigen, wenn Pläne geändert, Entscheidungen getroffen oder Vorgaben gemacht werden. Zudem werden oft kaum Versuche unternommen, aus den Meinungen und Präferenzen der befragten Akteure eine kollektive Entscheidung abzuleiten. Bei den meisten Konsultationen verpflichten sich die Entscheidungsträger lediglich dazu, die Stellungnahmen der Teilnehmer zur Kenntnis zu nehmen und deren Ansichten in ihren eigenen Überlegungen zu berücksichtigen (OECD, 2015b).

Konsultationen sind heutzutage als nützliches Instrument anerkannt, um die Qualität der staatlichen Politikgestaltung zu verbessern und ihr mehr Legitimität zu verleihen. Maßnahmen mit dem Ziel, die Online-Leistungserbringung auszuweiten, sprachliche, physische und organisatorische Hürden zu verringern und Bürokratie abzubauen, haben den Staaten zu umfangreichen Erfahrungen mit Konsultationen verholfen (Corella, 2011). Konsultationsinstrumente können u.a. öffentliche Meinungsumfragen und Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben umfassen. In rd. 94% der OECD-Länder sind beispielsweise für einige oder alle Gesetzesvorhaben öffentliche Konsultationen vorgeschrieben (OECD, 2015b). Zwischen den einzelnen OECD-Ländern bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Unterschiede, und der Umfang, in dem entsprechende gesetzliche Regelungen und Vorkehrungen existieren, weicht von Land zu Land stark voneinander ab (Corella, 2011).

Kooperation: Von einer Partnerschaft zwischen Bürgern und Staat hin zu Ko-Produktion/Ko-Kreation

Unter Kooperation ist eine Beziehung zu verstehen, die auf einer Partnerschaft zwischen Bürgern und Staat beruht. Die Bürger wirken aktiv an der Festlegung des Verfahrens und der Inhalte der Politikgestaltung mit. Kooperation beruht, ebenso wie Konsultation, auf beiderseitiger Interaktion. Sie räumt den Bürgern gleichberechtigte Mitspracherechte bei der Bestimmung der Agenda, der Einbringung von Vorschlägen für Politikoptionen und der Gestaltung des Politikdialogs ein, wobei allerdings die Zuständigkeit für die endgültige Entscheidung oder Formulierung der Politik in vielen Fällen beim Staat verbleibt.

Kooperation erkennt also die Kapazität von Bürgern an, eigenständig Politikoptionen zu erörtern und zu entwickeln (Corella, 2011). Sie erfordert, dass der Staat die Bürger an seinen Planungen beteiligt und sich verpflichtet, gemeinsam erarbeitete Politikvorhaben im Politikzyklus zu berücksichtigen (Corella, 2011). Zugleich setzt Kooperation aber auch voraus, dass sich die Bürger ihrer gewachsenen Verantwortung im politischen Entscheidungsprozess stellen (OECD, 2003). In Kooperationsverfahren muss genug Zeit und Flexibilität vorgesehen sein, damit die Bürger neue Ideen und Vorschläge einbringen können; zudem sind Mechanismen erforderlich, um diese Ideen und Vorschläge in die

staatlichen Prozesse der Politikgestaltung zu integrieren. Bürgerhaushalte sind ein gutes Beispiel für eine Form der Kooperation (Kasten 5.1).

Heute umfasst Kooperation immer häufiger Formen von Ko-Management- und Ko-Produktions-Modellen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, bei denen sich die Machtbefugnisse gleichmäßig auf alle beteiligten Akteure verteilen. Ko-Produktion und Ko-Entscheidung stellen die höchste Stufe der Akteursbeteiligung dar, da sie sich durch ausgewogene Machtverhältnisse bei der Entscheidung über Politikvorhaben oder Projekte auszeichnen (OECD, 2015b). Diese Form der Beteiligung stellt häufig die bestehenden organisatorischen Werte und Verfahrensweisen in diesem Sektor in Frage und kann sich positiv auf die Rechenschaftslegung auswirken. In OECD-Ländern haben Ko-Entscheidung

Kasten 5.1 Beispiele für Bürgerhaushalte

In der Empfehlung der OECD zur Haushaltsführung (Recommendation on Budgetary Governance) von 2015 werden die Staaten explizit aufgefordert, „die Offenheit, Transparenz und Zugänglichkeit von Haushaltsunterlagen und -daten sicherzustellen“ und „eine inklusive, partizipative und realistische Debatte über Haushaltsentscheidungen zu ermöglichen“.

In jüngerer Zeit haben partizipative Haushalte oder Bürgerhaushalte weltweit Verbreitung gefunden und wurden in einer Reihe von OECD-Mitgliedsländern und -Nichtmitgliedsländern erfolgreich aufgegriffen. In der Praxis sind die Fortschritte auf nationaler Ebene bislang begrenzt, weil die entsprechenden Aktivitäten und Innovationen eher auf der kommunalen Ebene stattfinden.

Porto Alegre, Brasilien

Ihren Anfang nahmen Bürgerhaushalte vor mehr als einem Jahrzehnt in Porto Alegre, Hauptstadt des brasilianischen Bundesstaats Rio Grande do Sul und eine der bevölkerungsreichsten Städte Südbrasilien. Bei Bürgerhaushalten handelt es sich um ein Verfahren, in dem die Bürger ihre Forderungen und Prioritäten für die Stadtentwicklung formulieren und durch Debatten und Verhandlungen Einfluss auf die Mittelverwendung des kommunalen Haushalts nehmen. Seit 1989 werden in Porto Alegre Entscheidungen über die Verwendung kommunaler Haushaltsmittel für die Verbesserung der öffentlichen Versorgung nur auf Empfehlung öffentlicher Delegierter und nach Genehmigung durch den Stadtrat getroffen. Dank des Bürgerhaushalts wurden die Einrichtungen für die Einwohner von Porto Alegre verbessert. Der Bürgerhaushalt hat gezeigt, dass die demokratische und transparente Verwaltung der Ressourcen die einzige Möglichkeit ist, Korruption und den Missbrauch öffentlicher Gelder zu verhindern. Ungeachtet gewisser technokratischer Ansichten bewirkte die Bürgerbeteiligung eine effiziente Verteilung der Ausgaben, die dort eingesetzt wurden, wo es nötig war, und bei öffentlichen Bauvorhaben und Maßnahmen von großer Bedeutung für die Bevölkerung Resultate erzielten. Im Rahmen des Bürgerhaushalts wurden seit seiner Einführung Vorhaben mit einem Investitionsumfang von mehr als 700 Mio. US-\$ verabschiedet, die vor allem für den Ausbau der städtischen Infrastruktur und eine qualitativ bessere Versorgung der Bevölkerung aufgewendet wurden.

Paris, Frankreich

Seit 2014 haben die Einwohner von Paris die Möglichkeit, über die Verwendung von 5% des städtischen Investitionsbudgets (0,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2014-2020) zu entscheiden. Ziel ist, die Bürger in die kommunale Politikgestaltung einzubeziehen, um den sozialen Zusammenhalt zu fördern und die Präferenzen der Bürger zu ermitteln. Das Partizipationsangebot beruht auf den Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und soll die Beziehungen zwischen den Bürgern, ihren Repräsentanten und den öffentlichen Institutionen stärken.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Im Bürgerhaushalt 2015 wurde die Beteiligung intensiviert, indem den Bürgern die Möglichkeit gegeben wurde, Projekte vorzuschlagen, über die anschließend abgestimmt wurde (Mairie de Paris, 2015). Das Projekt dient dazu, kreative Ideen der Einwohner umzusetzen, indem 1. die Bürger auf einer Website Investitionsprojekte vorschlagen, 2. die Stadtverwaltung die Machbarkeit der Vorschläge prüft und 3. die Vorschläge den Einwohnern von Paris zur Abstimmung unterbreitet werden.

New York City, Vereinigte Staaten

New York City hat den – gemessen an der Teilnehmerzahl und am Budget – größten Bürgerhaushalt in den Vereinigten Staaten. Der jährliche partizipative Haushaltsprozess, der 2011 zunächst in 4 Stadtbezirken eingeführt wurde, erstreckt sich mittlerweile auf 24 Stadtbezirke und ermöglicht es den Einwohnern, direkt über die Verwendung von 25 Mio. US-\$ an Investitionsmitteln, über die frei verfügt werden kann, zu entscheiden. Er zählt 18 000 Teilnehmer pro Jahr.

Newcastle, Vereinigtes Königreich

Newcastle führte 2008 einen partizipativen Haushaltsprozess ein, mit dem 450 Kinder und Jugendliche an der Entscheidung über die Verwendung des städtischen Jugendbudgets von 2,25 Mio. £ beteiligt wurden. Nach mehrmonatiger Vorbereitung stimmten Kinder und Jugendliche im Alter von 5-13 Jahren bei einer partizipativen Haushaltssitzung elektronisch über verschiedene Leistungsangebote für junge Menschen ab. Die Abstimmungsergebnisse wurden mit einer Gewichtung von 20% der endgültigen Ausgabenentscheidungen in den komplexen Beschaffungsprozessen für das Jugendbudget berücksichtigt.

Toronto, Kanada

Seit 2001 beteiligt die öffentliche Wohnungsbaubehörde von Toronto Mieter an der Entscheidung über die Verwendung von 5-9 Mio. kan\$ an Investitionsmitteln pro Jahr. Zunächst werden bei Mieterversammlungen in den einzelnen Wohnanlagen lokale Infrastrukturprioritäten ermittelt; danach wird auf einer Versammlung der Haushaltsdelegierten der einzelnen Wohnanlagen über die Prioritäten abgestimmt, für die Finanzierung bereitgestellt wird.

Quelle: OECD (2015c), "Recommendation of the Council on Budgetary Governance", OECD, Paris, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf; OECD (2016b), OECD Public Governance Reviews: Integrity Framework for Public Investment, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251762-en>; Participatory Budgeting Project (o.J.), "Examples of PB", www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/examples-of-participatory-budgeting/ und Mairie de Paris (2015), Budget participatif, <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/le-budget-participatif.html> (Abruf am 17. Juni 2016).

und Ko-Produktion bei öffentlichen Dienstleistungen nachweislich zu Kostensenkungen, Qualitätsverbesserungen und größerer Nutzerzufriedenheit geführt (OECD, 2011a), und Ko-Produktion wird bereits in vielen Sektoren eingesetzt (Kasten 5.2).

Ko-Produktions-Ansätze können kreative Politikmaßnahmen hervorbringen, die es den Staaten ermöglichen, in Zeiten begrenzter Haushaltsmittel bessere öffentliche Dienstleistungen anzubieten (OECD, 2011a). Entscheidendes Erfolgskriterium bei der Ko-Produktion und Ko-Entscheidung ist eine optimale Kombination aus Führungsverantwortung, Kapazitäten (z.B. Technologie, Peer Support) und Anreizen (z.B. Anerkennung, Auszeichnungen), damit alle Akteure den Veränderungsprozess unterstützen und sich die Anstrengungen auszahlen. Ko-Produktion und Ko-Entscheidung verändern die Beziehungen zwischen den Beteiligten, indem sie den einzelnen Akteuren mehr Kontrolle und Verantwortung einräumen und dazu beitragen, dass die Politik- oder Projektziele mit ihren Wünschen und Bedürfnissen in Einklang stehen (OECD, 2015b).

Kasten 5.2 **Bessere Gesundheitsergebnisse durch Ko-Produktion**

Die Staaten müssen den Herausforderungen begegnen, die mit einer längeren Lebenserwartung einhergehen, und die Gesundheitsversorgung stärker auf Prävention ausrichten, anstatt lediglich Erkrankungen zu behandeln. Bei einem entsprechenden Umbau der Versorgung werden die Nutzer zu wichtigen Partnern, um die gewünschten Ergebnisse zu erreichen und die Kosten für teure Akutversorgung oder Pflege zu verringern.

Es gibt verschiedene Ansätze, um die Gesundheitsergebnisse durch Ko-Produktion zu verbessern. Mit einer Kombination aus häuslicher Technologie, Selbstmanagement und gezielter professioneller Unterstützung können die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Patienten ihre alltägliche Versorgung selbst organisieren, während ihnen für spezialisierte oder komplizierte Belange sowie zur Absicherung Experten zur Verfügung stehen. Dadurch können möglicherweise Ressourcen freigesetzt werden, die entweder zur Senkung der Staatsausgaben beitragen oder für andere Prioritäten eingesetzt werden können. Nutzer von Gesundheitsleistungen, die darin geschult werden, anderen von derselben Erkrankung Betroffenen Informationen und Unterstützung bereitzustellen, können dadurch ihren eigenen Gesundheitszustand besser in den Griff bekommen und zugleich anderen helfen. Dieses Modell kombiniert Elemente der Ko-Produktion mit Einzelnen und einer Gemeinschaft, da Fachwissen an andere Gruppen von Patienten weitergegeben wird und Netzwerke zur gegenseitigen Unterstützung aufgebaut werden.

Diese schwerpunktmäßig auf Prävention ausgerichteten Ansätze können u.U. den Bedarf an teuren Leistungen, wie z.B. Notfalleinweisungen in ein Krankenhaus oder ambulante Behandlungen, verringern. Dadurch kann die Ko-Produktion mit den Nutzern die Kosten für die öffentlichen Haushalte reduzieren und möglicherweise die Gesundheitsdienstleistungen verbessern. Evaluierungen dieser Ansätze in Ländern wie den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich oder den Vereinigten Staaten haben gezeigt, dass sie nicht nur die Kosteneffizienz verbessern (beispielsweise durch eine geringere Inanspruchnahme der Notaufnahmen), sondern auch positive sekundäre Effekte – u.a. auf das Wohlbefinden und die Zufriedenheit der Patienten – mit sich bringen. Darüber hinaus könnten Einsparungen bei zukünftigen Ausgaben möglich sein, die schwieriger zu quantifizieren sind und auf einem besseren Management chronischer Erkrankungen beruhen werden.

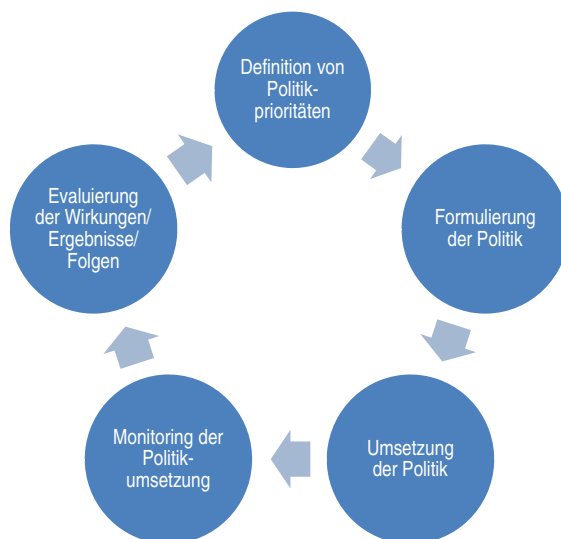
Quelle: OECD (2011a), *OECD Public Governance Reviews: Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en>.

Status Quo der Akteursbeteiligung im Politikzyklus

Um bessere Resultate zu erzielen, kann Beteiligung systematisch in den gesamten Politikzyklus integriert werden, angefangen bei der Definition von Politikprioritäten über den Prozess der Politikformulierung und der eigentlichen Umsetzung der Politik bis hin zum Monitoring und zur Evaluierung ihrer längerfristigen Wirkung bzw. Folgen (Abb. 5.4).

Von den Ministerien, die hierzu Auskünfte erteilten, gaben nur 5% aller Finanzministerien (in OECD-Ländern 7%) und keines der Gesundheitsministerien an, dass die Bürger überhaupt nicht in den Politikzyklus einbezogen werden (Abb. 5.5). Zwar sind sowohl in Finanz- als auch in Gesundheitsministerien Beispiele für empfehlenswerte Praktiken in allen fünf Stadien des Politikzyklus auszumachen, in beiden Ministerien stellt aber Feedback zu öffentlichen Dienstleistungen die häufigste Form der Bürgerbeteiligung dar (70% aller auskunftgebenden Finanzministerien bzw. 73% in OECD-Ländern und 68% der Gesundheitsministerien bzw. 71% in OECD-Ländern). Eine Beteiligung der Bürger an der Evaluierung der längerfristigen Wirkung der Politikmaßnahmen wird jedoch nach wie vor von weniger als 50% der hierzu befragten Länder praktiziert. Für die Finanzministerien liegt dieser Wert bei 35% aller

Abbildung 5.4 Die verschiedenen Stadien des Politikzyklus

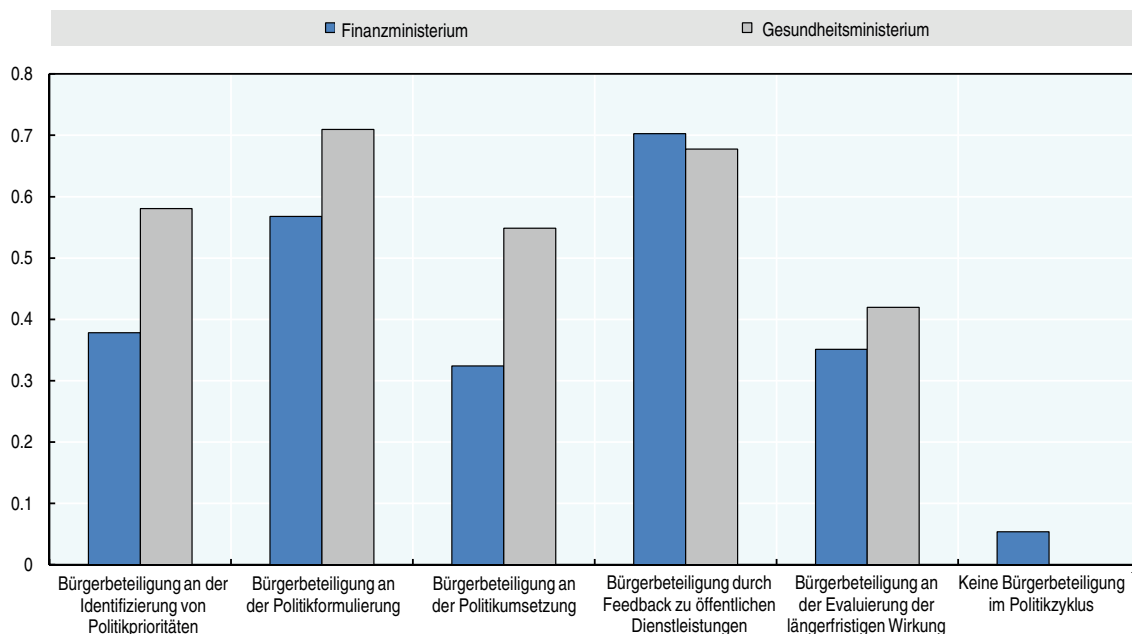


Quelle: Eigene Arbeiten des Autors.

auskunftgebenden Länder (40% in OECD-Ländern), für die Gesundheitsministerien bewegt er sich auf einem ähnlichen Niveau (42% aller Länder und 46% der OECD-Länder, die die Frage beantwortet haben).

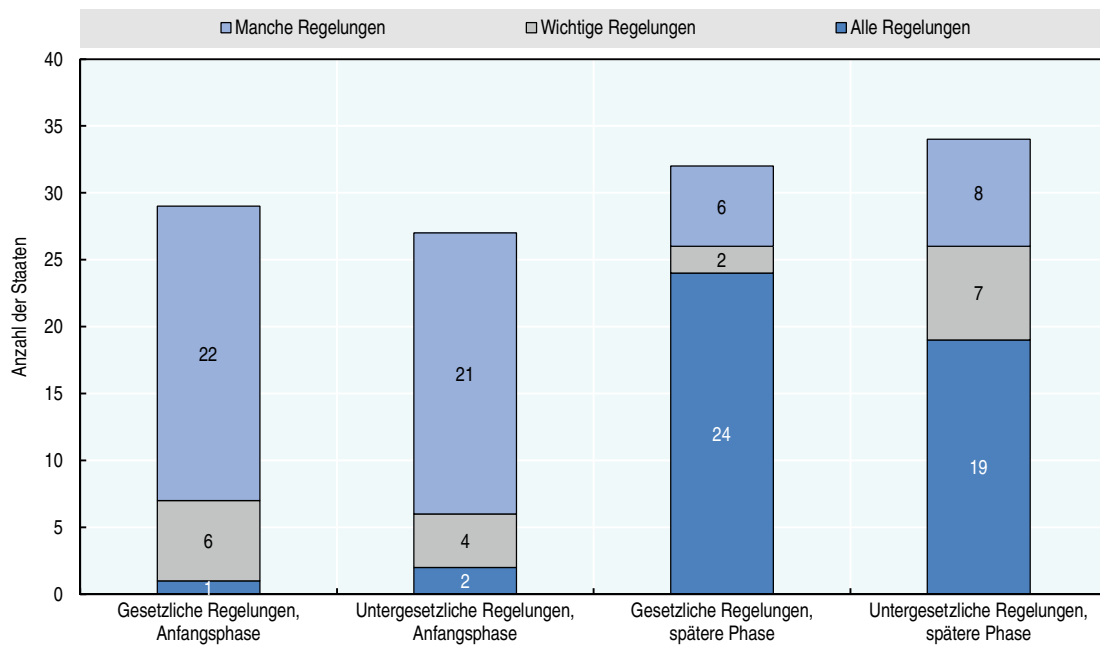
Abbildung 5.5 verdeutlicht auch, wie sich der Grad der Bürgerbeteiligung in den einzelnen Stadien des Politikzyklus zwischen den verschiedenen Ministerien unterscheidet. So zeigt sich, dass die Gesundheitsministerien insbesondere im ersten Stadium, d.h. bei der Identifizierung

Abbildung 5.5 Bürgerbeteiligung im Politikzyklus auf Ressortebene



Anmerkung: Finanzministerien: n = 37 (davon OECD: 30), Gesundheitsministerien: n = 31 (davon OECD: 25). Das slowakische Finanzministerium und das italienische Gesundheitsministerium haben diese Frage nicht beantwortet.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Abbildung 5.6 **Konsultationen zu gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen (2014)**

Anmerkung: „Anfangsphase“ bezeichnet die Akteursbeteiligung in einem frühen Stadium, die dazu dient, die zuständigen Stellen über die Problematik aufzuklären und Anregungen für mögliche Lösungsansätze zu liefern. „Spätere Phase“ bezieht sich auf die Akteursbeteiligung nach Wahl eines bestimmten Lösungsansatzes und/oder Veröffentlichung einer Entwurfsfassung der fraglichen Regelung. Basierend auf Daten von 34 Ländern und der Europäischen Kommission mit Stand von Dezember 2014.

Quelle: OECD (2014), „2014 Regulatory Indicators Survey Results“, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

von Politikprioritäten, sowie im dritten Stadium, d.h. bei der Politikumsetzung, die Bürger aktiver einbeziehen. Das einzige Stadium, in dem der Grad der Bürgerbeteiligung in den Finanzministerien höher ist als in den Gesundheitsministerien, ist die Feedback-Phase. Die Ministerien binden aber nicht nur die Bürger ein; das schwedische Gesundheitsministerium² beispielsweise tauscht sich mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) und anderen Organisationen aus, die für die Bedürfnisse und Rechte betroffener Gruppen eintreten, wie z.B. Patienten, Senioren oder Vertreter der verschiedenen Regionen.

OECD-Untersuchungen zeigen zudem, dass eine Bürgerbeteiligung an Regelungsvorhaben üblicherweise in der Schlussphase des Prozesses in Form eines öffentlichen Konsultationsverfahrens über das Internet oder einer Konsultation mit ausgewählten Gruppen, wie z.B. Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, stattfindet (OECD, 2015b) (Abb. 5.6).

Diese Erkenntnisse unterstreichen, dass noch ein erhebliches ungenutztes Potenzial für systematische Akteursbeteiligung im gesamten Politikzyklus besteht. Es scheint, als würde Akteursbeteiligung nach wie vor als Instrument betrachtet, um punktuell Feedback von betroffenen Akteuren einzuholen, und nicht als kontinuierlicher Prozess der Kooperation zwischen allen Akteuren mit Interesse an einer bestimmten Politik oder einem bestimmten Verfahren.

Beteiligung an der Definition von Politikprioritäten

Jeder Politikzyklus beginnt mit der Definition von Politikprioritäten. Eine gemeinsame Festlegung von Politikprioritäten ermöglicht es den staatlichen Stellen, sich die Kenntnisse und Erfahrungen der Bürger zunutze zu machen und ihre Präferenzen und Prioritäten in

Kasten 5.3 Die OECD-Empfehlung zur Geschlechtergleichstellung rät zur Einbindung der betroffenen Akteure in einem frühen Stadium des Politikzyklus

Um eine inklusive und umfassende Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen sicherzustellen, rät die OECD-Empfehlung zur Gleichstellung der Geschlechter im öffentlichen Leben dazu, maßgebliche nichtstaatliche Akteure am Gender Mainstreaming der Konzeption, Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluierung wesentlicher staatlicher Politikmaßnahmen und Budgets zu beteiligen.

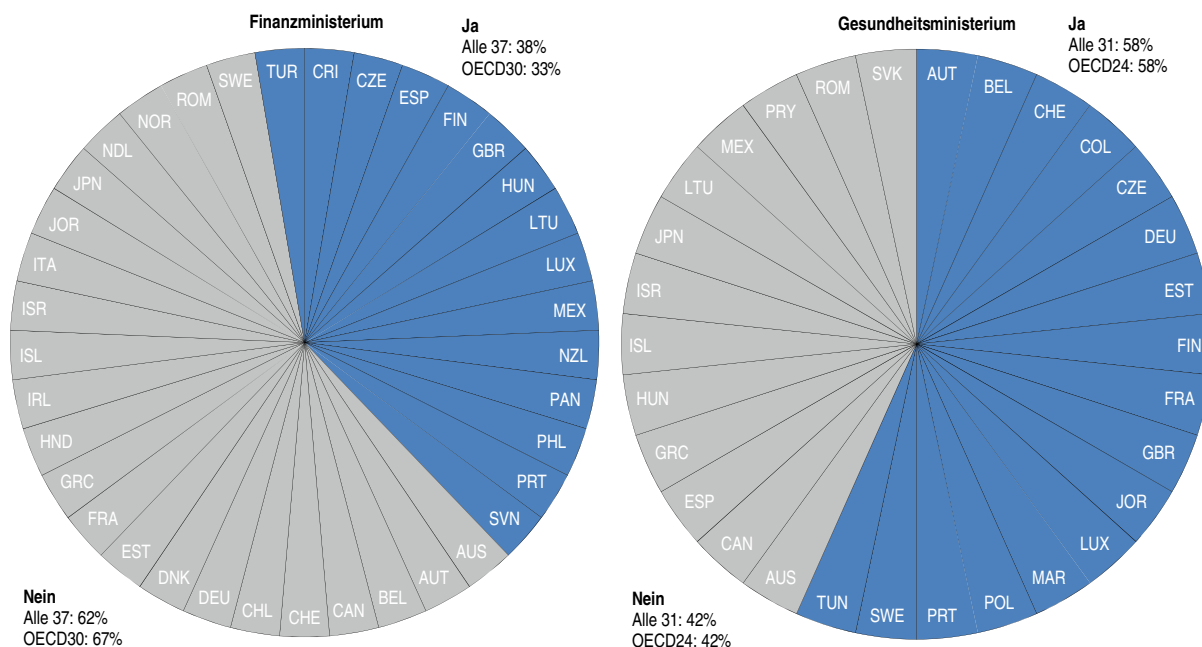
In der Empfehlung wird außerdem betont, dass evidenzbasierte Prüfungen von Gender-Effekten und -Erwägungen in verschiedene Dimensionen öffentlicher Governance – wie z.B. öffentliche Konsultationen – und in die Frühphasen aller Stadien des Politikzyklus integriert werden sollten.

Quelle: OECD (2015d), "Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life", OECD, Paris, www.oecd.org/governance/2015-oecd-recommendation-of-the-council-on-gender-equality-in-public-life-9789264252820-en.htm.

angemessener Weise zu berücksichtigen. OECD-Untersuchungen (OECD, 2015b; OECD, 2016d) zufolge sind bei der Einbeziehung betroffener Akteure in die Festlegung nationaler Prioritäten und die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften merkliche Fortschritte festzustellen.

In OECD-Standards wird dementsprechend eine frühzeitige Akteursbeteiligung gefordert. Beispielsweise wird in der OECD-Empfehlung zur Geschlechtergleichstellung von 2015 dazu geraten, betroffene Akteure ab dem ersten Stadium des Politikzyklus einzubinden (Kasten 5.3). Von den Ministerien, die diese Frage beantwortet haben, gaben 38% aller Finanzministerien (in OECD-Ländern 33%) und 58% aller Gesundheitsministerien (in OECD-Ländern 58%) an, die Bevölkerung in die Definition von Politikprioritäten einzubeziehen (Abb. 5.7), wie am Beispiel Österreichs (Kasten 5.4) und Tunesiens (Kasten 5.5) erläutert.

Abbildung 5.7 Einbindung der Bürger in die Definition von Politikprioritäten



Anmerkung: Das slowakische Finanzministerium und das italienische Gesundheitsministerium haben diese Frage nicht beantwortet.
 Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kasten 5.4 **Konsultation zu den Gesundheitszielen Österreich**

2011 wurden – als Grundlage für eine Gesundheitsreform – Gesundheitsziele für Österreich ermittelt. Zunächst war die Bevölkerung aufgerufen, zwei allgemeine Fragen nach ihrem wichtigsten Gesundheitsziel und Vorschlägen, wie diese Ziele erreicht werden könnten, zu beantworten. Mehr als 4 000 Bürgerinnen und Bürger beteiligten sich an dieser Online-Konsultation. Ihre Anregungen wurden einem Plenum aus 40 verschiedenen Institutionen vorgelegt, dem u.a. Vertreter aller staatlichen Ebenen und der Sozialversicherung, Fachleute und Institutionen des Gesundheitswesens, Interessenvertretungen von Patienten, Senioren, Kindern sowie sozioökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen angehören. Das Plenum erarbeitete zehn nationale Gesundheitsziele, die anschließend vom Ministerrat und der Bundesgesundheitskommission beschlossen wurden. Die Ziele sind Teil des aktuellen Regierungsprogramms und bilden die Grundlage für die laufende Gesundheitsreform. Das Plenum arbeitet gegenwärtig an der Umsetzung der Ziele und hat Meta-Indikatoren und Zielgrößen für das Monitoring entwickelt. Alle Ergebnisse werden künftig online veröffentlicht. Wie von der Regierung festgestellt, kann der Gesundheitszustand der Bevölkerung nicht durch das Gesundheitswesen allein verbessert werden. Daher wird mit einem inklusiven Ansatz, der die Meinungen fast aller betroffenen Akteure einbezieht, für breite Akzeptanz und Legitimität gesorgt und ein Top-down-Vorgehen vermieden, damit die Reforminitiativen der Lebenswirklichkeit der Bevölkerung gerecht werden.

Quelle: Antworten Österreichs auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kasten 5.5 **Nationaler Dialog über Politik, Strategien und nationale Pläne für das Gesundheitswesen in Tunesien**

Während der Revolution von 2010-2011 beklagten die tunesischen Bürger unter anderem die Qualität der Gesundheitsversorgung im öffentlichen Sektor. Um den Gesundheitssektor zu reformieren, rief die neu gewählte Regierung den „Nationalen Dialog über Politik, Strategien und nationale Pläne für das Gesundheitswesen“ ins Leben. Der Dialog mit der Zivilgesellschaft wurde von Freiwilligen, die alle Teile der Gesellschaft repräsentierten, mit Unterstützung der Weltgesundheitsorganisation und der Europäischen Union in Tunis initiiert. Wie im Nationalen Dialog explizit vorgesehen und in Artikel 139 und 140 der Verfassung verankert, standen die Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt der Reformen. Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Gewerkschaften nahmen an Workshops, Konferenzen, Fokusgruppen und regionalen Dialogveranstaltungen teil, bei denen sechs prioritäre Herausforderungen für die Formulierung einer nationalen Vision und Strategie für die öffentliche Gesundheitspolitik identifiziert wurden. Bürger und Gesundheitsfachkräfte waren an dem Dialog beteiligt. Schließlich wurden 96 Vertreter aus verschiedenen Regionen Tunesiens für die nationale Bürgerjury gewählt. Das Beispiel Tunesiens in der postrevolutionären Phase zeigt, wie die Übertragung von Verantwortung an Bürger und betroffene Akteure im Gesundheitswesen die effektive Identifizierung von Bedürfnissen und Prioritäten der Bevölkerung fördern und letztlich zu einer stärker evidenzbasierten Politikformulierung und -umsetzung führen kann.

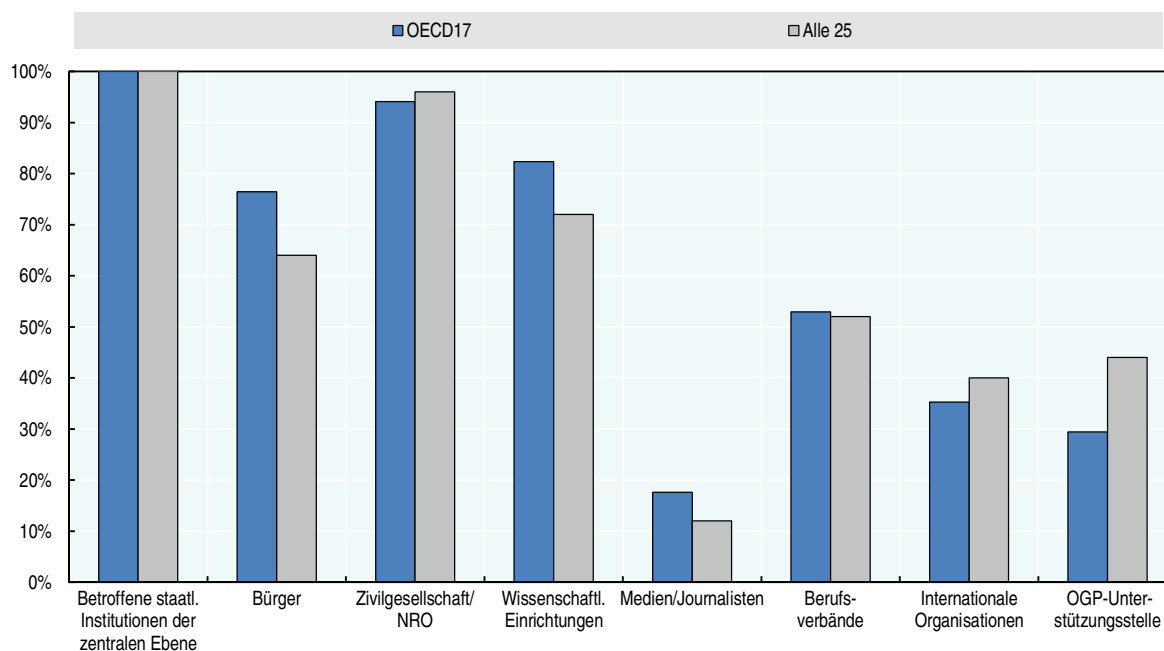
Quelle: Antworten Tunesiens auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Politikformulierung und Politikentscheidungen

Nach der Definition von Politikprioritäten kann es sinnvoll sein, betroffene Akteure in die Formulierung einer bestimmten Politik einzubinden. Bei Ko-Kreations-Ansätzen beispielsweise arbeiten verschiedene Akteure gemeinsam an der Gestaltung neuer Verfahrensweisen, die in der Vergangenheit lediglich in einem bürokratischen Top-down-Prozess festgelegt worden wären (Gouillart und Hallet, 2015). Die Entwicklung von Open-Government-Strategien liefert interessante Beispiele für Ko-Formulierungs-Prozesse, da fast alle Länder (96% aller Länder sowie 94% der OECD-Länder, die diese Frage beantwortet haben) die organisierte Zivilgesellschaft (d.h. NRO) an der Ausarbeitung ihrer Strategien beteiligen (Abb. 5.8). Darüber hinaus werden in der Mehrzahl der Länder, die hierüber Auskünfte erteilt haben, auch Bürger (64% aller Teilnehmerländer bzw. 76% der OECD-Länder) sowie wissenschaftliche Einrichtungen (68% aller Teilnehmerländer bzw. 82% der OECD-Länder) umfassend eingebunden.

Über die Hälfte der auskunftgebenden Länder (52% aller Teilnehmerländer bzw. 53% der OECD-Länder) beziehen berufliche Interessenverbände, wie z.B. Gewerkschaften, mit ein. Die Gruppe, die am wenigsten beteiligt wird, sind Medien/Journalisten. Sie haben nur in Mexiko, den Niederlanden und Spanien an der Ausarbeitung der Open-Government-Strategie mitgewirkt. Finnland und Japan binden zusätzlich zu den anderen betroffenen Akteuren auch die lokalen Gebietskörperschaften in den Prozess ein. Diese Ergebnisse zeigen, dass die gemeinsame Gestaltung von Open-Government-Strategien in den meisten Ländern ein sehr inklusiver Prozess ist.

Abbildung 5.8 An der Ausarbeitung der Open-Government-Strategie beteiligte Akteure



Anmerkung: Diese Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie über eine Open-Government-Strategie verfügen.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kasten 5.6 **Überarbeitung der Sicherheitsbestimmungen für die Unterstützung von Menschen mit Behinderung in Neuseeland**

Im Rahmen eines Ko-Design-Ansatzes zur Ausarbeitung neuer Sicherheitsbestimmungen für die Unterstützung von Menschen mit Behinderung arbeiteten Mitarbeiter verschiedener Referate (Politik, Implementierung, Regulierung und Zertifizierung) des Gesundheitsministeriums mit acht Vertretern von Menschen mit Behinderung zusammen, darunter unabhängige fachliche Berater, zwei Anbieter von Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderung, eine Person mit eingeschränkter Lernfähigkeit, Eltern von Kindern mit Behinderung und ein Interessenvertreter pflegender Angehöriger. Menschen mit Behinderung waren also nicht nur Gegenstand der Arbeiten, sondern auch Teil der Arbeitsgruppe. Während der sieben Monate (mit monatlichen Sitzungen) dauernden Tätigkeit der Arbeitsgruppe wurden alle Informationen oder Berichte in barrierefreiem Format (leichte Sprache und Screenreader) aufbereitet. Zudem wurden Maori-Berater konsultiert, um die Perspektive der indigenen Bevölkerung zu berücksichtigen. Koordinatoren aus dem Ministerium wurden ebenso wie interne und externe Ausschussmitglieder für ihren Zeitaufwand sowie ihre Reise- und Unterbringungskosten vergütet. Alles in allem trug die frühzeitige Kooperation von Fachleuten, Betroffenen und Politikverantwortlichen bei der Reform der Sicherheitsbestimmungen für die Unterstützung von Menschen mit Behinderung dazu bei, ein tieferes Verständnis der Materie zu entwickeln, hergebrachte Vorstellungen zu hinterfragen und Standardansätze für die Politikgestaltung zu erarbeiten, die ein umfassenderes Spektrum von Erfahrungen und alltäglichen Barrieren berücksichtigen. Darüber hinaus verbessert der in Neuseeland gewählte Ansatz die Beratungsqualität, Relevanz und praktische Anwendbarkeit.

Quelle: Antworten Neuseelands auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Bei der Befragung auf Ministeriumsebene gaben 57% der Finanzministerien (in OECD-Ländern 60%) und 71% der Gesundheitsministerien (in OECD-Ländern 75%) an, die Bevölkerung an der Politikformulierung zu beteiligen. Dabei können die Erfahrungen des neuseeländischen Gesundheitsministeriums bei der Überarbeitung der Sicherheitsbestimmungen für die Unterstützung von Menschen mit Behinderung als Beispiel für eine empfehlenswerte Vorgehensweise herangezogen werden (Kasten 5.6).

Beispiele für Ko-Kreation/Ko-Formulierung existieren auch in anderen Politikbereichen. So liefern beispielsweise Koreas Erfahrungen mit „partizipativen Service-Design-Teams“ wertvolle Erkenntnisse für die Identifizierung von Politikprioritäten und die Ko-Formulierung von Politik (Kasten 5.7).

Kasten 5.7 **Partizipative Service-Design-Teams in Korea**

Um mehr Bürger an der Politikgestaltung zu beteiligen, legte die koreanische Regierung ein Pilotprojekt zur Bildung von partizipativen Service-Design-Teams auf, denen auch Mitglieder der Öffentlichkeit angehören. Ziel dieser Teams ist es, die Mitwirkung der Bevölkerung an der Gestaltung bestimmter Politikmaßnahmen und Dienstleistungen zu fördern.

Die Teams setzen sich aus Bürgern (als Kunden), öffentlich Bediensteten (als Leistungserbringer) sowie Fachleuten zusammen. Sie wirken an der Gestaltung von neuen Politikmaßnahmen oder öffentlichen Dienstleistungen sowie der Verbesserung bestehender Politik

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

oder Dienstleistungen mit. Für jede Politikaufgabe, deren Durchführung entweder bei einem zentralstaatlichen Organ oder einer lokalen Gebietskörperschaft liegt, wird ein Team aus ungefähr sieben Mitgliedern gebildet, dessen Tätigkeit sich über etwa 3-4 Monate erstreckt und beispielsweise Feldstudien, die Sichtung von Fachliteratur und Brainstorming-Sitzungen umfassen kann.

Darüber hinaus nutzen die Teams Service-Design-Methoden, um Forschungen anzustellen. Service Design, d.h. Dienstleistungsgestaltung, ist weithin als Instrument zur Entwicklung innovativer Dienstleistungen bekannt. Vor Einführung der Service-Design-Methoden waren sich die staatlichen Stellen nicht über die tatsächlichen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger im Klaren. Einzelgespräche, Umfragen und Diskussionsrunden ergaben nur bruchstückhafte und oberflächliche Ergebnisse. Im Gegensatz zu anderen Methoden setzen die Methoden des Service Design auf die genaue Beobachtung von Kundenerlebnissen, -verhalten, -psychologie und -umfeld, um die weniger offensichtlichen Bedürfnisse der Kunden zu ermitteln.

2014 führten 19 zentralstaatliche Organe und 12 Kommunal- oder Provinzverwaltungen ein Pilotprogramm zur Dienstleistungsgestaltung mit den partizipativen Service-Design-Teams durch. Dabei wurden nützliche Politikvorschläge erarbeitet, die den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht wurden. Entscheidend an diesem Pilotprogramm war, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht als passive Kunden, sondern als aktiv an der Gestaltung öffentlicher Politik Beteiligte fungierten. Dieses neue Modell der Politikgestaltung bezog die Bürger als Partner in den politischen Entscheidungsprozess ein und sorgte damit für innovativere Arbeitsweisen im öffentlichen Sektor.

Angesichts des erfolgreichen Pilotprogramms wurde beschlossen, die partizipativen Service-Design-Teams ab 2015 in größerem Umfang auf verschiedenen staatlichen Ebenen einzusetzen. Bislang wurden mehr als 200 Teams gebildet, um an Politikvorhaben in nahezu jedem Politikbereich zu arbeiten, wie z.B. Sicherheit, öffentliches Gesundheitswesen, Kultur, soziale Sicherung, Industrie, Energie, Umwelt, Verkehr, Wohnungsbau, Bildung und Finanzen. Die Regierung wird die partizipativen Service-Design-Teams nachdrücklich unterstützen, damit sich diese Form der Bürgerbeteiligung etabliert und sich zu einem maßgeblichen Bestandteil der koreanischen Gesellschaft entwickelt.

Quelle: OECD (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en>.

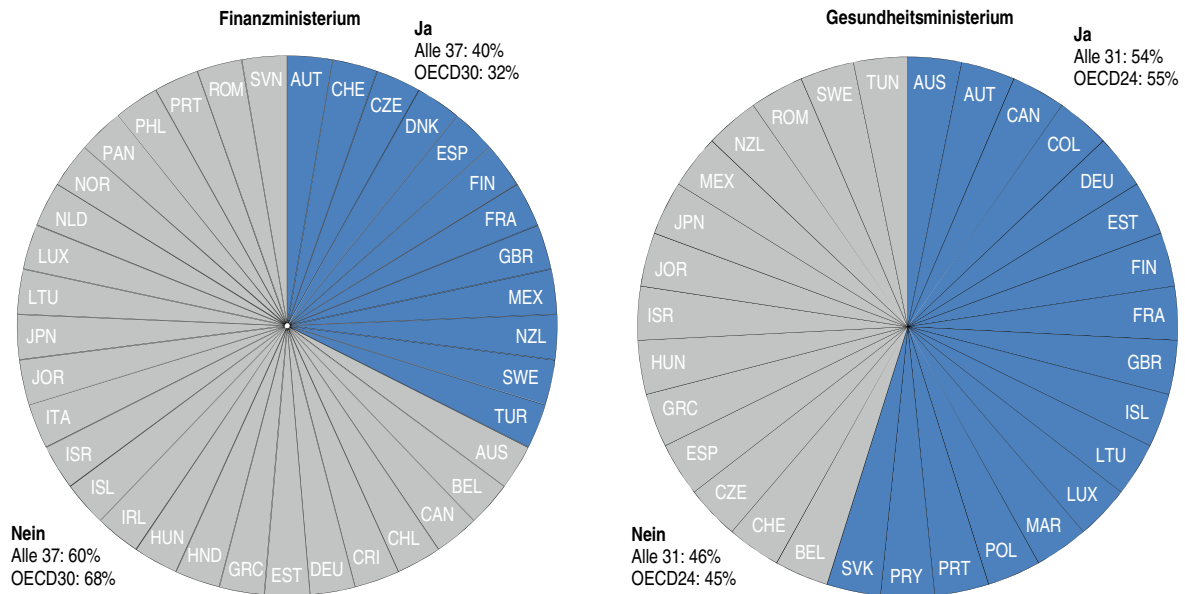
Die erhobenen Daten lassen darauf schließen, dass bei der Formulierung von Open-Government-Aktionsplänen häufig auf Ko-Kreation gesetzt wird und dass auch in verschiedenen anderen Politikbereichen empfehlenswerte Praktiken existieren. Allerdings müssen die Vorteile der Akteursbeteiligung bei der Politikformulierung und -entscheidung systematischer erforscht werden, um die systematische Einbindung verschiedener Akteure in diesen entscheidenden Teil des Politikzyklus zu rechtfertigen.

Politikumsetzung

Dienstleistungen können ihren Zweck besser erfüllen, wenn sie in Partnerschaft mit den Bürgern konzipiert und erbracht werden; zudem können Anregungen betroffener Akteure Innovationen bei der Leistungserbringung und ein besseres Risikomanagement fördern (OECD, 2015a). Akteursbeteiligung wird zunehmend als Instrument betrachtet, um die Qualität der Leistungserbringung zu verbessern (OECD, 2015a).

Allerdings beziehen weniger als ein Drittel der Finanzministerien und knapp über die Hälfte der Gesundheitsministerien die Bürger in die Politikumsetzung ein (Abb. 5.9). Das

Abbildung 5.9 Einbindung der Bürger in die Politikumsetzung



Anmerkung: Das slowakische Finanzministerium und das italienische Gesundheitsministerium haben diese Frage nicht beantwortet.
Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

italienische Gesundheitsministerium beispielsweise beteiligte Patientenvertreter aktiv an der Umsetzung seines nationalen Plans für seltene Krankheiten, der auch gemeinsam mit wesentlichen Akteuren konzipiert wurde (Kasten 5.8).

Die Umsetzung der Strategie „Litauen 2030“ ist ein weiteres Beispiel empfehlenswerter Vorgehensweisen bei der Beteiligung maßgeblicher Akteure in allen Stadien des Politikzyklus (Kasten 5.9). Die Strategie beruht nicht nur auf einem Ko-Design-Ansatz, sondern die Bürger

Kasten 5.8 Konsultation zum nationalen Plan für seltene Krankheiten in Italien

Das Gesundheitsministerium legte den Entwurf des nationalen Plans für seltene Krankheiten zur öffentlichen Konsultation auf, um Verbesserungsvorschläge zu sammeln und Aufschluss über bestimmte Fragen zu erhalten. An der Konsultation waren Patientenverbände, eine Abteilung des nationalen Netzwerks für seltene Krankheiten sowie wissenschaftliche Gesellschaften beteiligt. Das Ministerium organisierte ein Treffen mit betroffenen Akteuren, um ihnen einen Überblick über die Inhalte des Plans zu geben und sie über die Beteiligungsmöglichkeiten aufzuklären. Der Entwurf des Plans wurde online veröffentlicht, und die betroffenen Akteure hatten Gelegenheit, Anmerkungen, Anregungen und Vorschläge einzureichen. Von Patientenverbänden, die zur Teilnahme an einer Erhebung aufgerufen wurden, gingen über 60 Beiträge ein. Einige der Beiträge fanden Eingang in die Endfassung, die zunächst vom zuständigen Minister und danach von der Staat-Regionen-Konferenz verabschiedet wurde.

Der endgültige Plan wurde bei einem Tag der offenen Tür vorgestellt, der dazu diente, den Meinungsaustausch zwischen dem italienischen Gesundheitsministerium, dem nationalen Gesundheitsinstitut und den Patientenverbänden zu fördern. Ferner wurden Patientenvertreter gewählt, um die Umsetzung des Plans zu unterstützen. Das Beispiel Italiens zeigt, dass die Einbindung maßgeblicher Akteure die Legitimität der Strategie erhöht, die Qualität der Ergebnisse verbessert und eine umfassende Aufklärung über die Thematik fördert.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kasten 5.9 Litauen 2030: Bedeutende Schritte in Richtung Ko-Implementierung

Das wichtigste Politikpapier in Litauen ist die staatliche Fortschrittsstrategie „Litauen 2030“. Sie benennt langfristige Ziele, die bis 2030 erreicht werden sollen. Die Strategie zielt darauf ab, basierend auf den drei Grundpfeilern Offenheit, Kreativität und Verantwortlichkeit ein wirtschaftlich und gesellschaftlich erfolgreiches Litauen zu schaffen.

Die Strategie sieht für die Regierung die Rolle eines Koordinators vor, der Dienstleistungen in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung, dem privaten Sektor, lokalen Akteuren und NRO erbringt. Litauen 2030 misst der systematischen und effektiven Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess große Bedeutung bei und propagiert Transparenz und Offenheit als wichtige Werte, die von der Regierung gefördert werden sollten.

Litauen 2030 hat seinen Ursprung in der Zivilgesellschaft. Staatliche Stellen, namhafte Vertreter aus Wirtschaft und Wissenschaft, Bürgerinitiativen und führende Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens waren aktiv an der Entwicklung der Strategie beteiligt. Der staatliche Fortschrittsrat und das offene Fortschrittsforum sind zwei wichtige Plattformen, die im Rahmen von Litauen 2030 eingerichtet wurden und eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure – darunter Wissenschaftler und zivilgesellschaftliche Organisationen – zusammenbringen, um ein inklusives Vorgehen bei der Formulierung und Umsetzung dieses maßgeblichen Strategiepapiers zu gewährleisten.

Die Ausarbeitung und Umsetzung der Strategie zeigt, wie die Ergebnisse von Öffentlichkeitsbeteiligung im politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess effektiv genutzt werden. Die Zivilgesellschaft spielte durch die Teilnahme an öffentlichen Diskussionsrunden, am landesweiten nationalen Tag der Ideen, an einer „Ideenwoche“ in den Schulen und an Online-Konsultationen eine entscheidende und aktive Rolle bei der Formulierung der Strategie. Insgesamt beruht die Endfassung der Strategie Litauen 2030 auf mehr als 100 Diskussionen und über 1 000 Vorschlägen.

Das Regierungszentrum koordiniert den Implementierungsprozess von Litauen 2030 und die Tätigkeit des staatlichen Fortschrittsrats, der jetzt für das Monitoring der Ergebnisse verantwortlich ist. Bisher fanden sechs offene Fortschrittsforen mit umfangreicher Beteiligung der Zivilgesellschaft (über 2 500 Teilnehmer) statt. Vorschläge für Politikverbesserungen wurden u.a. in den Bereichen Bildungswesen (Kreativität im Kindesalter), lebenslanges Lernen, Förderung der kommunalen Entwicklung, innovative Regierungsführung usw. erarbeitet. Auch soziale Medien (Facebook) und die Website www.lietuva2030.lt werden für die interaktive Kommunikation mit der Bevölkerung eingesetzt. Die Plattform nutzt verschiedene Instrumente der Bürgerbeteiligung; beispielsweise können die Bürger an Umfragen teilnehmen, Fragen stellen, sich zu Veranstaltungen anmelden, einen Newsletter abonnieren, Kommentare hinterlassen usw.

Quelle: OECD (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en>.

und verschiedene andere betroffene Akteure sind auch am Monitoring ihrer Umsetzung beteiligt; zudem werden die Dienstleistungen gemeinsam mit den Bürgern, dem privaten Sektor, lokalen Akteuren und NRO erbracht.

Monitoring der Politikumsetzung sowie Feedbackmechanismen

Betroffene Akteure können auch in das Monitoring der Politikumsetzung eingebunden werden. Durch die Akteursbeteiligung an der Politikumsetzung können die staatlichen Stellen die nötigen Informationen erhalten, um ihre Politik anzupassen und sicherzustellen, dass sie den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht wird. Sowohl den Finanz- als auch den Gesundheitsministerien zufolge ist Feedback zu öffentlichen Dienstleistungen die häufigste Form der Bürgerbeteiligung (70% bzw. 68%). Feedback von Bürgern kann beispielsweise über Online-Tools eingeholt werden. Mexiko hat für das Monitoring der Umsetzung des zweiten Aktionsplans für die Open Government Partnership ein Open Government Dashboard

entwickelt (Kasten 3.4 in Kapitel 3), und die Europäische Kommission bietet den Bürgern ein Feedback-Tool für Kommentare zur Regulierungspolitik an (Kasten 5.10).

Die Bürger sind zwar oft an der Monitoring-Phase des Politikzyklus beteiligt, es scheint jedoch nur ein begrenztes Monitoring von Bürgerbeteiligungsinitiativen seitens der staatlichen Stellen stattzufinden. Nahezu 50% der auskunftgebenden Stellen konnten keine Angaben dazu machen, wie oft das Finanzministerium Initiativen zur Einbindung der Bürger in den Politikzyklus unternommen hat. Viele Länder konnten auch keine Angaben dazu machen, auf welche Art und Weise die Bürger beteiligt werden. In Kapitel 3 werden Monitoring und Evaluierung von Open-Government-Initiativen, einschließlich der Rolle der Bürger in diesen Prozessen, eingehend analysiert.

Kasten 5.10 **Feedback zur Regulierungspolitik bei der Europäischen Kommission**

Im Mai 2015 nahm die Europäische Kommission das „Paket für bessere Rechtsetzung“ an. Die darin enthaltenen Maßnahmen sollen bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung bewirken. Ziel ist ein inklusiver Ansatz der Politikgestaltung, der auf vollständiger Transparenz und Partizipation beruht und die Ansichten der von den Rechtsvorschriften betroffenen Akteure stärker berücksichtigt.

Ein entscheidender Teil des Reformpakets besteht darin, Bürgern und anderen Interessenträgern mehr Gelegenheiten zu bieten, während des gesamten Lebenszyklus einer Politikmaßnahme dazu Stellung zu nehmen. Sie können sich zu „Fahrplänen“ und „Folgenabschätzungen in der Anfangsphase“ äußern, die Rückmeldungen von Bürgern und anderen Interessenträgern zu Beginn des Politikzyklus berücksichtigen. Außerdem sind bei der Ausarbeitung neuer Vorschläge oder der Bewertung bestehender Rechtsvorschriften sowie für Grünbücher zwölfwöchige öffentliche Konsultationen vorgesehen. Bei neuen Vorschlägen mit erheblichen Auswirkungen sind Konsultationen obligatorisch, bei Vorschlägen ohne erhebliche Auswirkungen sind sie optional. Nach Annahme eines Vorschlags durch die Kommission werden Bürger und andere Interessenträger aufgerufen, sich dazu zu äußern. Ihre Stellungnahmen werden an das Europäische Parlament und den Rat weitergeleitet, um in die gesetzgeberische Debatte einfließen zu können.

Zu einem späteren Zeitpunkt werden alle Akteure die Möglichkeit erhalten, Feedback zu den Entwürfen delegierter Rechtsakte und wichtiger Durchführungsrechtsakte abzugeben, die zur Umsetzung der vom Europäischen Parlament und vom Rat erlassenen Rechtsvorschriften erforderlich sind. Zudem hat über die neue Rubrik „Bürokratieabbau – Ihre Meinung zählt“ auf der Internetseite der Kommission zur besseren Rechtsetzung jeder – neben den von der Kommission durchgeführten formalen Konsultationen – die Möglichkeit, seine Meinung zu bestehenden Rechtsvorschriften und Initiativen der EU zu äußern und diese zu kommentieren.

Mit den neuen Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung, die sich auf die bestehenden Mindestvorgaben für Konsultationen stützen, wird das Engagement für Konsultationen gestärkt, die von hoher Qualität und transparent sind und alle betroffenen Akteure erreichen. Die neuen Leitlinien stärken die Rolle von Konsultationen und von Beiträgen betroffener Akteure in allen Phasen des Politikzyklus und definieren Mindestanforderungen und empfehlenswerte Verfahrensweisen für die Vorbereitung und Durchführung von Konsultationen. Für alle Initiativen, Bewertungen oder Eignungsprüfungen sowie Grünbücher muss eine Konsultationsstrategie festgelegt werden, in der die wesentlichen Interessenträger sowie die am besten geeigneten Konsultationsmaßnahmen und -methoden für eine möglichst effektive Einbeziehung dieser Akteure benannt werden. Falls erforderlich, muss die Strategie ein öffentliches Konsultationsverfahren beinhalten und kann u.a. gezielte Konsultationen, Umfragen, Fokusgruppen, Workshops oder Konferenzen umfassen.

Auf der Website „Ihre Stimme in Europa“ sind alle öffentlichen Konsultationen, die für Stellungnahmen offen sind, sowie andere Feedback-Möglichkeiten im Überblick aufgeführt. Außerdem kann über das Kommissions-Portal „Bessere Rechtsetzung“ der Werdegang der einzelnen Initiativen in allen Phasen des Politikzyklus verfolgt werden.

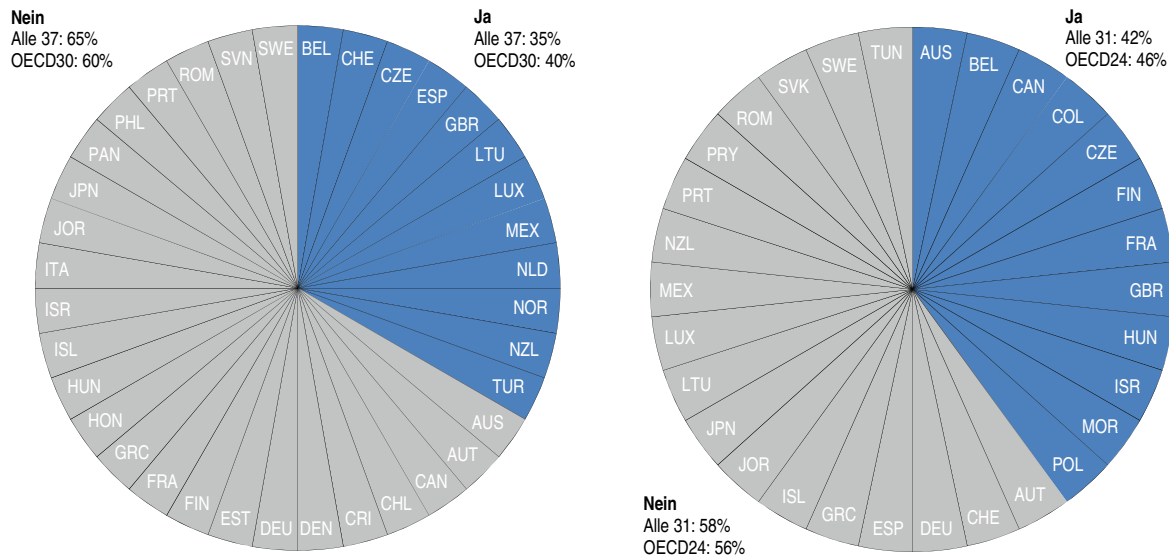
Quelle: OECD (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en>.

Evaluierung der Politikumsetzung und Veröffentlichung der Ergebnisse

Die Evaluierung der Politikumsetzung ist von entscheidender Bedeutung, da sie es den Prozessbeteiligten ermöglicht zu beurteilen, ob und inwieweit die angestrebten Ziele erreicht wurden, und die Gründe für den Erfolg/Misserfolg zu ermitteln (UNDESA, 2011). Evaluierungen liefern Informationsgrundlagen für die Gestaltung und Modifikation von Politikmaßnahmen und Programmen und können die Wirksamkeit und Effizienz steigern. Trotz umfangreicher Erfahrungen mit Akteursbeteiligung an der Evaluierung im Bereich der Regulierungspolitik (OECD, 2015e; OECD, 2015a) gaben nur 35% aller Finanzministerien (in OECD-Ländern 40%) und 42% aller Gesundheitsministerien (in OECD-Ländern 46%) an, die Bürger an der Politikevaluierung zu beteiligen (Abb. 5.10).

Die Erfahrungen Polens, das die Evaluierung des Nationalen Reformprogramms verbindlich vorschreibt, liefern ein gutes Beispiel für empfehlenswerte Vorgehensweisen in diesem Bereich (Kasten 5.11).

Abbildung 5.10 Einbindung der Bürger in die Evaluierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen



Anmerkung: Das slowakische Finanzministerium und das italienische Gesundheitsministerium haben diese Frage nicht beantwortet.
Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kasten 5.11 Evaluierung des Nationalen Reformprogramms (NRP) in Polen

Die polnische Regierung lädt einen großen Kreis an interessierten Parteien aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft ein, an der Ausarbeitung, der Umsetzung und dem Monitoring des jährlichen Nationalen Reformprogramms (NRP) mitzuwirken, um der Umsetzung der Strategie Europa 2020 größtmögliche Akzeptanz zu sichern. Dies geschieht im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe für die Strategie Europa 2020 unter Leitung des Wirtschaftsministers. Diesem Konsultations- und Beratungsgremium der Ministerpräsidentin gehören Vertreterinnen und Vertreter der Staatsorgane und eines breiten Spektrums aus Unternehmerverbänden, Gewerkschaften, Handels- und Landwirtschaftskammern, NRO sowie Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen an.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Zu den Aufgaben des Teams zählen die Konsultation der amtlichen Unterlagen zum Monitoring und zur Evaluierung der NRP-Umsetzung und die Formulierung von Empfehlungen für eine bessere Umsetzung der Europa-2020-Strategie. Das Team weist zudem auf etwaige Probleme hin, die nach Ansicht betroffener Akteure bei einer Aktualisierung des NRP berücksichtigt werden sollten. Außerdem fungiert das Team als Forum für Diskussionen über spezifische Prioritäten und Ziele für die Strategie Europa 2020.

2014 und 2015 beispielsweise erörterte das Team die Energie- und Klimapolitik der EU, die Förderung des Geschäftsumfelds durch eine Verbesserung der Steuerverwaltung, die Verwirklichung des im NRP verankerten Armutsziels und die kürzlich erfolgten Reformen des beruflichen Bildungssystems. Aufgrund seines breiten Beteiligungsspektrums hat sich das Team zu einem Diskussionsforum für wesentliche Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strategie Europa 2020 in Polen entwickelt und trägt auch dazu bei, die gemeinsame Verantwortung für die Umsetzung der Strategie auf nationaler und lokaler Ebene zu stärken.

Quelle: OECD (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en>.

Rechtliche, institutionelle und politische Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung im Politikzyklus

Eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Steuerung von Bürgerbeteiligungsinitiativen ist, dass staatliche Stellen, zivilgesellschaftliche Organisationen und andere Akteure einen kohärenten Handlungsrahmen festlegen und anwenden, in dem ein gemeinsames Verständnis wesentlicher Elemente der Beteiligung verankert ist. Zwar sind angesichts der von Land zu Land unterschiedlichen Gegebenheiten ohnehin keine Pauschallösungen für die Akteursbeteiligung möglich (UNDESA, 2011), maßgeschneiderte Ansätze sind aber auch notwendig, um die zweckmäßige Gestaltung von Bürgerbeteiligungsinitiativen zu gewährleisten. Durch maßgeschneiderte Ansätze wird sichergestellt, dass die Ergebnisse der Initiative alle Beteiligten berücksichtigen. Schlecht gestaltete und durchgeführte Beteiligungsverfahren hingegen können Frustration, Zynismus oder Apathie hervorrufen (Fung, 2015) und bei den Bürgern Zweifel an der Bereitschaft des Staates, die Bevölkerung einzubeziehen, sowie an der Legitimität des Verfahrens wecken.

Bei der Konzeption einer Beteiligungsinitiative sollten die staatlichen Stellen die angestrebten Ziele klar abstecken, die geeigneten Instrumente auswählen, den Geltungsbereich für die Umsetzung der Initiative festlegen und die einzubindenden Akteure bestimmen. Ein globales Dokument zur Bürgerbeteiligung kann den Gestaltungsprozess unterstützen. Das Dokument sollte durch einen angemessenen institutionellen Rahmen für Beteiligungsinitiativen und die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen untermauert werden. Vor allem sollten bereits Monitoring- und Evaluierungsmechanismen vorgesehen werden, um eine kontinuierliche Verbesserung der Beteiligungsinitiativen zu ermöglichen, wie das Beispiel aus dem Wassersektor in Kasten 5.12 zeigt.

Definition klarer Ziele

Am Anfang jeder Bürgerbeteiligungsinitiative steht die Definition der Ziele. Im Vorfeld eines Beteiligungsverfahrens sollten sich sowohl die staatlichen Stellen als auch die Bürger Gedanken über die Ziele und den Zweck ihrer Initiative machen. Die Zielsetzungen beziehen sich auf die gewünschten Ergebnisse bzw. Effekte (OECD, 2001). Dem OECD-Handbuch „Citizens as Partners“ (OECD, 2001) zufolge lassen sich bei der Planung von Aktivitäten zur

Kasten 5.12 **Akteursbeteiligung im Wassersektor**

Der OECD-Bericht *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance* empfiehlt, sich an folgenden Grundsätzen zu orientieren, um die notwendigen Voraussetzungen für eine ergebnisorientierte, zweckmäßige, antizipative und adaptive Akteursbeteiligung zu schaffen:

1. Identifizierung aller Akteure, für die das Ergebnis von Belang ist bzw. die wahrscheinlich davon betroffen sein werden, einschließlich ihrer Zuständigkeiten, Hauptmotivationen und Interaktionen.
2. Festlegung der Entscheidungslinie, der mit der Einbeziehung der betroffenen Akteure verfolgten Ziele und der voraussichtlichen Nutzung ihrer Beiträge.
3. Bereitstellung angemessener finanzieller und personeller Ressourcen und Verbreitung der für eine ergebnisorientierte Akteursbeteiligung notwendigen Informationen.
4. Regelmäßige Evaluierung der Verfahren und Wirkungen der Akteursbeteiligung, um daraus Erkenntnisse zu ziehen und auf dieser Grundlage Anpassungen und Verbesserungen vorzunehmen.
5. Verankerung der Beteiligungsverfahren in klaren Rechts- und Politikrahmen, Organisationsstrukturen/-prinzipien und zuständigen Behörden.
6. Bedarfsgerechte Ausrichtung von Art und Umfang der Akteursbeteiligung und Wahrung von Flexibilität für potenzielle Anpassungen an sich verändernde Gegebenheiten.

Quelle: OECD (2015b), *OECD Studies on Water: Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en>.

Stärkung der Beziehungen zwischen Staat und Bürgern mindestens drei Zielsetzungsebenen unterscheiden:

- Inwiefern tragen sie zu übergeordneten staatlichen Zielen bei? Stimmen sie mit den Politikzielen im Allgemeinen oder in einem bestimmten Sektor überein?
- Welche Effekte sollen mit den Aktivitäten erzielt werden? Worin bestehen die unmittelbaren Wirkungen und Effekte der geplanten Aktivitäten?
- Was ist erforderlich, damit diese Effekte erzielt werden? Welche Mechanismen kommen dabei zum Tragen? Worin bestehen die konkreten Projektergebnisse?

In Kasten 5.13 wird eine Reihe von Faktoren aufgeführt, die bei der Konzeption einer Bürgerbeteiligungsinitiative berücksichtigt werden sollten.

Die Definition klarer Ziele ist eng mit der Bestimmung der angemessenen Reichweite (ob auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene oder innerhalb des Wohnviertels) verbunden, da der Geltungsbereich und die Methodik von Bürgerbeteiligungsinitiativen von der Reichweite des jeweiligen Sachverhalts abhängen (OECD, 2016a). Wie in Kapitel 6 erörtert, sind die meisten Beteiligungsinitiativen auf subnationaler Ebene anzutreffen.

Repräsentativität und Identifizierung betroffener Akteure

Bei der Gestaltung einer Beteiligungsinitiative müssen die öffentlich Bediensteten auch die richtigen Akteure identifizieren, um Repräsentativität zu gewährleisten und die Legitimität, Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Verfahrens sicherzustellen. Dies beinhaltet eine Erfassung der maßgeblichen Akteure mit Informationen zu den wichtigsten und einflussreichsten Interessenträgern (bei Umweltfragen beispielsweise bedeutende zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Umweltbereich), unter besonderer Beachtung des Zusammenspiels mit Interessenträgern aus anderen Bereichen, die Einfluss auf einen bestimmten Sektor

Kasten 5.13 **Wesentliche Aspekte von Partizipationsverfahren**

Bürgerbeteiligung kann – je nach Vorhandensein und Ausprägung verschiedener maßgeblicher Merkmale – in ganz unterschiedlicher Form erfolgen:

- **Umfang.** Der Umfang eines Beteiligungsverfahrens kann von einigen wenigen Teilnehmern bis hin zu Hunderten oder Tausenden (bei Online-Verfahren u.U. sogar Millionen) reichen.
- **Zweck.** Es gibt viele Gründe, Beteiligungsverfahren zu nutzen. Sie können u.a. dazu dienen, einen Sachverhalt zu untersuchen und besser zu verstehen, eine Einigung bei strittigen Angelegenheiten zu erzielen, kooperatives Handeln zu fördern oder die Entscheidungsfindung zu unterstützen.
- **Ziele.** Die Zielsetzungen können beispielsweise darin bestehen, die Teilnehmer über einen Sachverhalt aufzuklären, Ideen zu entwickeln, Daten zu sammeln, Feedback einzuholen, Probleme zu ermitteln oder Entscheidungen zu treffen.
- **Teilnehmer.** Einige Verfahren richten sich lediglich an Verwaltungsfachleute oder betroffene Akteure (Experten oder Laien), während bei anderen Verfahren die Öffentlichkeit einbezogen wird, sei es generell oder durch Einladung bestimmter Personen.
- **Auswahl der Teilnehmer.** Die Teilnehmer können durch Selbstselektion, Zufallsauswahl, gezielte Anwerbung und Anreizmechanismen gewonnen werden.
- **Kommunikationsmodus.** Die Kommunikation kann einseitig, beidseitig und/oder deliberativ ausgerichtet sein.
- **Partizipationsmechanismus.** Beteiligungsverfahren können auf Präsenzbasis, online und/oder auf Distanz durchgeführt werden.
- **Namentlich bekannte Methodik.** Einige Prozesse tragen offizielle Bezeichnungen, die u.U. sogar geschützt sein können; andere hingegen setzen keine namentlich bekannte Methodik ein.
- **Aktionsradius.** Bei einigen Verfahren sind Maßnahmen oder Wirkungen auf der Ebene einer Organisation oder eines Netzwerks beabsichtigt, während sich der Aktionsradius bei anderen auf das Wohnviertel, die lokale Gemeinschaft, die kommunale, gliedstaatliche, nationale oder sogar internationale Ebene erstrecken kann.
- **Bezug zu Politikprozessen.** Einige Verfahren sind mit einem expliziten Bezug zu Politikverantwortlichen und Entscheidungsträgern (auf jeglicher oben genannten Ebene) konzipiert, während andere Verfahren wenige oder keine Verbindungen mit Politikverantwortlichen und Entscheidungsträgern aufweisen, sondern darauf abzielen, Einzelne oder Gruppen zu Handlungen oder Veränderungen zu bewegen.

Quelle: Nabatchi, Tina (2012), "A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation", *Fostering Transparency and Democracy Series*, IBM Center for Business of Government, www.businessofgovernment.org/report/manager%E2%80%99s-guide-evaluating-citizen-participation.

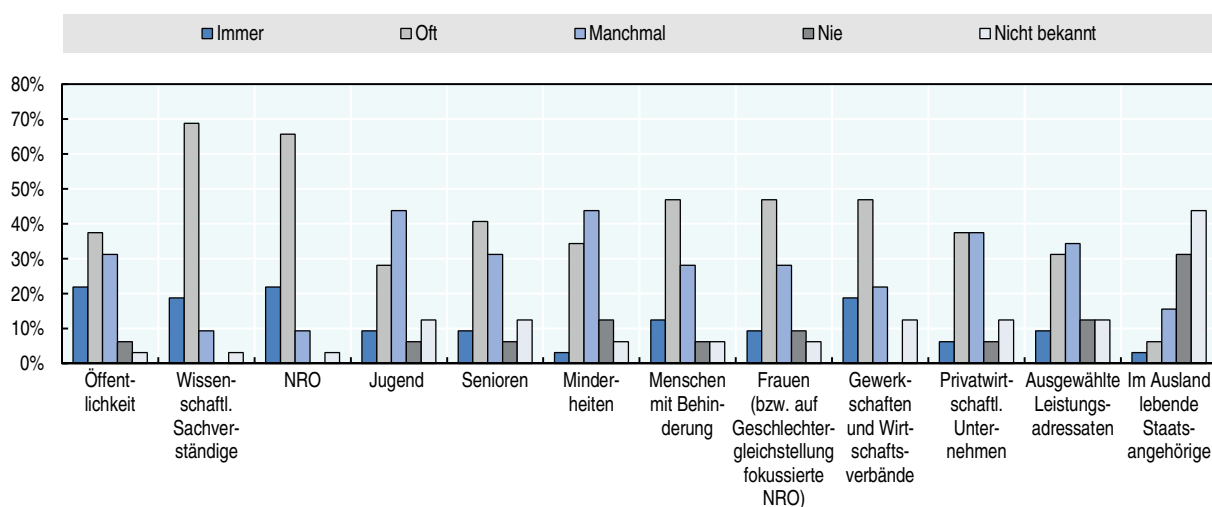
oder Politikbereich haben, sowie des Effekts dieser anderen Interessenträger. „Das Wissen, wer wofür und auf welcher Ebene zuständig ist, bildet die Grundvoraussetzung für die Identifizierung von Widersprüchlichkeiten, Grauzonen und Zielkonflikten, für die Lösungen gefunden werden müssen“ (OECD, 2015a).

Eine gründliche Erfassung kann auch Aufschluss über jene Kategorien betroffener Akteure geben, die oft ausgegrenzt werden, und Akteure ermitteln, die den Prozess „kapern“ könnten. Eine solche Policy Capture liegt dann vor, wenn es einer kleinen Gruppe gelingt, ihre Interessen über die Interessen anderer Akteure zu stellen und so einen Vorteil zu erlangen (OECD, 2015a). Policy Capture kann dazu führen, dass die demokratische Governance untergraben, der gesellschaftliche Zusammenhalt aufgelöst und die Chancengleichheit beschränkt wird (OECD, 2015a).

Einer der wesentlichen Vorteile von Bürgerbeteiligungsinitiativen kann darin bestehen, dass sie Personengruppen jenseits der „üblichen Verdächtigen“⁴³ mobilisieren und die Teilhabe von Minderheiten und benachteiligten Gruppen fördern. Sowohl die Finanz- als auch die Gesundheitsministerien beziehen vor allem wissenschaftliche Sachverständige und NRO in den Politikzyklus ein (Abb. 5.11 und 5.12). Die Finanzministerien beteiligen häufig auch Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände am Politikprozess (38% aller auskunftgebenden Länder, in OECD-Ländern ebenfalls 38%). Im Vereinigten Königreich stehen alle Konsultationen allen Interessenten offen; zudem findet eine gezielte Ansprache der jeweiligen Betroffenen statt⁴. Eine Konsultation von im Ausland lebenden Staatsangehörigen kommt sowohl in Finanz- als auch in Gesundheitsministerien selten vor. Minderheiten, Frauen, Senioren sowie Kinder und Jugendliche werden manchmal konsultiert, aber nicht systematisch. Im Allgemeinen scheinen diese Gruppen von Gesundheitsministerien häufiger einbezogen zu werden als von Finanzministerien.

Von staatlicher Seite muss sichergestellt werden, dass alle betroffenen Akteure eine realistische Chance bekommen, sich zu äußern. Folglich müssen besondere Anstrengungen unternommen werden, um jene zu erreichen, die die ungünstigsten Voraussetzungen für eine Beteiligung aufweisen (OECD, 2009). Dies bezieht sich insbesondere auf gesellschaftliche Gruppen, die zwar von einer Politik betroffen sind, sich aber trotz Gelegenheit zur Mitwirkung in der Regel dennoch nicht effektiv beteiligen, weil sie sich nicht über die Beteiligungsmöglichkeiten im Klaren sind, wenig Erfahrung mit Beteiligung haben und sich von der Menge der vorhandenen Informationen überfordert fühlen (OECD, 2015a). Darüber hinaus gibt es Gruppen, die zwar beteiligungswillig, aufgrund von subjektiven Hemmnissen aber nicht dazu in der Lage sind. Hinderungsgründe können etwa ein geringes Interesse an Politik oder Zweifel an der sinnvollen Nutzung von Beiträgen zum Konsultationsverfahren (OECD, 2009), kulturelle oder sprachliche Barrieren, geografische Entfernungen, Behinderungen oder der sozioökonomische Status sein (Corella, 2011). Unter Umständen sind besondere Verfahrensweisen und Instrumente erforderlich, um die Partizipation unterrepräsentierter

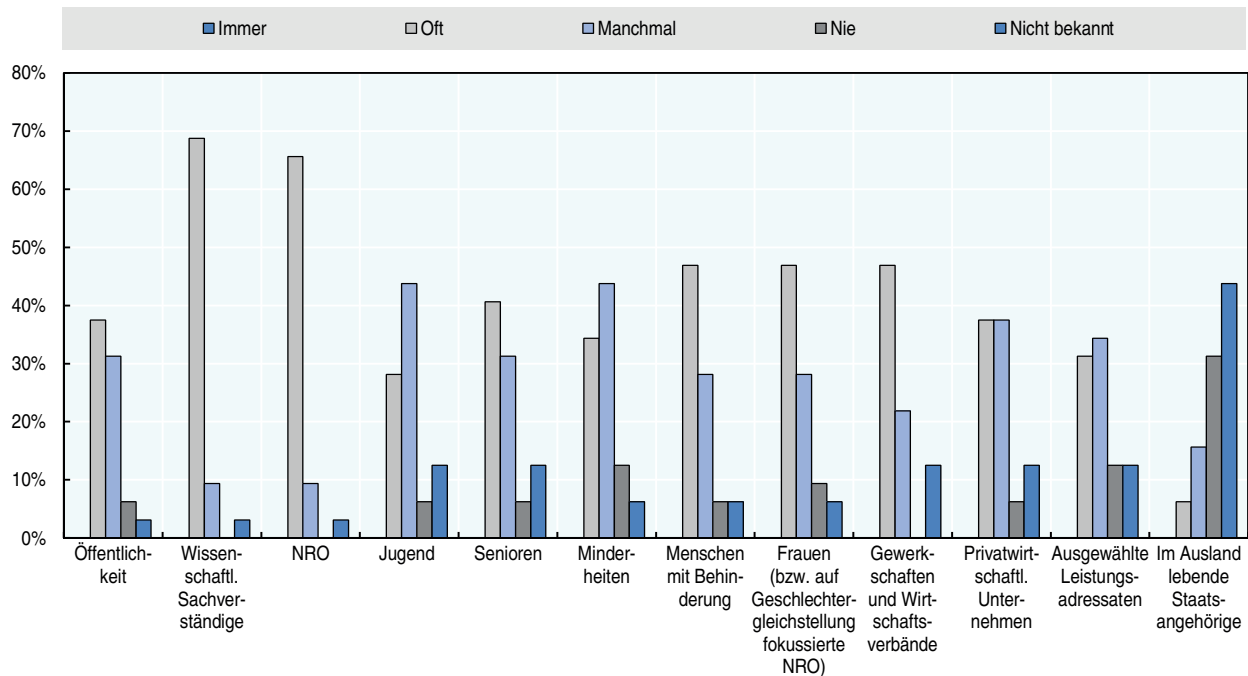
Abbildung 5.11 Einbindung verschiedener Akteure während des Politikzyklus in Finanzministerien



Anmerkung: n = 37 Finanzministerien (davon OECD: 31). Das slowakische Finanzministerium hat diese Frage nicht beantwortet.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Abbildung 5.12 Einbindung verschiedener Akteure während des Politikzyklus in Gesundheitsministerien



Anmerkung: Gesundheitsministerien: n = 32 (davon OECD: 25).

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

tierter Gruppen zu fördern (OECD, 2015a), wie z.B. in Kanada (Kasten 5.14). Auch die finnischen „Living Labs“ stellen ein Beispiel für empfehlenswerte Praktiken bei der Einbindung unterschiedlicher Akteure in die Politikgestaltung dar (Kasten 5.15).

61% aller Finanzministerien (in OECD-Ländern 65%) sowie 65% aller Gesundheitsministerien (in OECD-Ländern 67%) gaben an, dass die Gruppe, die am wenigsten an Beteiligungsinitiativen mitwirkt, die „Öffentlichkeit“ ist. Knapp die Hälfte aller Gesundheitsministerien scheint außerdem ein geringes Engagement des „Privatsektor[s]“ zu verzeichnen, was angesichts der Lobbyarbeit von Pharma- und Medizintechnikunternehmen erstaunlich ist. Bei den Finanzministerien bringen sich NRO weniger ein (29% in allen auskunftgebenden Ländern, in OECD-Ländern 26%). Angesichts der besonders geringen Mitwirkung der Öffentlichkeit ist es wichtig, die Gründe für ihre mangelnde Beteiligung im Politikzyklus zu untersuchen (Abb. 5.13).

Sowohl die Finanz- als auch die Gesundheitsministerien betrachten „mangelndes Interesse an einer Mitwirkung“ als Hauptgrund für die relativ niedrige Partizipation einiger Akteure, gefolgt von „mangelnde[n] Informationen“. Frappierend ist, dass 70% der Finanzministerien der Öffentlichkeit „mangelndes Interesse“ unterstellen, während 25% der Gesundheitsministerien „mit Bürgerbeteiligung assoziierte negative Aspekte“ als wesentlichen Hinderungsgrund für eine Beteiligung anführen (Abb. 5.14). Wie in Kapitel 4 näher erörtert, betrachten einige Staaten die Einbeziehung der Bürger immer noch als Nullsummenspiel und sind sich der Vorteile, die mit der Bürgerbeteiligung einhergehen können, noch nicht in vollem Umfang bewusst. Die Öffentlichkeit muss im Beteiligungsprozess gezielt angesprochen werden und Anreize für eine aktive Mitwirkung erhalten.

Kasten 5.14 **Konsultation der indigenen Bevölkerung in Kanada**

Eine wichtige Priorität der kanadischen Regierung besteht darin, die Beziehungen zwischen dem kanadischen Staat und den indigenen Bevölkerungsgruppen auf eine neue Grundlage zu stellen. Die Erneuerung der Beziehungen zu den indigenen Völkern erfordert die umfassende Beteiligung dieser Bevölkerungsgruppen in Partnerschaft mit der kanadischen Regierung. Organisationen, die die Interessen der indigenen Bevölkerungsgruppen vertreten, spielen eine wichtige Rolle dabei, den Anliegen von First Nations, Métis und Inuit Gehör zu verschaffen. Ihre Arbeit trägt wesentlich zu den gemeinsam erzielten Fortschritten bei.

Die kanadische Regierung betrachtet die Konsultation indigener Kanadier zu Themen, die für sie von Interesse und Belang sind, als wichtigen Bestandteil guter Regierungsführung, solider Politikgestaltung und belastbarer Entscheidungsprozesse. Die Beziehungen und Partnerschaften mit den indigenen Völkern sollen vertieft werden und zur Aussöhnung beitragen. Die kanadische Bundesregierung konsultiert indigene Völker auch aus rechtlichen Gründen, da der kanadische Staat gesetzlichen, vertragsrechtlichen und gewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen zur Konsultation indigener Bevölkerungsgruppen unterliegt.

Konsultationsleitlinien unterstützen die Ministerien und Behörden bei der Erfüllung von Konsultations- und Verständigungsverpflichtungen gegenüber indigenen Bevölkerungsgruppen, um ressortspezifische und globale staatliche Politikziele zu fördern. Regionale Konsultationskoordinatoren fungieren als Bindeglied zwischen Bundesministerien, Provinz- bzw. Territorialverwaltungen sowie indigenen Organisationen und Gemeinschaften, um die Zusammenarbeit bei wichtigen Konsultationsangelegenheiten zu erleichtern und sicherzustellen, dass den Interessen Kanadas Rechnung getragen wird. Außerdem wurden Maßnahmen ergriffen, um die Konsultation indigener Bevölkerungsgruppen besser mit Umweltverträglichkeitsprüfungen und Rechtssetzungsverfahren abzustimmen, insbesondere im Zusammenhang mit bedeutenden Rohstoff- und Infrastrukturprojekten.

Quelle: OECD (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en>.

Kasten 5.15 **Living Labs in Finnland**

Um die Dienstleistungen für Senioren und die Altenpflege zu verbessern, setzt Finnland das Konzept des „Living Lab“ ein. Diese innovative Struktur bringt verschiedene Akteure zusammen, um Produkte nutzerorientiert zu testen und zu entwickeln.

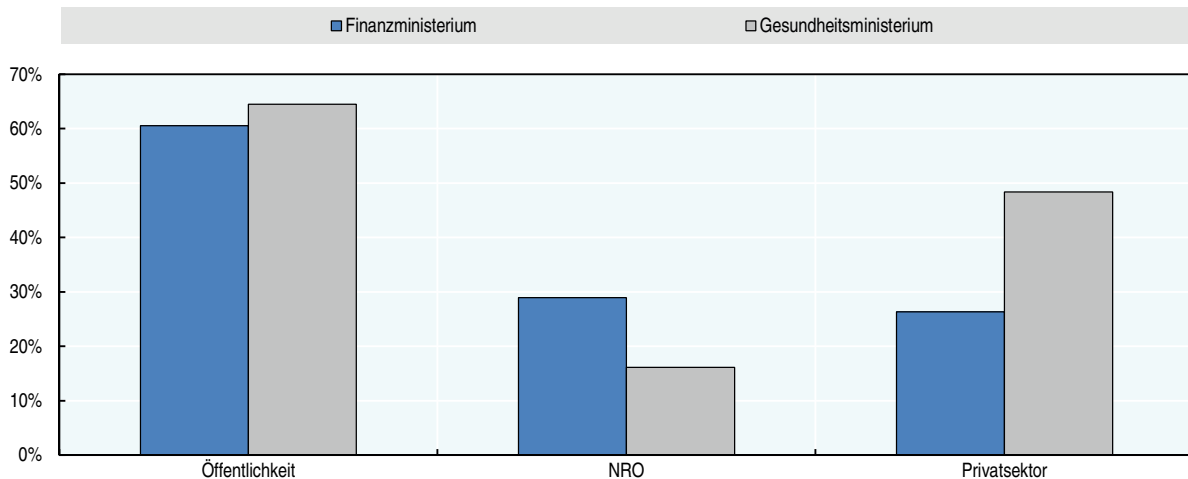
Das Living Lab ist aus der Kooperation der Sozial- und Gesundheitsdienste der Stadt Pori in Finnland hervorgegangen und beruht auf der Notwendigkeit, effizientere Modelle für die Altenpflege zu finden. Es dient dazu, technische Lösungen zu testen und zu entwickeln, die älteren Menschen mehr Lebensqualität und Würde ermöglichen, mehr Sicherheit bieten, Einsamkeit entgegenwirken und ältere Menschen im eigenen Zuhause unterstützen.

Das Living Lab bietet ein Umfeld, in dem sich die Bürger (Senioren, Angehörige und Altenpflegekräfte) in Zusammenarbeit mit professionellen Dienstleistern und Technologieunternehmen aktiv an der Entwicklung und an Gebrauchstauglichkeitstests sogenannter Welfare Technologies – technologiegestützte Versorgungskonzepte für Senioren – beteiligen. Die Tests werden auch in der realen Umgebung, d.h. bei älteren Menschen zu Hause, durchgeführt.

Das Living Lab hat nicht nur Informationen zu den neuesten technischen Lösungen für die öffentliche Gesundheitsversorgung geliefert, die die Beschaffung erleichtern, sondern auch die Pflegeprozesse und die Technologiekompetenz des Altenpflegepersonals verbessert, die Zusammenarbeit zwischen Senioren, Angehörigen und Pflegepersonal gefördert und die häusliche Pflege unterstützt. Es hat bessere Geschäftschancen geschaffen, nutzergesteuerte Innovationen hervorgebracht und die Kooperation zwischen Kommunen, Unternehmen und anderen Akteuren gefördert.

Quelle: OECD (2015a), „Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth“, Hintergrundbericht für das „Public Governance Ministerial Meeting“, 28. Oktober, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf.

Abbildung 5.13 **Am wenigsten an Bürgerbeteiligungsaktivitäten teilnehmende Gruppen auf Ressortebene**



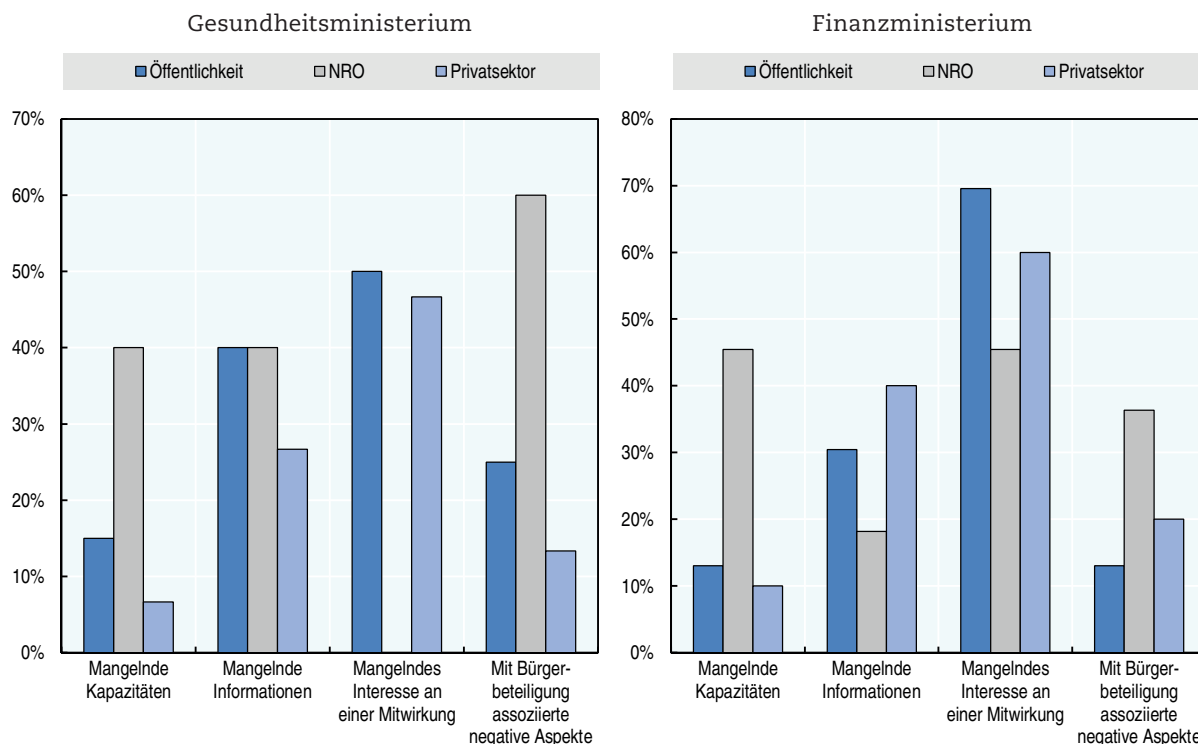
Anmerkung: Finanzministerien: n = 38 (davon OECD: 31); Gesundheitsministerien: n = 31 (davon OECD: 24). Das japanische Gesundheitsministerium hat diese Frage nicht beantwortet.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Gesundheitsministerien könnten zudem eine Verbesserung ihres Informationsmaterials in Betracht ziehen, um dem mutmaßlichen Mangel an Informationen zu begegnen, den die Ministerien als Grund für die geringe Beteiligung von Bürgern und NRO angeführt haben. Zugleich muss aber nicht nur bei den Bürgern angesetzt werden, um eine erfolgreiche Ko-Produktion bei der Politikgestaltung zu gewährleisten. Da die Hälfte der Ministerien den Grund für die niedrige Partizipation in den negativen Aspekten sieht, die mit Bürgerbeteiligung assoziiert werden, wie z.B. Zeitverlust, sollten die Ministerien der Auseinandersetzung mit dieser Problematik ebenso hohe Relevanz beimessen. Angesichts der großen Bedeutung, die einem Umdenken der öffentlich Bediensteten im Hinblick auf offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln und Bürgerbeteiligungsinitiativen zukommt, wurde diesem Thema in Kapitel 2 ein ganzer Abschnitt gewidmet.

Der von den Finanzministerien vermutete Hauptgrund für die geringe Beteiligung von NRO ist ein mutmaßlicher Mangel an Kapazitäten. Von den 11 Ländern, denen zufolge NRO besonders wenig an Initiativen zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus mitwirken, gaben 5 Länder (45%) als Grund dafür nicht nur „mangelnde Kapazitäten“, sondern auch „mangelndes Interesse an einer Mitwirkung“ an (Abb. 5.14). Der Vergleich dieser Erkenntnisse mit dem vorangegangenen Kapitel lässt darauf schließen, dass die Kapazitäten von NRO und ihr Interesse an einer Mitwirkung von den Ministerien anders wahrgenommen werden als von den NRO selbst. Eine häufigere aktive Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Arten von Akteuren könnte dazu beitragen, diese Differenzen zu überwinden und die Ergebnisse gemeinsamer Kooperationsinitiativen zu verbessern.

Abbildung 5.14 Hauptgründe für die geringe Beteiligung verschiedener Akteure im Politikzyklus



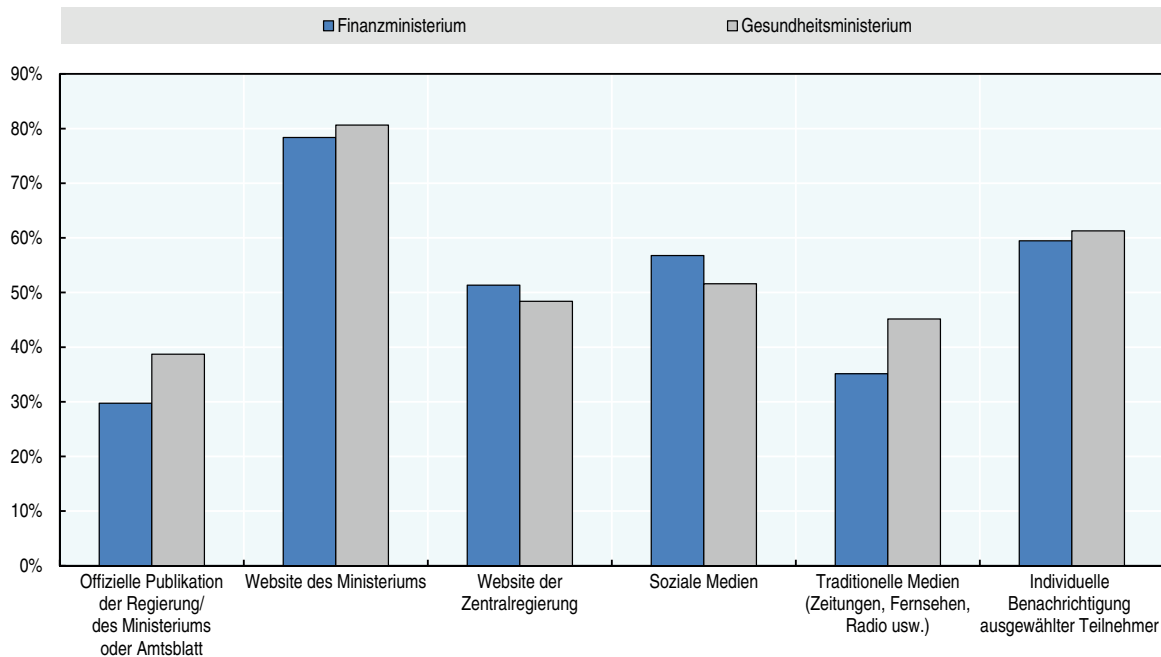
Anmerkung: Die Ministerien wurden gefragt, welche Faktoren ihrer Einschätzung nach für die geringe Beteiligung der Akteure verantwortlich sind, die ihren Angaben zufolge am wenigsten mitwirken. Finanzministerien: Öffentlichkeit n = 23, NRO n = 11, Privatsektor n = 10. Gesundheitsministerien: Öffentlichkeit n = 20, NRO n = 5, Privatsektor n = 15.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Information der Bürger über Beteiligungsmöglichkeiten

Die betroffenen Akteure müssen über die jeweiligen Beteiligungsinitiativen informiert werden. Informationsmangel ist ein wichtiger Erklärungsfaktor für die geringen Beteiligungsquoten. Das bevorzugte Medium zur Information der Bürger über Beteiligungsinitiativen bleibt erwartungsgemäß die Website des betreffenden Ministeriums (Abb. 5.15). Darüber hinaus werden bei 51% der Finanzministerien der Teilnehmerländer (bzw. 63% in den OECD-Ländern) und 48% der Gesundheitsministerien der Teilnehmerländer (bzw. 58% in den OECD-Ländern) Informationen auf einer Website der Zentralregierung bereitgestellt.

Diese Daten sagen jedoch nichts über die tatsächliche Aufnahme der Informationen aus. Die Bürger suchen u.U. nicht aktiv nach Beteiligungsmöglichkeiten, so dass der Verbreitung der Informationen ein umso größerer Stellenwert zukommt. Außerdem ist es wichtig, eine eventuell vorhandene digitale Kluft zu berücksichtigen. Es kann sein, dass einige benachteiligte Gruppen keinen Zugang zum Internet haben (z.B. ältere Menschen usw.). Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dafür Sorge zu tragen, dass alle Gruppen, deren Beteiligung ein Ministerium wünscht, gut über die jeweilige Initiative informiert sind. Um in stärkerem Maße zu gewährleisten, dass alle den gleichen Zugang zu den Informationen haben, greifen mehr als die Hälfte der Finanzministerien (59% in den Teilnehmerländern und 67% in den OECD-Ländern) und 61% der Gesundheitsministerien (58% in den OECD-Ländern) bereits auf eine individuelle Benachrichtigung ausgewählter Teilnehmer zurück.

Abbildung 5.15 **Bereitstellung von Informationen zu Bürgerbeteiligungsinitiativen (Ressortebene)**

Anmerkung: Finanzministerien: n = 37 (davon OECD: 30), Gesundheitsministerien: n = 31 (davon OECD: 24). Das slowakische Finanzministerium hat diese Frage nicht beantwortet. Das italienische Gesundheitsministerium hat diese Frage nicht beantwortet.
Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Analog dazu könnten die Ministerien die Einführung gezielterer Informationskampagnen in Erwägung ziehen, mit denen die Bürger leichter zu erreichen sind. Während der Ansatz individueller Benachrichtigungen einen positiven Effekt auf die Beteiligung von Menschen ohne Internetanschluss haben könnte, könnten Social-Media-Kampagnen in einem größeren Personenkreis für eine Sensibilisierung sorgen oder Anreize für die Teilnahme an solchen Initiativen schaffen. Die OECD hat vor kurzem Arbeiten zum Thema Medien und Open Government in Angriff genommen, die die Kommunikationsanstrengungen der Länder in diesem Bereich fördern werden. In Deutschland informiert die Bundesregierung die Bürger regelmäßig mittels auf der Website der Bundesregierung veröffentlichter Video-Podcasts über aktuelle Reformen und Politikmaßnahmen (Kasten 5.16).

Kasten 5.16 **Der wöchentliche Video-Podcast der deutschen Bundesregierung**

Die Bundesregierung hat einen innovativen Ansatz eingeführt, um die Bundesbürger regelmäßig zu informieren. Auf der Website der Bundesregierung, www.bundesregierung.de, veröffentlicht das Presse- und Informationsamt nicht nur Pressemitteilungen, Fotos und Videos, sondern auch einen Video-Podcast mit Bundeskanzlerin Angela Merkel. Darin wird die Bundeskanzlerin wöchentlich zu den aktuellen Themen und drängenden Problemen befragt, die die Debatten in der vorangegangenen Woche dominiert haben oder in der darauffolgenden Woche dominieren werden. Die unvertitelten Videos werden dann auf dem

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

YouTube-Kanal, dem Twitter-Account und der Facebookseite der Bundesregierung veröffentlicht. Wie im Fall zahlreicher anderer Regierungen, können Bürger und Journalisten auch auf anderen Kanälen wie Instagram Einblicke in die tägliche Arbeit der Regierung gewinnen.

Ein weiteres Element des Outreach-Mechanismus ist der auf derselben Website veröffentlichte Video-Podcast „Die Woche der Kanzlerin“. Wie der Titel vermuten lässt, wird in dieser kurzen, fünf Minuten langen Zusammenfassung der jeweiligen Woche ein Überblick über die wichtigsten Entscheidungen, Treffen und Staatsbesuche der Bundeskanzlerin geboten. Zuweilen werden diese allwöchentlich veröffentlichten Videos durch zusätzliches Videomaterial von Gipfeltreffen oder vom deutschen Bundestag ergänzt. Darüber hinaus beantwortet der Regierungssprecher im Rahmen eines Video-Blogs auf dem YouTube-Kanal Fragen zu den wichtigsten Themen der Woche, die Bürger auf der Facebookseite gestellt haben. Durch die Bereitstellung greifbarer Informationen zur vielfältigen Arbeit der Regierung und deren Verbreitung über die gebräuchlichsten Social-Media-Kanäle können sich Bürger eine fundiertere Meinung bilden. Außerdem trägt dies dazu bei, die Kluft zwischen den Bürgern und den zuweilen komplexen und weitreichenden Entscheidungen der Regierung zu überbrücken.

Quelle: Bundesregierung (o.J.), „Mediathek“, www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Mediathek/mediathek_node.html (Abruf am 16. Oktober 2016).

Die Wahl der geeigneten Mechanismen/Instrumente

Nachdem die Ziele, das Stadium des Politikzyklus, das Ausmaß und die gewünschten Akteure einer Beteiligungsinitiative bestimmt wurden, müssen die geeigneten Mechanismen/Instrumente ausgewählt werden. Den staatlichen Stellen steht eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung. Die Beteiligungsmechanismen/-instrumente können sich im Hinblick auf ihre Dauer, die Zahl der einbezogenen Akteure, die maßgebliche staatliche Ebene und das Ausmaß der erforderlichen Ressourcen unterscheiden. Desgleichen sind die verschiedenen Instrumente möglicherweise für unterschiedliche Stufen des Politikzyklus bzw. Akteurskategorien optimal geeignet (OECD, 2015a). Die Mechanismen lassen sich generell in zwei Kategorien einteilen: in formelle Mechanismen, die institutionell und rechtlich verankert sind, und in informelle Mechanismen, die nicht institutionalisiert sind, aber bei einer Vielzahl von Themen und nach Ermessen des Initiators des Beteiligungsprozesses angewandt werden können (OECD, 2015b).

Wie Corella (2011) darlegt, sollten die Regierungen Einheitslösungen vermeiden, da es keine Instrumente oder Ansätze gibt, die für jedes Land und jede Situation geeignet sind. In vielen Fällen ist eine Kombination mehrerer Ansätze und Instrumente erforderlich, die u.U. an die lokalen Traditionen und Praktiken sowie die angestrebten Ziele und das Ausmaß verfügbarer (personeller und finanzieller) Ressourcen angepasst werden müssen (Corella, 2011). Angesichts der Dynamik von Governance-Systemen sollten Akteursbeteiligungsprozesse außerdem hinreichend flexibel sein, um eine Anpassung an die sich verändernden Gegebenheiten zu ermöglichen (OECD, 2015a) (Kasten 5.17).

Die meisten Länder geben an, dass die gebräuchlichsten Beteiligungsmechanismen bei der Ausarbeitung von Open-Government-Strategien Treffen mit Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen (88% der Teilnehmerländer bzw. 82% der OECD-Länder), Online-Konsultationen (80% der Teilnehmerländer bzw. 82% der OECD-Länder) und Fokusgruppen (52% der Teilnehmerländer bzw. 47% der OECD-Länder) sind. Expertengruppen (44% der Teilnehmerländer bzw. 47% der OECD-Länder), Konsultationen über Ad-hoc-Mechanismen für Koordination, Networking und Outreach (48% der Teilnehmerländer bzw. 47% der OECD-Länder) sowie Bürgerversammlungen bzw. Town Hall Meetings (36%

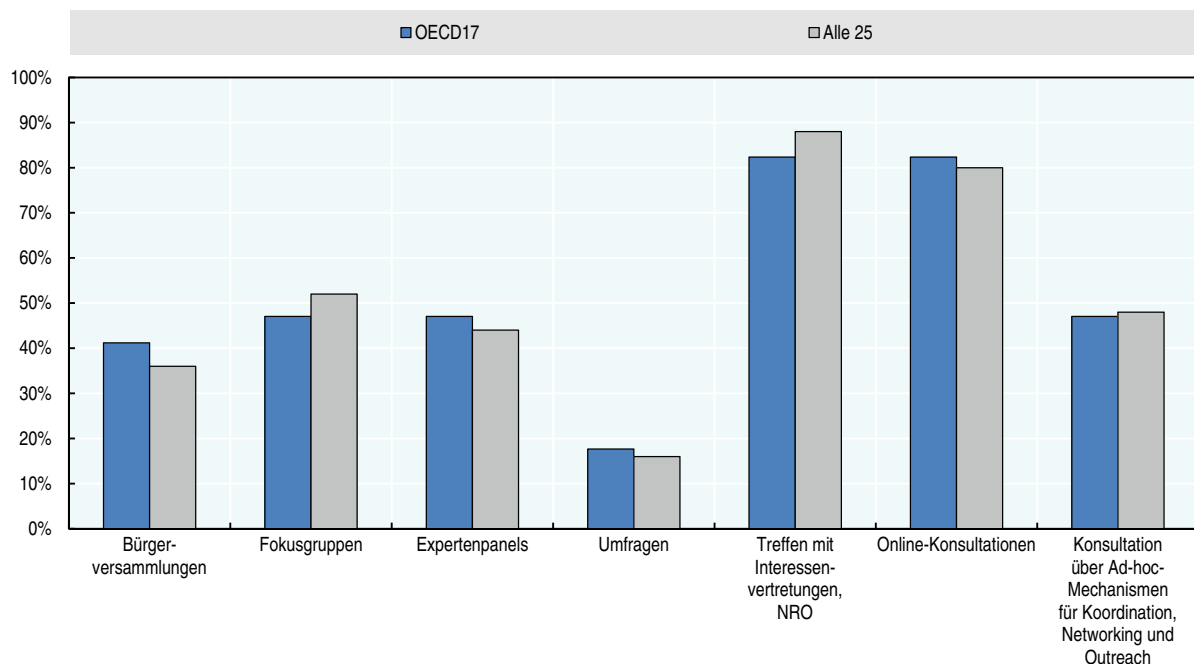
Kasten 5.17 Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten

Die OECD arbeitet an einem neuen Analyserahmen zur Evaluierung der längerfristigen Wirkung der Bürgerbeteiligung in großen Infrastrukturprojekten. Die Erfahrungen in OECD-Ländern haben eindeutig gezeigt, dass lokale Akteure einen maßgeblichen Einfluss darauf haben, ob die Umsetzung großer Infrastrukturprojekte, wie nationaler oder grenzüberschreitender Bahnstrecken oder Flughäfen, reibungslos verläuft oder vielmehr durch massive soziale Spannungen geprägt ist (z.B. die Bahnstrecke Lyon-Turin oder der neue Berliner Flughafen). Unter dem Gesichtspunkt der Governance betrachtet, müssen die Bedeutung von Konsultationen mit den von diesen Projekten direkt betroffenen lokalen Akteuren und die nationale Bedeutung bzw. der Beitrag der Projekte zur Verwirklichung der für die wirtschaftliche Entwicklung der betreffenden Länder relevanten Politikziele gegeneinander abgewogen werden. Die Komplexität solcher Fälle erfordert ein besseres Verständnis der verschiedenen zur Verfügung stehenden Methoden der Bürgerbeteiligung, ihres Ausmaßes, ihres Zeitrahmens und ihrer Relevanz, der jeweiligen Verteilung der Zuständigkeiten sowie der Bedeutung der Vermeidung von Policy Capture.

Quelle: OECD (2016a), "Engaging citizens for better policy outcomes", Paper für die 53. Tagung des Ausschusses für öffentliche Governance (PGC) der OECD, April 2016, unveröffentlicht.

der Teilnehmerländer bzw. 41% der OECD-Länder) werden von weniger Ländern genutzt (Abb. 5.16). Dies zeigt, dass die Bürger laut Angaben der Länder bei der Ausarbeitung solcher Strategien anhand der Ansätze konsultiert werden, die als die am häufigsten genutzten identifiziert wurden, darunter Treffen mit Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen bzw. Online-Konsultationen.

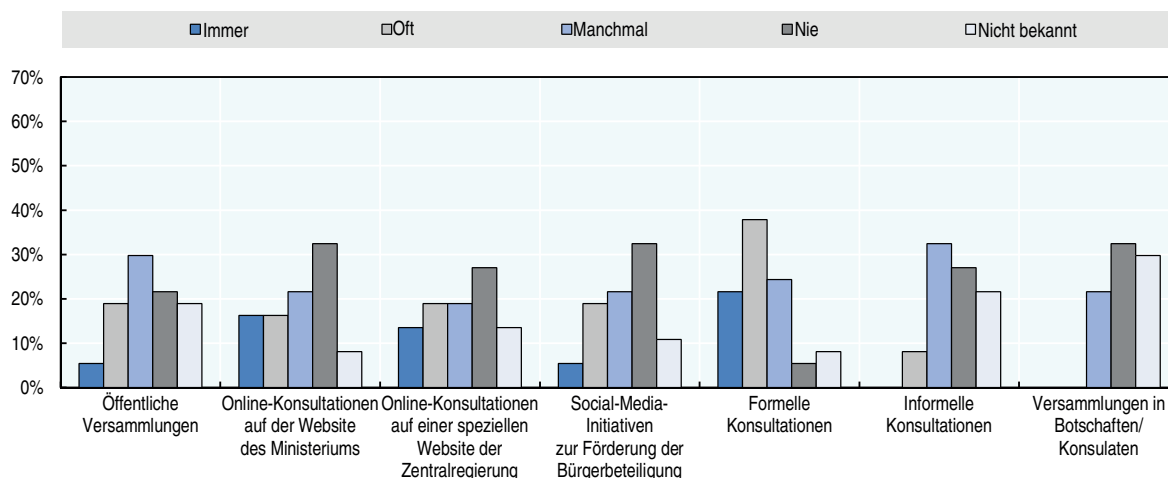
Abbildung 5.16 Von den Ländern bei der Entwicklung der Open-Government-Strategie eingesetzte Konsultationsmechanismen



Anmerkung: Diese Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie über eine Open-Government-Strategie verfügen; n = 25 (davon OECD: 17).

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

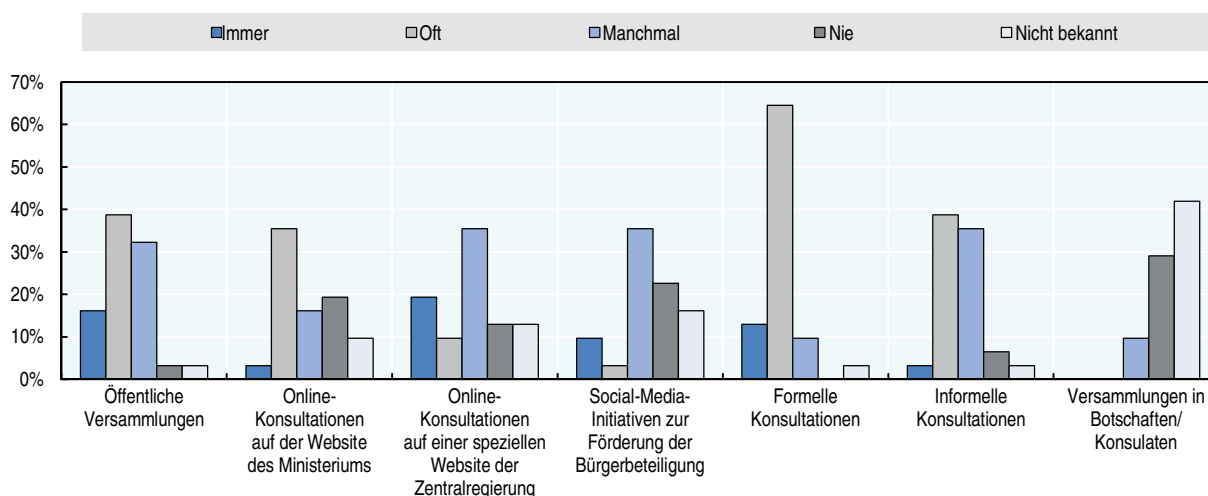
Abbildung 5.17 Häufigkeit der in Finanzministerien genutzten Partizipationsansätze



Anmerkung: Finanzministerien: n = 37 (davon OECD: 30). Das slowakische Finanzministerium hat diese Frage nicht beantwortet.
 Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Formelle Konsultationen sind sowohl in Finanzministerien (38% der 37 befragten Ministerien) als auch in Gesundheitsministerien (65% der 31 befragten Ministerien) häufig genutzte Beteiligungsformen. Social-Media-Initiativen sind erstaunlicherweise noch nicht sehr gebräuchlich. Wie aus Abbildung 5.17 ersichtlich, hat ein Drittel der befragten Finanzministerien noch nie auf soziale Medien zurückgegriffen, um Bürger über Beteiligungsaktivitäten zu informieren, während sich dieser Anteil bei den befragten Gesundheitsministerien auf 23% beläuft (Abb. 5.18). Gleichwohl können soziale Medien, wie in OECD (2015a) und in Kapitel 1 erörtert, neue Möglichkeiten eröffnen, um bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen zusammenzuarbeiten, und neue

Abbildung 5.18 Häufigkeit der in Gesundheitsministerien genutzten Partizipationsansätze



Anmerkung: Gesundheitsministerien: n = 31 (davon OECD: 24). Das australische Gesundheitsministerium gab an, dass diese Information nicht verfügbar ist.
 Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Wege, um die Bedürfnisse der Nutzer zu antizipieren und zu verstehen. Ganz generell stärken soziale Medien und das Internet weniger organisierte und etablierte Gruppen und bieten ihnen relativ kostengünstige Möglichkeiten, Ad-hoc-Unterstützung für gemeinsame Anliegen zu gewinnen. Mit diesen Instrumenten können Personen, die zuvor nicht vernetzt waren, oder Gruppen, die über weniger Ressourcen verfügen, größeren Einfluss auf die Problemthematisierung nehmen, was für eine inklusive Politikgestaltung von entscheidender Bedeutung ist (OECD, 2015a). Online-Konsultationen – sei es auf der eigenen oder einer zentralen Website – sind hingegen ziemlich verbreitet, und auch öffentliche Versammlungen sind ein häufig genutzter Partizipationsmechanismus.

Ein globales Dokument zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus

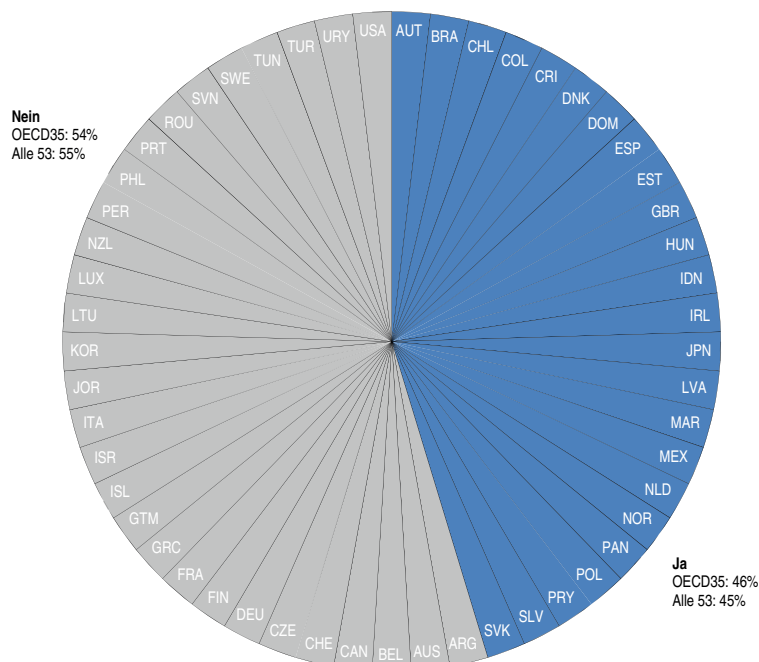
Staatsbedienstete und Bürger gehen u.U. mit unterschiedlichen Rahmenkonzepten an Beteiligungsprozesse heran. Selbst innerhalb des öffentlichen Dienstes können die Interpretationen von Beteiligungsinitiativen und deren optimaler Gestaltung erheblich variieren. Je unterschiedlicher die Rahmenkonzepte sind, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich die jeweiligen Interpretationen unterscheiden (UNDESA, 2011). Ein globales Dokument zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus kann ein wichtiger Schritt in Richtung eines integrierten Ansatzes für Bürgerbeteiligung sein. Zugleich ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass es nicht ausreicht, eine Grundlage für die Beteiligung der Akteure zu schaffen, wenn die entsprechenden Gesetze/Politikmaßnahmen/Leitlinien/Handbücher nicht mit adäquaten Umsetzungsbemühungen einhergehen. Rechtliche Vorschriften sind zwar ein wichtiger Faktor, doch weder eine ausreichende noch eine unabdingbare Voraussetzung, um eine erfolgreiche Akteursbeteiligung zu gewährleisten (OECD, 2015a).

Durch ein globales Dokument, das im Idealfall mit der nationalen Open-Government-Strategie des jeweiligen Landes verknüpft ist (wie in Kapitel 1 erörtert), können sich alle Stellen bei ihren Initiativen auf dieselben Standards stützen. Ein solches Dokument kann eine Vielzahl von Formen annehmen, einschließlich die einer Strategie, einer Politikmaßnahme, eines Gesetzes, einer internen Richtlinie oder eines internen Rundschreibens, eines Leitfadens oder eines Handbuchs (OECD, 2016d). Es kann der Bereitstellung eines ressortübergreifenden, integrierten Ansatzes für Bürgerbeteiligung dienen und sollte eine Beschreibung der spezifischen Instrumente beinhalten, mit denen die Bürger in allen Phasen des Politikzyklus eingebunden werden können, und auf verschiedene Partizipationsformen, -instrumente usw. eingehen.

55% der Länder verfügen nach wie vor nicht über ein globales Dokument zur Bürgerbeteiligung, obwohl ein solches Dokument von zentraler Bedeutung ist (Abb. 5.19). In den Ländern, in denen es ein solches Dokument gibt, werden ganz unterschiedliche Formen gewählt: Es kann sich um eine Politikmaßnahme, wie in der Türkei oder im Vereinigten Königreich, eine Strategie, wie in Österreich (Kasten 5.18) und Spanien, einen Leitfaden, wie in Irland, ein Gesetz, wie in Korea (Kasten 5.19) und Schweden, oder, wie in Neuseeland, um eine interne Richtlinie des Finanzministeriums handeln⁵.

24% der Finanzministerien, die entsprechende Auskünfte erteilt haben (23% in OECD-Ländern), und 22% der auskunftgebenden Gesundheitsministerien (20% in OECD-Ländern) verfügen eigenen Angaben zufolge über ein globales Dokument zur Bürgerbeteiligung. Etwa 69% der Gesundheitsministerien der Teilnehmerländer bzw. 68% in OECD-Ländern und 47% der Finanzministerien der Teilnehmerländer (48% in OECD-Ländern) gaben an, dass ihnen kein solches Dokument zur Verfügung steht, dass Bürgerbeteiligungsinitiativen ihrer Ministerien jedoch in einem nationalen Dokument behandelt werden bzw. geregelt sind, das in einem thematisch breiter angelegten Rahmen u.a. spezifische Leitlinien zur Förderung

Abbildung 5.19 Verfügbarkeit eines globalen Dokuments zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

der Bürgerbeteiligung enthält. Die Befunde verdeutlichen einen Mangel an Klarheit in Bezug auf das Konzept eines globalen Dokuments zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus. Wie die Ergebnisse in Abb. 5.20 zeigen, gibt es zwar in 55% aller 53 Teilnehmerländer (54% in den OECD-Ländern) kein solches Dokument, 91% der Gesundheitsministerien der Teilnehmerländer (88% in den OECD-Ländern) ist eigenen Angaben zufolge jedoch ein solches nationales Dokument bekannt.

Kasten 5.18 Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreich

In Österreich hat die Bundesregierung eine Strategie ausgearbeitet, um die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidungsfindung zu stärken. Die Regierung ist überzeugt, dass eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidungsfindung eine gute Organisation erfordert, und **hat Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt, um Verwaltungsmitarbeiter bei der Durchführung qualitativvoller Beteiligungsprozesse zu unterstützen.**

Diese Standards wurden unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen und anderen Akteuren erarbeitet und berücksichtigen u.a. folgende Aspekte: die Bereitstellung von Informationen, die Förderung einer offenen und inklusiven Politikgestaltung, die Förderung von Integrität und Transparenz sowie die Verbesserung der Leistungserbringung. Darüber hinaus wurden zur Förderung der Öffentlichkeitsbeteiligung zwei E-Government-Anwendungen entwickelt – eine für Verwaltungsmitarbeiter und eine für Bürger.

Um die Bürger, die Unternehmen und die Zivilgesellschaft zu mobilisieren, wurden zu Reformen in wichtigen Bereichen wie Bildung oder Wissenschaft mehrere öffentlich-private Dialoge unter Beteiligung verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen angestoßen.

Quelle: OECD (2011b), *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264107052-en>.

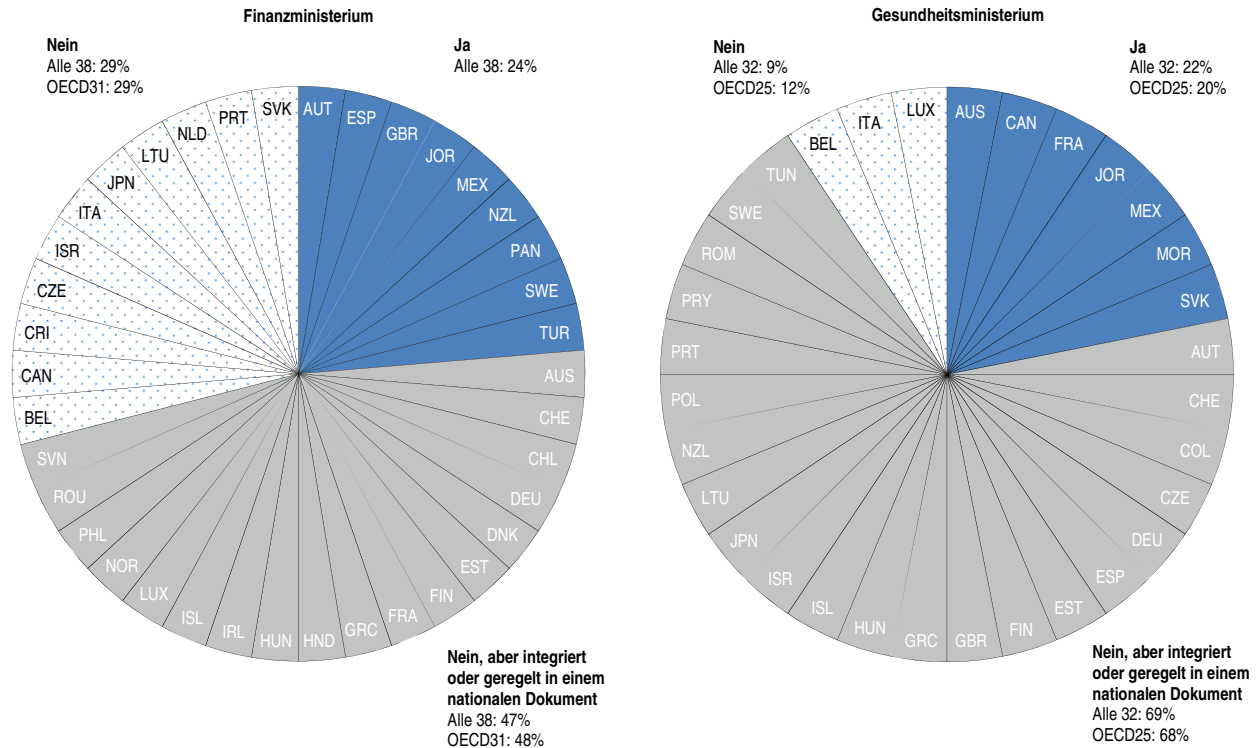
Kasten 5.19 Koreas globales Dokument zur Bürgerbeteiligung

Die Regierung der Republik Korea arbeitet an der Stärkung der rechtlichen und institutionellen Grundlage zur Förderung der partizipativen Entscheidungsfindung. Im März 2015 hat die Regierung das Verwaltungsverfahrensgesetz überarbeitet, das in Bezug auf die Bürgerbeteiligung als Rahmengesetz dient. Mit der Novellierung des Gesetzes wurde eine rechtliche Grundlage für Politikdebatten im Netz bzw. mittels Smartphone geschaffen, die den neuen Kommunikationskanälen (Internet bzw. Smartphones) Rechnung trägt, die sich durch eine Zweiweg- und Echtzeitkommunikation auszeichnen. Politikdebatten im Internet bzw. via Smartphone wurden bereits von der zwischen 2003 und 2007 amtierenden Regierung genutzt, hatten damals jedoch keine rechtliche Grundlage.

Quelle: OECD (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris.

Es ist also offenbar nötig, ein umfassenderes Verständnis des Konzepts eines globalen Dokuments zur Bürgerbeteiligung zu entwickeln und die Kommunikationskanäle zwischen den (gegebenenfalls) auf nationaler/ressortübergreifender Ebene für die Bürgerbeteiligung Verantwortlichen und den Ministerien weiter zu stärken. Ein globales Dokument kann auf nationaler Ebene für alle Ressorts einheitliche Standards festlegen. Es kann durch ressortspezifische Texte zur Bürgerbeteiligung ergänzt werden, die detailliertere Leitlinien für ein bestimmtes Ressort (zum Beispiel Gesundheit) enthalten und sich auf den nationalen Rahmen stützen.

Abbildung 5.20 **Verfügbarkeit eines globalen Dokuments zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus (Ressortebene)**



Anmerkung: Finanzministerien: n = 38 (davon OECD: 31), Gesundheitsministerien: n = 32 (davon OECD: 25).

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

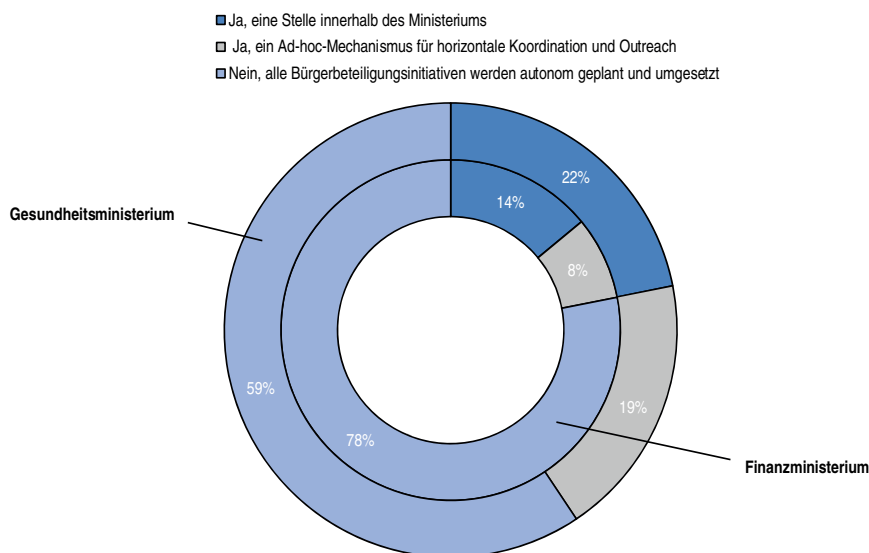
Ein angemessener institutioneller Rahmen und Kapazitäten für die Bürgerbeteiligung

Zusätzlich zu einem adäquaten Rechts-/Politikrahmen in Form eines globalen Dokuments zur Bürgerbeteiligung bedarf es der Entwicklung eines angemessenen institutionellen Rahmens sowie einer Stärkung der Kapazitäten der Regierungs- und Verwaltungsbeamten, Bürger und Vertreter der Zivilgesellschaft, um bewährte und nachhaltige Formen der Bürgerbeteiligung planen und umsetzen sowie deren Erfolg gewährleisten zu können.

Stelle/Gremium für die Gesamtkoordinierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen

Ein wichtiges Element eines angemessenen institutionellen Rahmens ist eine Stelle bzw. ein Gremium, die/das für die Gesamtkoordinierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen zuständig ist, denn diese/s kann sicherstellen, dass unterschiedliche Akteure einen kohärenten Ansatz für Beteiligungsinitiativen nutzen, sie/es kann den Austausch empfehlenswerter Praktiken erleichtern und Staatsbediensteten bei Bedarf Unterstützung und Hilfe bieten. In den meisten Ländern gibt es nach wie vor keine Stelle bzw. kein Gremium für die Gesamtkoordinierung der Beteiligungsinitiativen (bzw. auch keinen horizontalen Mechanismus anderer Art). In 78% der Finanzministerien (87% in den OECD-Ländern) und 59% der Gesundheitsministerien (68% in den OECD-Ländern) werden alle Bürgerbeteiligungsinitiativen autonom geplant und umgesetzt (Abb. 5.21).

Abbildung 5.21 **Vorhandensein einer Stelle oder eines Gremiums für die Koordinierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen (Ressortebene)**



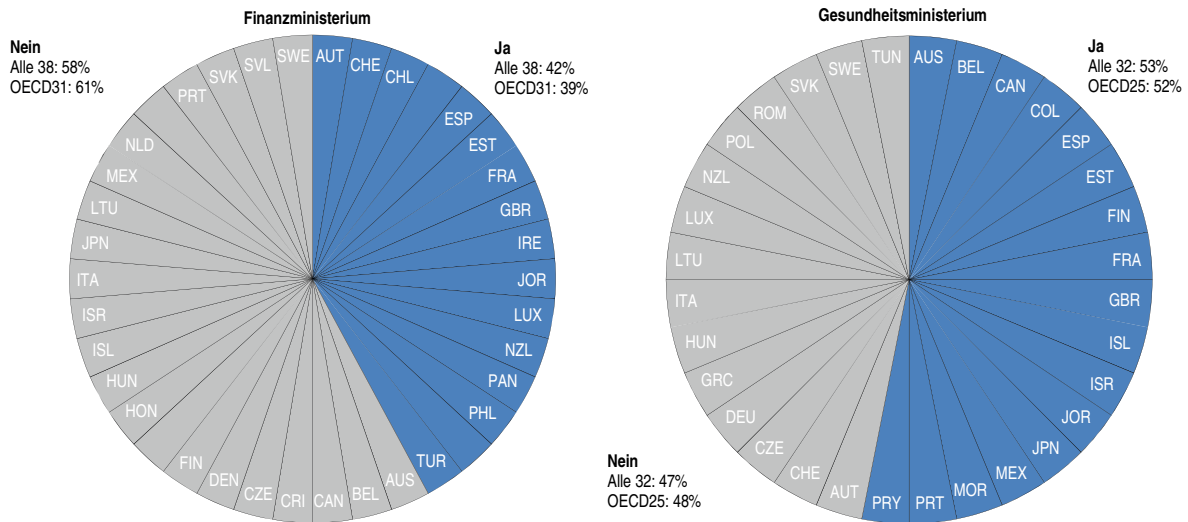
Anmerkung: Finanzministerien: n = 37 (davon OECD: 31), Gesundheitsministerien: n = 32 (davon OECD: 25). Das italienische Finanzministerium hat diese Frage nicht beantwortet.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Schaffung von Kapazitäten für die Bürgerbeteiligung im öffentlichen Dienst

Um eine Verwaltungskultur aufzubauen, die eine Beteiligung der verschiedenen Akteure fördert, müssen, wie in Kapitel 2 besprochen, in der gesamten öffentlichen Verwaltung die Grundwerte des öffentlichen Dienstes gestärkt werden (OECD, 2015a). Werte, die einer Beteiligung der Bürger förderlich sind, müssen im Rahmen von Schulungen vermittelt, kommuniziert, erörtert und gestärkt werden, u.a. indem sie in Verhaltenskodizes und

Abbildung 5.22 **Vorhandensein von Initiativen zur Stärkung der Kapazitäten von Ministerialbediensteten im Hinblick auf die Umsetzung von Bürgerbeteiligungsinitiativen**



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kompetenzrahmen integriert und bei Anstellungs- und Evaluierungsentscheidungen berücksichtigt werden (ebd.). In 58% der auskunftgebenden Finanzministerien (61% in den OECD-Ländern) und 47% der auskunftgebenden Gesundheitsministerien (48% in den OECD-Ländern) gibt es gegenwärtig jedoch keine Initiativen, um die Kapazitäten von Staatsbediensteten zur Umsetzung von Bürgerbeteiligungsinitiativen zu stärken (Abb. 5.22). Wie in Kapitel 2 eingehender erörtert, können Open-Government- und Bürgerbeteiligungsreformen nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn sich die öffentlich Bediensteten der Vorteile, die eine solche Beteiligung und Öffnung mit sich bringen würde, bewusst sind. Eine derartige Sensibilisierung könnte zum Beispiel in Schulungen und kapazitätsbildende Maßnahmen für Staatsbedienstete integriert werden, wie dies im Folgenden am Beispiel Finnlands erörtert wird (Kasten 5.20).

Kasten 5.20 **Stärkung der Dialogkompetenzen von öffentlich Bediensteten in Finnland**

Eine effektive Kommunikation ist ein wichtiger Aspekt, um die Beziehung zwischen der staatlichen Verwaltung und den Bürgern weiter zu stärken. Finnland hat die Bedeutung solider Dialogkompetenzen für öffentlich Bedienstete erkannt und Verpflichtungen zur weiteren Verbesserung dieser Kompetenzen in seinen ersten OGP-Aktionsplan (2013-2014) aufgenommen. Die folgenden sechs konkreten Ziele wurden formuliert:

1. Titel und Zusammenfassungen von Gesetzentwürfen werden in einer für das breite Publikum verständlichen Sprache abgefasst.
2. Entscheidungen werden klar dargestellt, wobei der Schwerpunkt auf den Ausgaben im Staatshaushalt liegt.
3. Die öffentlich Bediensteten werden darin geschult, eine klare und einfache Sprache zu verwenden, was die Verpflichtung beinhaltet, nur hinreichend bekannte Fachbegriffe zu gebrauchen.
4. Die Verständlichkeit der von den öffentlichen Verwaltungen erstellten Texte wird unter Einbeziehung der Bürger und Leistungsadressaten geprüft.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

5. Die in den öffentlichen Verwaltungen und bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen verwendeten Begriffe und Konzepte werden standardisiert und klar definiert.
6. Die Verständlichkeit von Kundenbriefen und Entscheidungen wird verbessert, insbesondere bei Verwendung von Standardtexten.

Diese Verpflichtungen wurden im zweiten OGP-Aktionsplan, der neben drei weiteren Verpflichtungen das Engagement für eine „übersichtliche Verwaltung“ enthält, wieder aufgegriffen. Die folgenden Hauptziele tragen zu einer nachvollziehbareren und leichter verständlichen Bürokratie bei:

1. Weitreichende Reformen zielen auf klare Strukturen und Prozesse und eine Verbesserung der Kundenorientierung ab.
2. Die Strukturen und Prozesse werden so beschrieben, dass die Bürger wissen, an welche Behörde sie sich bei verschiedenen Sachfragen wenden sollten.
3. Die Amtssprache ist korrekt, klar und leicht verständlich.
4. Informationen über in Vorbereitung befindliche Projekte werden bereitgestellt und sind leicht zu finden.
5. Die Verwaltung ist offen gegenüber Feedback und berücksichtigt es bei der Weiterentwicklung ihrer Arbeitsverfahren.

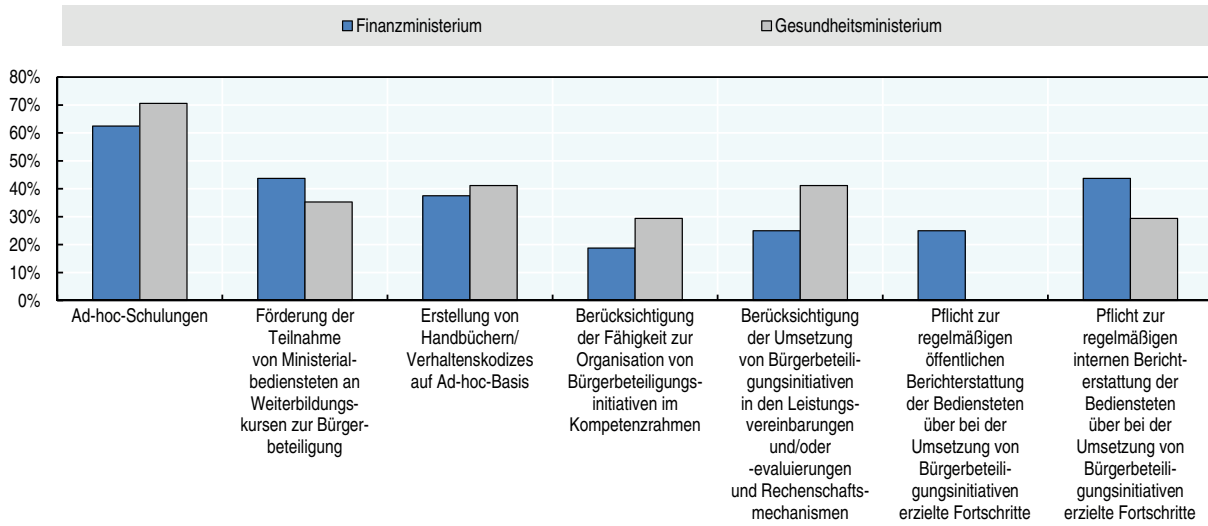
Finnland ist ein gutes Beispiel für empfehlenswerte Praktiken zur Förderung der Kommunikation, der Kontakte und der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und öffentlich Bediensteten, die die Wahrnehmung von Regierung und Verwaltung insgesamt positiv beeinflussen können. Als Governancekultur verstandenes offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln setzt voraus, dass die heutige und kommenden Generationen von öffentlich Bediensteten die aktivere Rolle, die die Bürger über den gesamten Politikzyklus hinweg einnehmen müssen, nach dem Vorbild Finnlands anerkennen.

Quelle: Finnische Regierung (2013), „First Open Government Action Plan 2013-2014“, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/20130314%20OGP%20Action%20Plan%20Finland.pdf; Finnische Regierung (2015), „Second Open Government Action Plan“, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf (Abruf am 1. September 2016).

Eine effektive Einbindung der betroffenen Akteure erfordert eine Veränderung der Verwaltungskultur. Dazu muss in der Verwaltung, bei den Führungskräften ebenso wie bei den übrigen Verwaltungsbeamten, eine Kultur der inklusiven Politikgestaltung verankert und Staatsbediensteten Zugang zu geeigneten Kompetenzen, Orientierungshilfen und Schulungsmaßnahmen geboten werden (OECD, 2015a). Die meisten Ministerien sehen für ihre Bediensteten Unterstützungsmaßnahmen in der einen oder anderen Form vor, um die erfolgreiche Umsetzung von Beteiligungsinitiativen zu fördern, u.a. durch Ad-hoc-Schulungen (Abb. 5.23). Etwa 44% der Finanzministerien (42% in den OECD-Ländern) und 35% der Gesundheitsministerien (31% in den OECD-Ländern) fördern die Einschreibung ihrer Bediensteten in Weiterbildungskurse zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus – eine Initiative, die fortgeführt werden sollte. Nur eine begrenzte Anzahl von Ministerien (z.B. die Finanzministerien in Frankreich, Neuseeland und Panama) verlangt von ihren Bediensteten regelmäßig eine öffentliche Berichterstattung über die bei der Umsetzung von Bürgerbeteiligungsinitiativen erzielten Fortschritte.

Es kommt nicht nur darauf an, die Bürger über bestehende Beteiligungsinitiativen zu informieren, die staatlichen Stellen müssen sich auch bemühen, die Bediensteten für die Bürgerbeteiligung im Politikzyklus zu sensibilisieren. Gleichwohl gibt es in 61% der auskunftgebenden Finanzministerien, die entsprechende Auskünfte erteilt haben, und 38% der auskunftgebenden Gesundheitsministerien keine Initiativen zur Sensibilisierung der öffentlich Bediensteten für die Bürgerbeteiligung im Politikzyklus. Ein Amt für Bürgerbeteiligung kann die erforderlichen Richtlinien vorgeben, um für eine stärkere Sensibilisierung zu sorgen (Abb. 5.24).

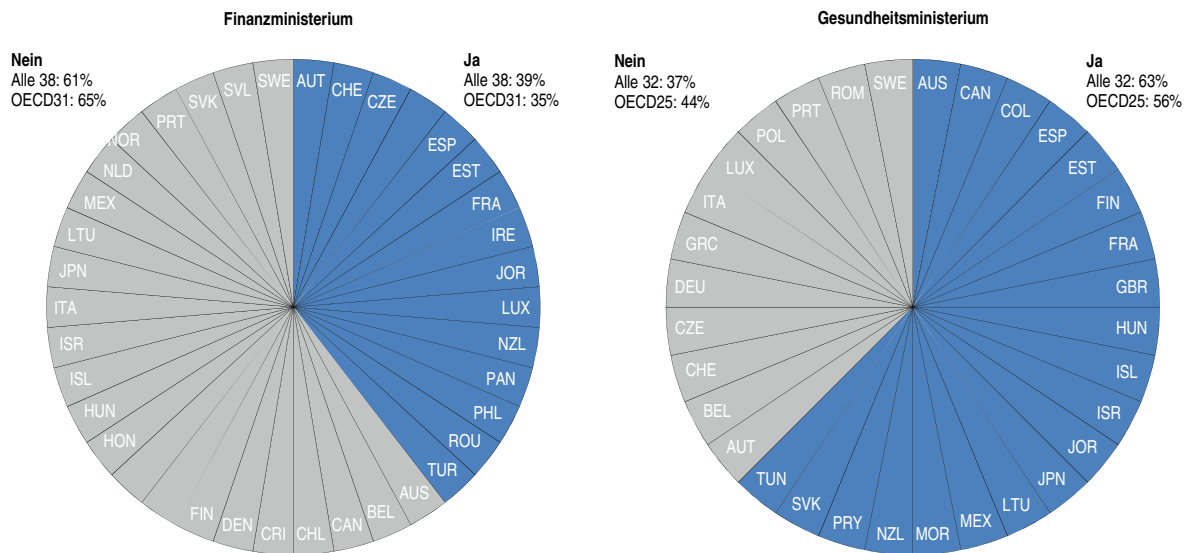
Abbildung 5.23 Förderung der erfolgreichen Umsetzung von Bürgerbeteiligungsinitiativen bei Ministerialbediensteten



Anmerkung: Finanzministerien: n = 16 (davon OECD: 12); Gesundheitsministerien: n = 17 (davon OECD: 13). Die entsprechende Frage wurde nur Ländern gestellt, die laut eigenen Angaben über Initiativen verfügen, um die Kapazitäten für die Umsetzung von Bürgerbeteiligungsinitiativen zu erhöhen.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

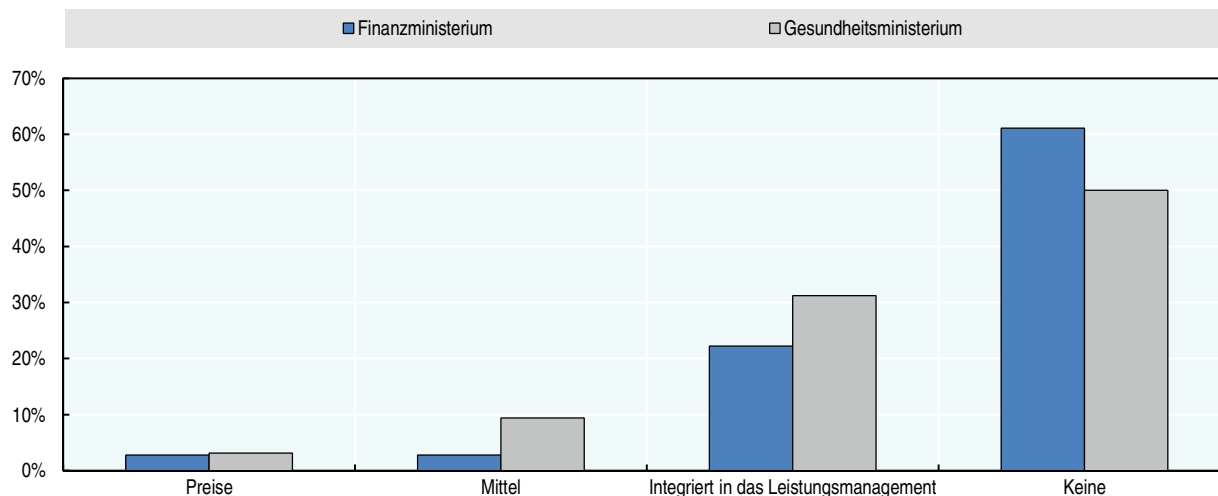
Abbildung 5.24 Vorhandensein von Initiativen zur Sensibilisierung der für Bürgerbeteiligung im Politikzyklus zuständigen Ministerialbediensteten



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Schaffung von Anreizen für Staatsbedienstete zur Förderung der Bürgerbeteiligung

Die Schaffung von Anreizen, damit öffentlich Bedienstete Bürgerbeteiligungsinitiativen planen und Bürger sie wahrnehmen, ist ein weiteres wichtiges Element solider günstiger Rahmenbedingungen für die Bürgerbeteiligung im Politikzyklus. Ein Fehlen von Anreizen kann einer effektiven und effizienten Umsetzung von Bürgerbeteiligungsinitiativen bei

Abbildung 5.25 **Anreize für Staatsbedienstete zur Förderung der Bürgerbeteiligung im Politikzyklus**

Anmerkung: Finanzministerien: n = 36 (davon OECD: 31), Gesundheitsministerien: n = 32 (davon OECD: 25). Das Finanzministerium Panamas hat bei dieser Frage „unbekannt“ angegeben, und das slowakische Finanzministerium hat diese Frage nicht beantwortet.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

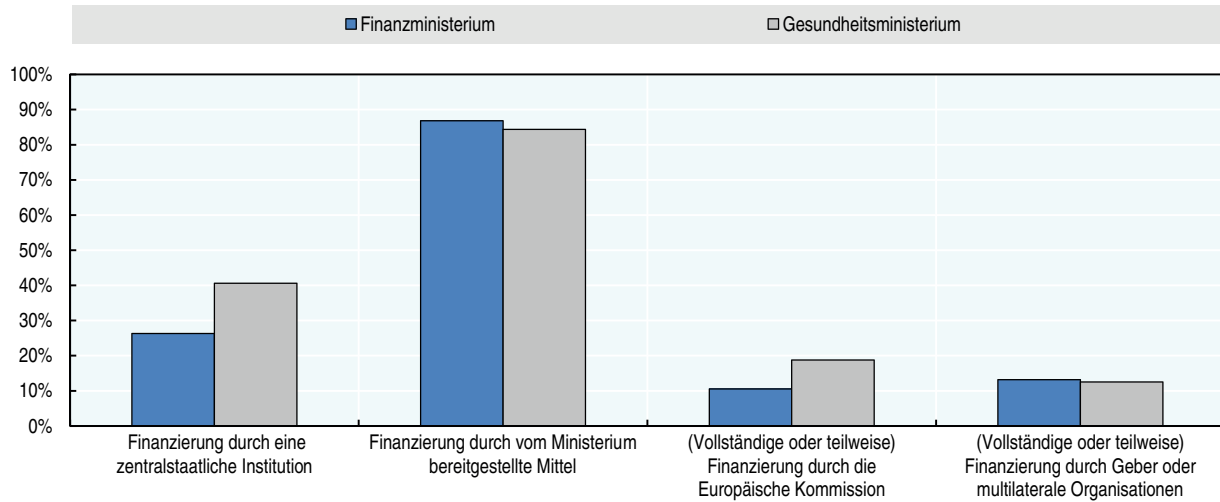
öffentlichen Angelegenheiten im Weg stehen. Bis heute wurden in 61% der auskunftgebenden Finanzministerien (57% in den OECD-Ländern) und in 50% der auskunftgebenden Gesundheitsministerien der Teilnehmerländer bzw. der OECD-Länder keine Anreize geschaffen, um die Bürgerbeteiligung im Politikzyklus zu fördern (Abb. 5.25).

In einigen Ministerien gibt es allerdings Anreize im Rahmen des Leistungsmanagements. In den Niederlanden etwa wird durch die Vergabe von Preisen ein Anreiz geschaffen, und die Tschechische Republik hat ein Anreizsystem entwickelt, das auf Mittelvergabe beruht. Beide Initiativen könnten anderen Ländern, in denen es gegenwärtig keinen Anreizmechanismus gibt, als Beispiel dienen.

Die Kosten von Beteiligungsinitiativen: Bereitstellung der notwendigen Mittel

Um erfolgreich zu sein, müssen Bürgerbeteiligungsinitiativen auch über eine ausreichende Mittelausstattung verfügen. Große Beteiligungsinitiativen erfordern u.U. einen erheblichen Zeit- und Kostenaufwand. Da die Ressourcen von Ministerien in vielen Fällen begrenzt sind, sind der Reichweite und Größenordnung von Bürgerbeteiligungsinitiativen u.U. durch die Mittelausstattung Grenzen gesetzt, die nur den Einsatz kostengünstiger, aber weniger effektiver Instrumente gestattet. In den meisten Ländern handelt es sich bei den Mitteln für Bürgerbeteiligungsinitiativen um vom jeweiligen Ministerium bereitgestellte Mittel. Dies ist bei 87% der Finanzministerien, die die entsprechende Frage beantwortet haben (87% in den OECD-Ländern), und 84% der auskunftgebenden Gesundheitsministerien (88% in den OECD-Ländern) der Fall (Abb. 5.26). Etwa 26% der Finanzministerien der Teilnehmerländer (29% in den OECD-Ländern) und 41% der Gesundheitsministerien der Teilnehmerländer (40% in den OECD-Ländern) erhalten darüber hinaus Mittel von einer zentralstaatlichen Einrichtung. Bei 24% der Finanzministerien (16% in den OECD-Ländern) und 32% der Gesundheitsministerien (20% in den OECD-Ländern) stellt die Gebergemeinschaft (bilaterale Geber, EU oder multilaterale Organisationen) zusätzliche Ressourcen zur Verfügung. Eine eingehendere Untersuchung der Erfordernisse einer angemessenen Finanzierung von Open-Government- und Bürgerbeteiligungsinitiativen findet sich in Kapitel 2.

Abbildung 5.26 Finanzierungsquellen für Bürgerbeteiligungsinitiativen



Anmerkung: Finanzministerien: n = 38 (davon OECD: 31), Gesundheitsministerien: n = 32 (davon OECD: 25).

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Diese Zahlen geben zwar über die jeweiligen Quellen der für die Finanzierung von Beteiligungsinitiativen genutzten Mittel Aufschluss, um deren tatsächliche Kosten beurteilen zu können, sind jedoch weitere Arbeiten erforderlich, da die Länder kaum Evaluierungen der Bürgerbeteiligungsinitiativen vornehmen. Das Wissen im Hinblick auf Kosten (und Nutzen) von Bürgerbeteiligung ist nach wie vor begrenzt, da es, wie in Kapitel 3 und weiter unten eingehender erörtert, nur in wenigen Ländern Monitoring- und Evaluierungspraktiken gibt.

Wie in OECD (2016a) erläutert, ist Zeit ein zentraler Aspekt, der bei der Evaluierung der Kosten und des Nutzens der Bürgerbeteiligung berücksichtigt werden muss. Die Kosten fallen bei Beteiligungsprozessen häufig kurzfristig an (z.B. Umsetzungskosten), während sich der Nutzen nur langfristig zeigt. Hinzu kommt, dass die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsinitiativen im Hinblick auf den Prozess, aber auch im Hinblick auf ihre tatsächlichen Folgen erfasst werden müssen (z.B. indem beurteilt wird, inwieweit es angemessen war, eventuelle durch eine umfassende öffentliche Konsultation bedingte Verzögerungen zu akzeptieren, und inwieweit die Qualität der daraus folgenden Politikmaßnahme oder Initiative erhöht wurde) (OECD, 2016a). Die staatlichen Stellen sollten also berücksichtigen, dass die Nachhaltigkeit von Beteiligungsinitiativen nicht nur von der Nettodifferenz zwischen den aggregierten Kosten und Nutzeneffekten abhängt, sondern auch davon, wie sich diese auf die staatlichen Stellen und die betroffenen Akteure bzw. zwischen den betroffenen Akteuren selbst verteilen (bzw. davon, inwieweit diese bereit sind, die Kosten zu tragen), sowie davon, inwieweit Kompromisse in Bezug auf kurzfristige und langfristige Effekte akzeptiert werden (OECD, 2016a).

Evaluierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen

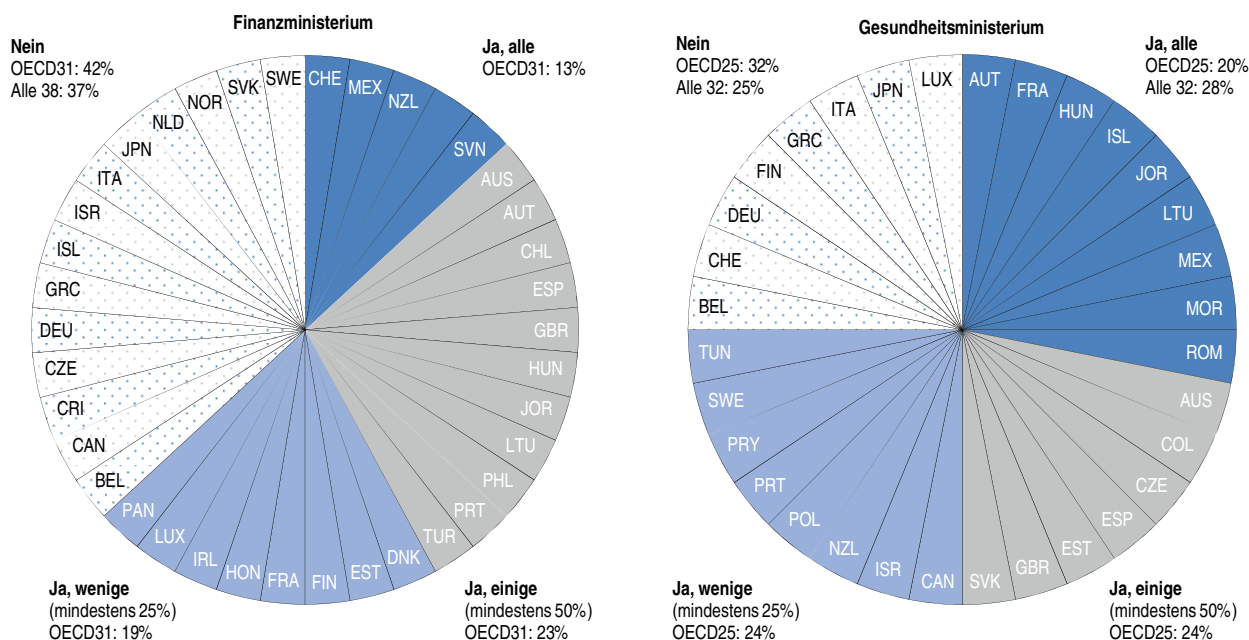
Evaluierungen erfüllen einen doppelten Zweck. Sie bilden die Grundlage für die Verbesserung der Qualität von Politik und Programmen und dienen als Instrument, um zu prüfen, inwieweit die tatsächlich erzielten den gewünschten Ergebnissen entsprechen. Außerdem bieten Evaluierungen staatlichen Stellen die Möglichkeit, aus Erfahrungen zu lernen, die Leistungserbringung zu verbessern, Beteiligungsinitiativen zu legitimieren und Rechenschaft über die entstandenen Kosten abzulegen.

Es bedarf also einer systematischen Evaluierung der Beteiligungsmaßnahmen, um die Instrumente und Ansätze laufend anpassen und eine solide Kosten-Nutzen-Analyse der Bürgerbeteiligung durchführen zu können (OECD, 2015a). Der OECD-Bericht, *Evaluating Public Participation in Policy Making* (OECD, 2005b), sieht ein eklatantes Ungleichgewicht zwischen dem Zeit-, Kosten- und Energieaufwand staatlicher Stellen in OECD-Ländern, wenn es um die Einbindung der Bürger und der Zivilgesellschaft in die öffentliche Entscheidungsfindung geht, und dem Maß an Aufmerksamkeit, das sie der Evaluierung der Effektivität und längerfristigen Wirkung solcher Bemühungen widmen. Der Entwicklung von Beteiligungsinstrumenten wurde wesentlich mehr Augenmerk geschenkt als der Messung ihrer Effektivität (OECD, 2015a). Dies hatte offenbar ein erhebliches Evaluierungsdefizit im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Folge (OECD, 2001).

Tatsächlich nehmen 37% aller auskunftgebenden Finanzministerien (42% in den OECD-Ländern) keine Evaluierung ihrer Bürgerbeteiligungsinitiativen vor, 21% evaluieren mindestens 25% (19% in den OECD-Ländern) und 26% mindestens 50% ihrer Initiativen (23% in den OECD-Ländern), während nur 13% eigenen Angaben zufolge alle Bürgerbeteiligungsinitiativen evaluieren (13% in den OECD-Ländern). Ähnliche Zahlen ergab auch die Erhebung unter den Gesundheitsministerien, allerdings belief sich der Anteil evaluierter Bürgerbeteiligungsinitiativen in diesem Fall in den Teilnehmerländern auf insgesamt 75% und in den OECD-Ländern auf 58% (Abb. 5.27).

Führen Finanz- und Gesundheitsministerien Evaluierungen durch, bewerten sie in erster Linie die Leistungen bzw. Outputs der Bürgerbeteiligungsinitiativen (z.B. die Teilnehmerzahl, die Zahl eingegangener Stellungnahmen, das Geschlechterverhältnis, die Diversität der Teilnehmer usw.). Dabei ist festzuhalten, dass unter den Ministerien, die Evaluierungen durchführen, bereits 67% der Finanzministerien (78% in den OECD-Ländern)

Abbildung 5.27 **Evaluierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen (Ressortebene)**



Anmerkung: Das Finanzministerium des Vereinigten Königreichs hat bei dieser Frage die Antwortkategorien „Ja, einige“ und „Ja, wenige“ angekreuzt.

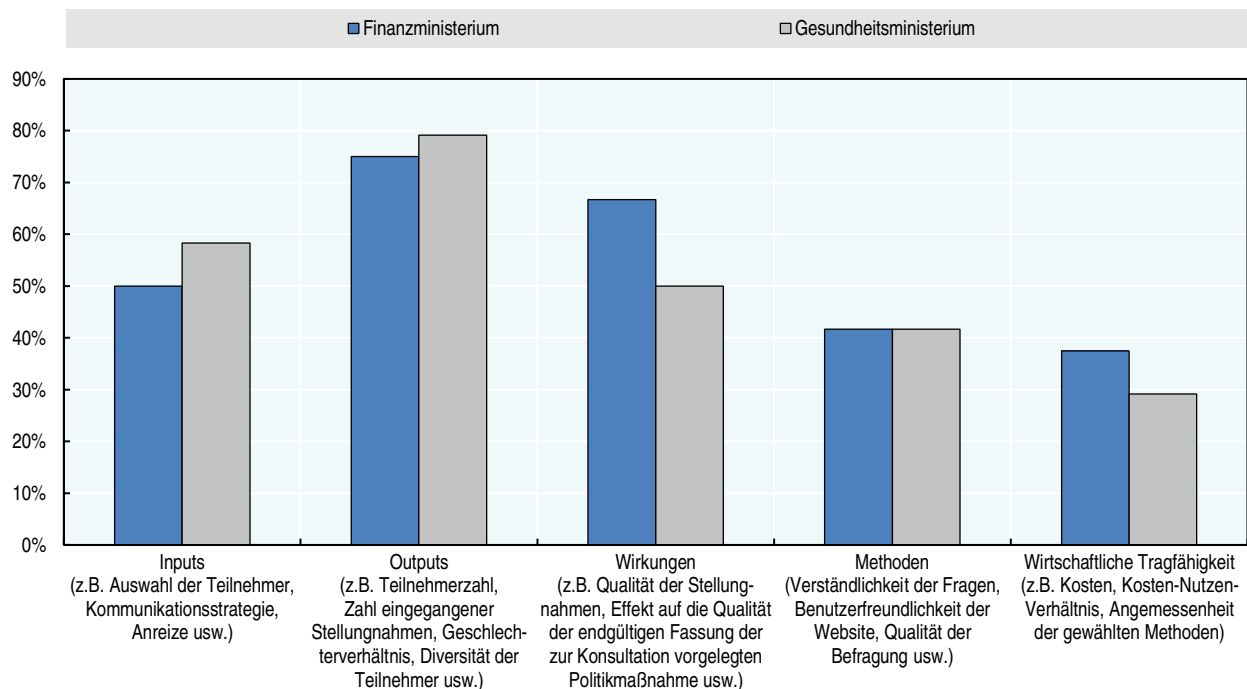
Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

und 50% der Gesundheitsministerien (65% in den OECD-Ländern), die die entsprechende Frage beantwortet haben, eigenen Angaben zufolge die „Wirkungen“ evaluieren (z.B. die Qualität der Stellungnahmen, den Effekt auf die Qualität der endgültigen Fassung der zur Konsultation vorgelegten Politikmaßnahme usw.).

Trotz dieser bedeutenden Fortschritte stellt die Evaluierung der Folgen bzw. der längerfristigen Wirkung von Beteiligungsmaßnahmen eine der größten Forschungslücken im Bereich der Evaluierungspraktiken dar. Auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Beteiligungsinitiativen wird bislang nur von einer begrenzten Zahl von Ministerien evaluiert (38% der Finanzministerien der Teilnehmerländer bzw. 39% in den OECD-Ländern und 29% der Gesundheitsministerien der Teilnehmerländer bzw. der OECD-Länder) (Abb. 5.28).

Noch wichtiger ist, dass in 92% der auskunftgebenden Finanzministerien (94% in den OECD-Ländern) und in 92% der auskunftgebenden Gesundheitsministerien (83% in den OECD-Ländern) die meisten Evaluierungen intern durchgeführt werden (Abb. 5.29). Nur 13% der Finanzministerien der Teilnehmerländer (17% in den OECD-Ländern) und 21% der Gesundheitsministerien der Teilnehmerländer (11% in den OECD-Ländern) geben an, dass unabhängige Beurteilungen von NRO durchgeführt werden, während für 25% der Finanzministerien der Teilnehmerländer (28% in den OECD-Ländern) und 8% der Gesundheitsministerien der Teilnehmerländer (11% in den OECD-Ländern) private Anbieter unabhängige Evaluierungen vornehmen, wie dies beispielsweise bei den Finanzministerien Finnlands, Ungarns und der Philippinen der Fall ist.

Abbildung 5.28 Von den Ministerien evaluierte Aspekte von Bürgerbeteiligungsinitiativen

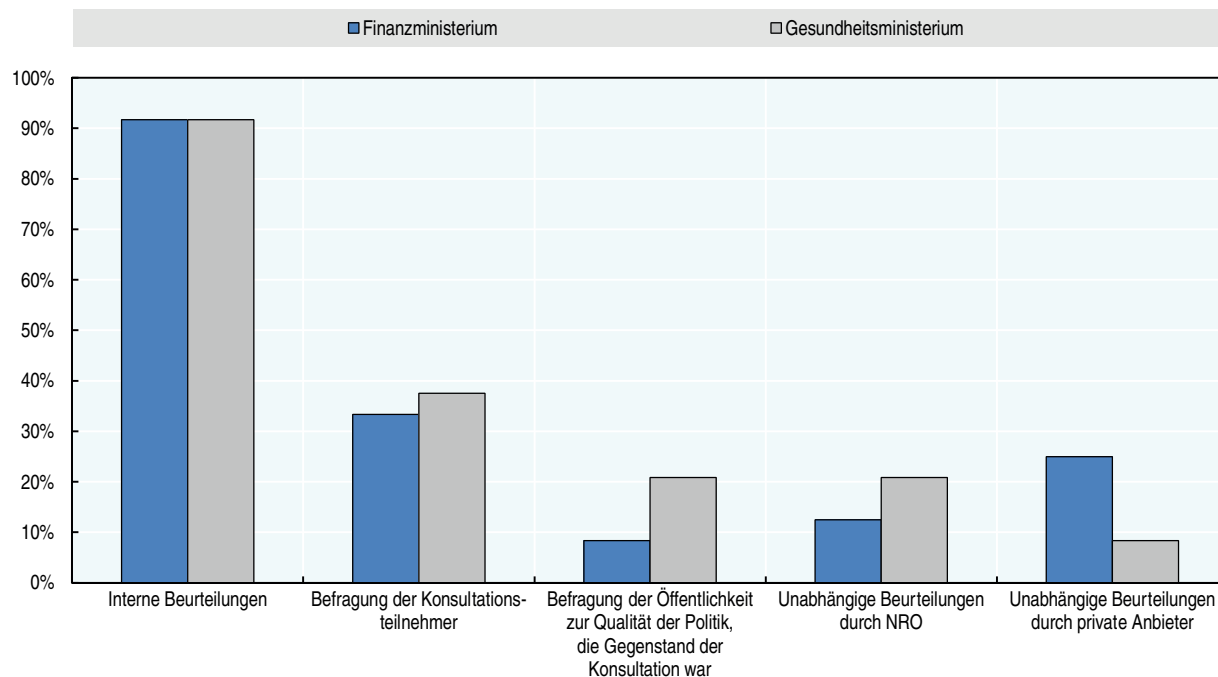


Anmerkung: Finanzministerien: n = 24 (davon OECD: 18), Gesundheitsministerien: n = 24 (davon OECD: 17).

Die entsprechende Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie Initiativen der Bürgerbeteiligung evaluieren.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Abbildung 5.29 Von den Ministerien zur Evaluierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen genutzte Instrumente

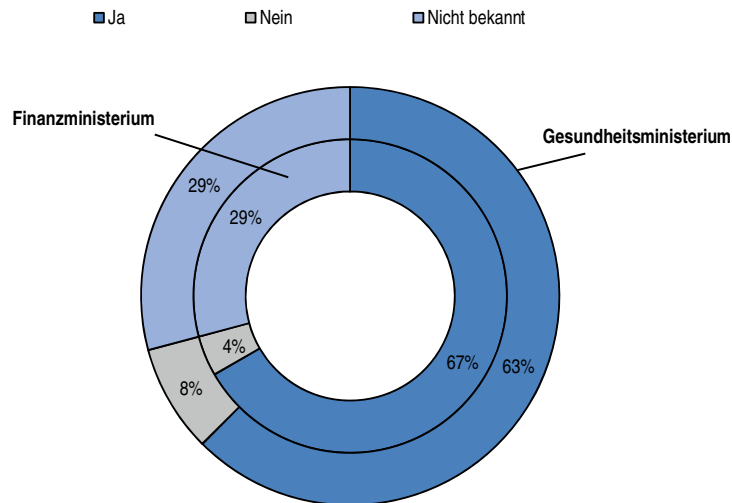


Anmerkung: Finanzministerien: n = 24 (davon OECD: 18), Gesundheitsministerien: n = 24 (davon OECD: 17). Die entsprechende Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie Initiativen der Bürgerbeteiligung evaluieren.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Positiv zu vermerken ist, dass die Ministerien die Ergebnisse der von ihnen durchgeführten Evaluierungen offenbar für eine Verbesserung künftiger Bürgerbeteiligungsinitiativen nutzen. Etwa 67% der Finanzministerien (67% in den OECD-Ländern) und 63% der Gesundheitsministerien (65% in den OECD-Ländern), die Evaluierungen durchführen und entsprechende Auskünfte erteilt haben, nutzen die dabei gewonnenen Informationen, während nur etwa 5% der Finanz- und der Gesundheitsministerien keinen Gebrauch davon machen. Erstaunlicherweise wählten 29% der Umfrageteilnehmer aus den Finanzministerien und ein ebenso hoher Anteil aus den Gesundheitsministerien (29% in den OECD-Ländern) bei der Frage, ob die Evaluierungsergebnisse genutzt werden, die Antwortkategorie „nicht bekannt“ (Abb. 5.30).

Es sind weitere Anstrengungen nötig, um die Beteiligungspraktiken zu evaluieren und nach Möglichkeit ihre Folgen auf Ebene der Output- und Prozessmessgrößen sowie der Wirkungsverbesserung zu beurteilen (OECD, 2016a). Eine systematische Evaluierung würde die Anpassung der Beteiligungsinstrumente und -ansätze an die verschiedenen Kontexte erleichtern. Darüber hinaus würde eine systematische Evaluierung helfen, einige institutionelle Beteiligungsbarrieren abzubauen, da dies zur Erstellung einer Kosten-Nutzen Analyse von Beteiligungsinitiativen beitragen würde (OECD, 2016a).

Abbildung 5.30 **Nutzung von Evaluierungen zur Verbesserung künftiger Bürgerbeteiligungsinitiativen**

Anmerkung: Finanzministerien: n = 24 (davon OECD: 18), Gesundheitsministerien: n = 24 (davon OECD: 17). Die entsprechende Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie Initiativen der Bürgerbeteiligung evaluieren.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

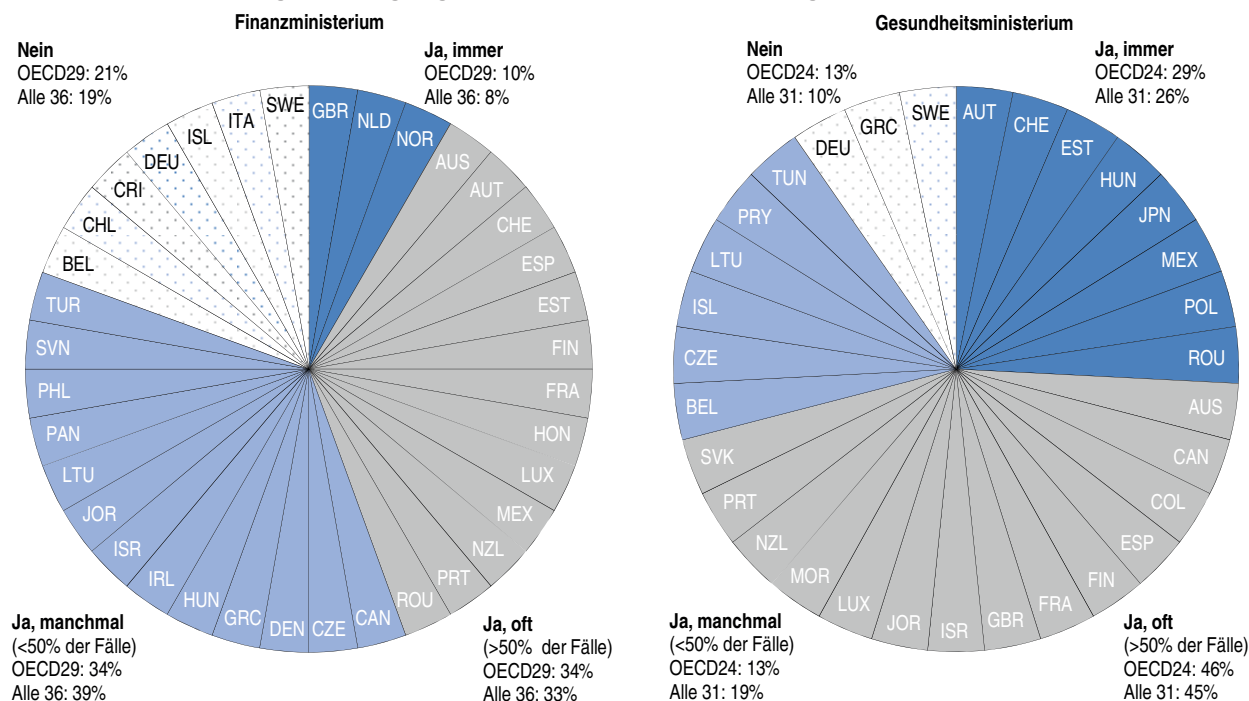
Mechanismen zur Information der Bürger über die Wirkung von Beteiligungsinitiativen

Neben der Evaluierung von Beteiligungsinitiativen sollten staatliche Stellen auch für eine Information der breiten Öffentlichkeit über die Ergebnisse/Folgen der Initiativen sorgen. Dies umfasst u. a. Feedback für die Bürger bezüglich der eingegangenen Stellungnahmen und deren (Nicht-)Berücksichtigung in den Politikvorhaben (OECD, 2015a). Fehlendes Feedback kann die Bereitschaft, erneut teilzunehmen, verringern. Wenn betroffenen Akteuren gezeigt wird, dass eine Beteiligung inklusiv und lohnend ist, trägt dies zur Vermeidung von Gegenreaktionen und Konsultationsmüdigkeit bei (OECD, 2015a).

Bislang werden die Bürger noch selten über die Wirkung der Beteiligungsinitiativen von Finanz- und Gesundheitsministerien, an denen sie teilgenommen haben, informiert. Dies könnte sie von einer künftigen Teilnahme abhalten. Nur die Finanzministerien der Niederlande, Norwegens und des Vereinigten Königreichs gaben an, die Bürger immer über die Wirkung von Bürgerbeteiligungsinitiativen zu informieren, während 58% der 36 Finanzministerien der Teilnehmerländer bzw. 50% der Finanzministerien der OECD-Länder die Bürger eigenen Angaben zufolge nicht bzw. nur manchmal informieren (in weniger als 50% der Fälle). Die auskunftgebenden Gesundheitsministerien sorgen häufiger für eine Information der Bürger. 26% der 31 Gesundheitsministerien der Teilnehmerländer bzw. 29% der 24 Gesundheitsministerien der OECD-Länder informieren die Bürger immer (Abb. 5.31).

Wenn Gesundheitsministerien die Bürger über die Wirkung ihnen offenstehender Bürgerbeteiligungsinitiativen informieren, kommunizieren sie am häufigsten die Teilnehmerzahl (76% der Teilnehmerländer bzw. 82% der OECD-Länder), gefolgt von aggregierten Informationen zur Art der eingegangenen Stellungnahmen/Vorschläge (62% der Teilnehmerländer bzw. 68% der OECD-Länder) und aggregierten Informationen zur Art der eingegangenen Stellungnahmen/Vorschläge einschließlich der jeweiligen Reaktionen (55%). Finanzministerien kommunizieren am häufigsten aggregierte Informationen (61%), gefolgt von der Teilnehmerzahl (55%) (Abb. 5.32). Disaggregierte Informationen stellen die Gesundheits- und Finanzministerien der Öffentlichkeit selten zur Verfügung.

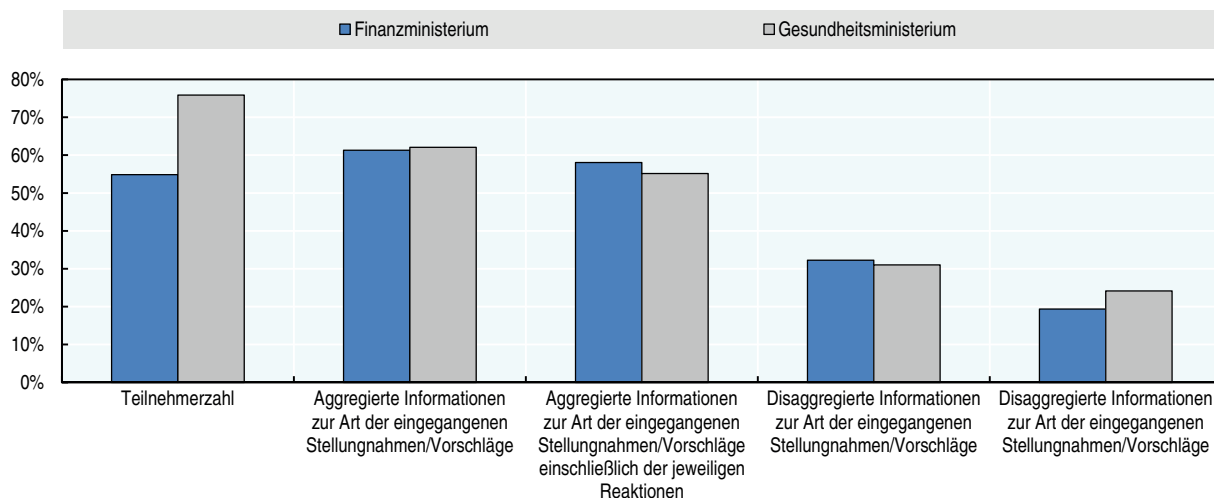
Abbildung 5.31 Systematische Information der Bürger über die Wirkung der Bürgerbeteiligungsinitiativen, an denen sie teilgenommen haben



Anmerkung: Das Finanzministerium des Vereinigten Königreichs hat bei dieser Frage die Antwortkategorien „Ja, einige“ und „Ja, wenige“ angekreuzt.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Abbildung 5.32 Art der öffentlich kommunizierten Informationen im Rahmen der Information der Bürger über Beteiligungsinitiativen, an denen sie teilgenommen haben



Anmerkung: Finanzministerien: n = 31 (davon OECD: 26), Gesundheitsministerien: n = 29 (davon OECD: 22). Die entsprechende Frage wurde nur an Ministerien gerichtet, die angegeben hatten, dass sie die Bürger über Beteiligungsinitiativen informieren.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Schlussbetrachtungen

Die Bürgerbeteiligung im Politikzyklus wird zunehmend als ein wichtiges Instrument erkannt, um die Qualität staatlicher Maßnahmen und öffentlicher Dienstleistungen sowie die Einhaltung der Vorschriften zu verbessern, die Transparenz zu erhöhen und das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentlichen Institutionen wiederherzustellen. Überall auf der Welt entstehen neue, innovative Formen der Bürgerbeteiligung und viele davon weisen bereits Elemente wie Ko-Kreation und Ko-Produktion auf. In diesem Kapitel wurden die erfolgreichen Bürgerbeteiligungsansätze der Länder erfasst und evaluiert. Dabei konnte festgestellt werden, dass es im OECD-Raum in den verschiedenen Stadien des Politikzyklus eine beträchtliche Anzahl empfehlenswerter Praktiken gibt.

Dieses Kapitel bietet den Ländern Leitlinien in Bezug auf die Voraussetzungen einer erfolgreichen Bürgerbeteiligung sowie eine auf internationalen Erfahrungen basierende Auswahl bewährter Praktiken, die Anregungen für die Gestaltung künftiger Initiativen liefern könnten. Darüber hinaus wurden die wichtigsten Elemente eines soliden Fundaments für die Beteiligung der Bürger identifiziert, insbesondere der rechtliche, institutionelle und politische Rahmen, der erforderlich ist, um die Effektivität der Bürgerbeteiligung im gesamten Politikzyklus zu erhöhen.

Die wichtigsten Ergebnisse dieses Kapitels lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Viele Finanz- und Gesundheitsministerien verfügen nach wie vor nicht über Strategien, um betroffene Akteure in allen Stadien des Politikzyklus einzubeziehen. Bislang beteiligen sich die Bürger hauptsächlich im Rahmen der Politikformulierung und durch Feedback zu öffentlichen Dienstleistungen. Erhebliches ungenutztes Potenzial besteht zum Beispiel noch im Hinblick auf die Beteiligung der Bürger an der Evaluierung der längerfristigen Wirkung von Politikmaßnahmen, wodurch die Qualität künftiger Initiativen verbessert werden könnte.
- Viele Länder bemühen sich bereits, nicht nur die üblichen Teilnehmer einzubinden und z.B. auch Jugendliche und ältere Menschen sowie Minderheiten einzubeziehen. Diese Anstrengungen sollten fortgesetzt und intensiviert werden.
- Um dem mangelnden Interesse und/oder dem Informationsmangel in Bezug auf Beteiligungsmöglichkeiten für die breite Öffentlichkeit entgegenzuwirken, ist es wichtig, die nötigen Anstrengungen zur Information der betroffenen Akteure über die verschiedenen existierenden Möglichkeiten aktiver Beteiligung zu unternehmen. Die Ministerien könnten gezieltere Informationskampagnen in Erwägung ziehen, um die Bürger zu sensibilisieren.
- Social-Media-Initiativen sind in Ministerien noch nicht sehr gebräuchlich. Ganz generell können soziale Medien und das Internet weniger organisierte und etablierte Gruppen stärken und ihnen vergleichsweise kostengünstige, aber effektive Möglichkeiten bieten, Ad-hoc-Unterstützung für gemeinsame Anliegen zu gewinnen.
- Über die Wirkung der Beteiligungsinitiativen, an denen sie teilgenommen haben, werden die Bürger nach wie vor selten informiert, was sie von einer künftigen Teilnahme abhalten könnte. Die Ministerien sollten ihre Informationsbemühungen verstärken und Bürgern ein angemessenes Feedback bieten.
- Mehr als die Hälfte der Länder, die am OECD-Survey teilgenommen haben, verfügen noch nicht über ein globales Dokument zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus. Ein solches Dokument sollten alle Länder entwickeln, um sämtlichen Ressorts und maßgeblichen Akteuren einheitliche Standards und Leitlinien an die Hand zu geben, wie in

Kapitel 2 eingehender erörtert. In einem solchen Dokument könnten die verschiedenen, derzeit genutzten Ansätze systematisch integriert werden, um gemeinsame Bereiche der Bürgerbeteiligung zu nutzen. Im Zuge der Ausarbeitung eines solchen Dokuments könnte die Zentralregierung bewährte und effektive Praktiken sammeln.

- In vielen Ländern gibt es keinen angemessenen institutionellen Rahmen für eine Beteiligung der Bürger im Politikzyklus, und die Ergebnisse des OECD-Survey zeigen, dass es den Angaben einer Reihe von Ländern zufolge an personellen und finanziellen Ressourcen bzw. Kapazitäten fehlt. In den meisten Ministerien gibt es keine für die Gesamtkoordinierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen zuständige Stelle, und in zahlreichen Ministerien stehen keine Initiativen zur Sensibilisierung der für die Bürgerbeteiligung im Politikzyklus zuständigen Staatsbediensteten zur Verfügung, was dem Aufbau einer der Bürgerbeteiligung förderlichen Verwaltungskultur im Weg stehen kann. Die Länder sollten den Fokus auf die Institutionalisierung von Bürgerbeteiligungsinitiativen legen und stärker in Schulungsmaßnahmen für öffentlich Bedienstete investieren. Die konkreten Ansätze dazu werden auch in Kapitel 2 behandelt.
- Nach wie vor nehmen viele Ministerien keine Evaluierung der Initiativen vor, und das Evaluierungsdefizit ist immer noch erheblich. Es bedarf weiterer Anstrengungen, um die Beteiligungspraktiken zu evaluieren und, nach Möglichkeit, ihre Folgen auf Ebene der Output- und der Prozessmessgrößen zu beurteilen bzw. ihre Wirkung zu verbessern (OECD, 2016a).

Zwar machen viele Länder in Bezug auf die Gestaltung und Umsetzung von Beteiligungsinitiativen weiter große Fortschritte, die Ergebnisse dieses Kapitels lassen jedoch darauf schließen, dass das diesbezügliche Potenzial noch nicht voll ausgeschöpft ist. Erhebliches ungenutztes Potenzial besteht noch im Hinblick auf die Nutzung der Erkenntnisse anderer Länder und den Austausch über bewährte bzw. nicht erfolgreiche Praktiken, um solidere Rahmenbedingungen für die Beteiligung der Bürger im Politikzyklus zu schaffen und so die Qualität öffentlicher Maßnahmen zu verbessern und das Vertrauen der Bürger in öffentliche Institutionen wiederherzustellen.

Wichtigste Erkenntnisse

- Die Bürgerbeteiligung in ihren verschiedenen Erscheinungsformen (vom einfachen Informationszugang bis hin zur Konsultation und zur Zusammenarbeit) ist ein wichtiges Element offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und sollte in allen Stadien des Politikzyklus erfolgen.
- Bei der Gestaltung und Umsetzung von Bürgerbeteiligungsinitiativen müssen die Länder ihre Ziele klar abstecken, die angemessene Reichweite festlegen, die richtigen Akteure identifizieren, die geeigneten Mechanismen und Instrumente auswählen bzw. die betroffenen Akteure über die Beteiligungsmöglichkeiten sowie die letztliche Wirkung der Initiativen informieren.
- Darüber hinaus müssen die Länder ein solides Fundament für Beteiligungsinitiativen schaffen, indem sie einen angemessenen institutionellen Rahmen aufbauen und die Kapazitäten bereitstellen, die öffentlich Bedienstete für die Umsetzung der Initiativen brauchen.
- Dies kann die Bestimmung bzw. Schaffung eines für die Gesamtkoordinierung von Beteiligungsinitiativen zuständigen Amtes umfassen, ein globales Politikdokument zur Definition von deren Merkmalen sowie die Schaffung von Anreizen, damit öffentlich Bedienstete Bürgerbeteiligungsinitiativen organisieren und Bürger daran teilnehmen.
- Es bedarf größerer Anstrengungen, um Bürgerbeteiligungsinitiativen zu evaluieren, ihre Kosten und ihren Nutzen zu analysieren, zu untersuchen, unter welchen Bedingungen sie den größten Mehrwert bringen, und nicht zuletzt ihre Grenzen im Hinblick auf ihre Repräsentativität und ihren Beitrag zum demokratischen Leben der Institutionen, die sie umsetzen, zu ermitteln.

Anmerkungen

1. Bürgerbeteiligung im Politikzyklus: „Politikzyklus“ umfasst 1. die Identifizierung von Politikprioritäten, 2. die Formulierung der Politik, 3. die Umsetzung der Politik sowie 4. die Evaluierung ihrer Effekte. Unter „Bürgerbeteiligung im Politikzyklus“ werden alle Aktivitäten verstanden, die eine Einbeziehung der Bürger (einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen und Organisationen, die den privaten Sektor repräsentieren) in diese vier Phasen des Politikzyklus zum Ziel haben.
2. Antworten Schwedens auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.
3. Mit den „üblichen Verdächtigen“ sind die „gut ausgestatteten spezifischen Interessengruppen und/oder professionalisierten zivilgesellschaftlichen Organisationen [gemeint], die bereits über Zugang zu Entscheidungsträgern verfügen, um zu evidenzbasierten Entscheidungsprozessen beizutragen“ (Corella, 2011).
4. Antworten des Vereinigten Königreichs auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.
5. Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Literaturverzeichnis

- Corella, B. (2011), „Citizen participation to enhance accountability and prevent corruption in the provision of public services in OECD member countries“, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN047621.pdf>.
- Bundesregierung (o.J.), „Mediathek“, www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Mediathek/mediathek_node.html (Abruf am 16. Oktober 2016).
- European Institute for Public Participation (2009), „Public participation in Europe: An international perspective“, www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp_in_e_report_03_06.pdf (Abruf am 8. April 2011).
- Finnische Regierung (2015), „Second Open Government Action Plan, 2015-17“, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf (Abruf am 1. September 2016).
- Finnische Regierung (2013), „First Open Government Action Plan, 2013-14“, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/20130314%20OGP%20Action%20Plan%20Finland.pdf.
- Fung, A. (2015), „Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future“, *Public Administration Review*, Vol. 75/4, Juli/August, S. 513-522, <https://doi.org/10.1111/puar.12361>.
- Gallup World Poll (o.J.), „Gallup World Poll“, www.gallup.com/services/170945/worldpoll.aspx.
- Gavelin, K., S. Burall und R. Wilson (2009), „Open government: Beyond static measures“, von Involve für die OECD erstelltes Paper, www.oecd.org/gov/46560184.pdf.
- Gouillart, F. und T. Hallet (2015), „Co-creation in government“, *Stanford Social Innovation Review*, Frühjahr, http://ssir.org/articles/entry/co_creation_in_government.
- Lukensmeyer, C. und L. Torres (2006), „Public Deliberation: A Manager’s Guide to Citizen participation“, *Collaboration Series*, IBM Center of the Business of Government, www.businessofgovernment.org/report/public-deliberation-managers-guide-citizen-engagement.
- Nabatchi, T. (2012), „A Manager’s Guide to Evaluating Citizen Participation“, *Fostering Transparency and Democracy Series*, IBM Center for Business of Government, www.businessofgovernment.org/report/manager%E2%80%99s-guide-evaluating-citizen-participation.
- OECD (2016a), „Engaging citizens for better policy outcomes“, Paper für die 53. Tagung des Ausschusses für öffentliche Governance (PGC) der OECD, April 2016, unveröffentlicht.
- OECD (2016b), *OECD Public Governance Reviews: Integrity Framework for Public Investment*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251762-en>.
- OECD (2016c), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Indonesia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en>.

- OECD (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en>.
- OECD (2015a), "Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth", Hintergrundbericht für das "Public Governance Ministerial Meeting", 28. Oktober, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf.
- OECD (2015b), *OECD Studies on Water: Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en>.
- OECD (2015c), "Recommendation of the Council on Budgetary Governance", OECD, Paris, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.
- OECD (2015d), "Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life", OECD, Paris, www.oecd.org/governance/2015-oecd-recommendation-of-the-council-on-gender-equality-in-public-life-9789264252820-en.htm.
- OECD (2015e), *OECD Public Governance Reviews: Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>.
- OECD (2014), "2014 Regulatory Indicators Survey Results", www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.
- OECD (2013), "Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policy making", *Background Paper*, OECD, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/Investing-in-trust.pdf.
- OECD (2011a), *OECD Public Governance Reviews: Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en>.
- OECD (2011b), *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264107052-en>.
- OECD (2009), *OECD Studies on Public Engagement: Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- OECD (2005a), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>.
- OECD (2005b), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264008960-en>.
- OECD (2003), *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264019959-en>.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>.
- OECD (o.J.), "OECD Better Life Index", www.oecdbetterlifeindex.org/de/ (Abruf am 16. Oktober 2016).
- ParticipatoryBudgetingProject (o.J.), "Examples of PB", www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/examples-of-participatory-budgeting/ (Abruf am 17. Juni 2016).
- Pew Research Centre (2016), "U.S. voter turnout trails most developed countries", www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/02/u-s-voter-turnout-trails-most-developed-countries/.
- Sheedy, A. (2008), *Handbook on Citizen participation: Beyond Consultation*, Canadian Policy Research Networks, http://cprm3.library.carleton.ca/documents/49583_EN.pdf.
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) (2011), *Guidelines on Citizen participation for Development Management and Public Governance*, Development Management Branch, Division for Public Administration and Development Management, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan045265.pdf>.
- Weltbank (2016), *Evaluating Digital Citizen Engagement: A Practical Guide*, Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/Weltbank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23752/deef-book.pdf>.

Kapitel 6

Weitere Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln

In diesem Kapitel werden die Bereiche untersucht, die für Open-Government-Reformen weltweit von wachsender Bedeutung sind. Dabei wird der Beitrag hervorgehoben, den die Prinzipien des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns – d.h. Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe – bei der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Vereinten Nationen leisten. Des Weiteren werden zukunftsweisende Anstrengungen analysiert, in denen sich Open-Government-Initiativen nicht mehr auf die Exekutive beschränken, sondern einen wirklich ganzheitlichen Ansatz für einen offenen Staat darstellen, der auch Open-Government-Reformen in der Legislative und Judikative sowie in unabhängigen Institutionen, wie der Ombudsstelle, und auf allen staatlichen Ebenen umfasst. In Anbetracht der zunehmenden Bedeutung, die Institutionen der nachgeordneten staatlichen Ebenen seit einigen Jahren zukommt, werden in diesem Kapitel aktuelle Ansätze, empfehlenswerte Verfahrensweisen in aller Welt und noch zu bewältigende Herausforderungen für deren Einbeziehung untersucht. Im letzten Abschnitt werden die Möglichkeiten erörtert, die ein Reformen förderliches Medien-Ökosystem bieten muss, um die Open-Government-Agenda eines Landes voranzubringen.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

Einleitung

Im abschließenden Teil dieses Berichts wird die Zukunft der Open-Government-Agenda behandelt. Bei einem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln wird beispielsweise eine Reihe miteinander verbundener Politikbereiche und -initiativen systematisch einbezogen, deren Integration stark von der Fähigkeit der staatlichen Stellen abhängt, multidimensionale und sektorübergreifende Initiativen zu konzipieren. Das ist genau der Ansatz, der bei den Zielen für nachhaltige Entwicklung zugrunde gelegt wird. Er zeigt, dass diese methodische Vorgehensweise für die globale Entwicklungsagenda von Bedeutung ist, in der offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln nicht nur als ein Ziel, sondern auch als der richtige Weg für die Gestaltung und Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) anerkannt wird. Darüber hinaus geht eine wachsende Zahl von Ländern zu einem Regierungs- und Verwaltungskonzept über, das die OECD als „offenen Staat“ bezeichnet. Es sieht die Förderung einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen allen Schlüsselakteuren der nationalen Open-Government-Agenda vor, einschließlich der Legislative und der Judikative wie auch unabhängiger Institutionen und nachgeordneter Gebietskörperschaften. Während zugleich die Unabhängigkeit der einzelnen Einrichtungen und Akteure anerkannt wird, besteht das Ziel darin, Synergieeffekte zu erzeugen, um die längerfristige Wirkung der ergriffenen Initiativen zu steigern und die Vorteile des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns voll auszuschöpfen. In diesem Zusammenhang gewinnen die nachgeordneten Gebietskörperschaften, die seit Jahren die anschaulichsten Beispiele für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln liefern, bei der Definition und Umsetzung der Open-Government-Strategie derzeit an Bedeutung, und ihr Einfluss ist kaum zu unterschätzen. Außerdem geht es darum, ein intaktes Informations- und Medien-Ökosystem zur Verfügung zu stellen, das sowohl die Governance der Medien (beispielsweise die Gesetze und Praktiken für professionelle Medieneinrichtungen, Bestimmungen zur Meinungsfreiheit und zum Informationszugang, Regulierungsstellen usw.) als auch die Akteure (wie Medienunternehmen, Journalisten sowie Bürger, die Informationen über soziale Medien verbreiten) umfasst. Die Anwendung eines entsprechenden Systems auf unabhängige und freie traditionelle und neue Medien (Printmedien oder Online-Medien) ermöglicht es den Medien, ihre Rolle als „Wachhund“ oder „Aufpasser“ wahrzunehmen und für Open-Government-Reformen zu plädieren, und trägt zu guter Regierungsführung, Demokratie sowie inklusivem Wachstum bei.

Open Government: Ein Instrument zur effektiven Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Vereinten Nationen

Die Verabschiedung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Vereinten Nationen im September 2015 stellte eine wichtige Gelegenheit dar, um zu untersuchen, wie die multilateralen Reform- und Entwicklungsinitiativen der einzelnen Länder, wie sie beispielsweise im Bereich Open Government ergriffen wurden, die ehrgeizigen Zielvorgaben der SDG flankieren oder voranbringen können. Der Verknüpfung der Ziele für nachhaltige Entwicklung mit umfassenden Reformen der öffentlichen Verwaltung kommt angesichts ihrer Komplexität eine besondere Bedeutung bei. Die aus 17 Zielen und 169 Unterzielen bzw. Zielvorgaben bestehenden SDG decken ein breites Spektrum an Themenbereichen ab, die die Prioritäten der Länder auf dem Gebiet der Reform der Staats- und Regierungsführung in den kommenden Jahren mit prägen werden.

Die SDG vertiefen und erweitern die Millenniumsentwicklungsziele und stellen eine ehrgeizige Agenda auf, die danach strebt, universell, integriert und transformativ zu sein (Kasten 6.1). Indem die SDG derart konzipiert sind, dass sie in allen Ländern, ungeachtet

Kasten 6.1 **Agenda 2030 – Ziele für nachhaltige Entwicklung: Stärkung offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns**

- Ziel 1: Armut in jeder Form und überall beenden.
- Ziel 2: Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern.
- Ziel 3: Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern.
- Ziel 4: Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern.
- Ziel 5: Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen.
- Ziel 6: Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten.
- Ziel 7: Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern.
- Ziel 8: Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern.
- Ziel 9: Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen.
- Ziel 10: Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern.
- Ziel 11: Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen.
- Ziel 12: Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen.
- Ziel 13: Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen.
- Ziel 14: Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen.
- Ziel 15: Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen.
- Ziel 16: Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen.
- Ziel 17: Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben.

Quelle: UNDP (o.J.), "Sustainable Development Goals", www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html (Abruf am 21. Oktober 2016).

des jeweiligen Entwicklungsniveaus, angewendet werden können, werden die Länder ihre nationalen Zielvorgaben gemäß den eigenen Umständen, Kapazitäten und Prioritäten aufstellen. Schließlich sollen die Ziele transformativ sein, was die Mobilisierung eines breiten Spektrums an Akteuren voraussetzt, darunter auch zivilgesellschaftliche Organisationen und der private Sektor.

Die Zielvorgaben der SDG verstärken daher die Notwendigkeit einer sektorübergreifenden und effektiven Governance. Dies kommt insbesondere in Ziel 16 zum Ausdruck, dem zufolge inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gefördert und auf allen Ebenen effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen aufgebaut werden sollen – viele dieser Zielvorgaben entsprechen den Zielen, die die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns zu erreichen suchen. Open-

Government-Strategien und -Prinzipien sind für eine Reihe der unter Ziel 16 fallenden wesentlichen Zielvorgaben von besonderer Bedeutung, darunter jene, die den Aufbau leistungsfähiger, rechenschaftspflichtiger und transparenter Institutionen (16.6), die Förderung bedarfsorientierter, inklusiver, partizipatorischer Entscheidungsfindung (16.7) und die Gewährleistung des öffentlichen Zugangs zu Informationen (16.10) betreffen.

Die Bedeutung der Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns für die Ziele für nachhaltige Entwicklung

Durch die Förderung der Prinzipien der Rechenschaft, Teilhabe und Transparenz können Open-Government-Strategien und -Verfahren sachlich fundierte Beiträge sowohl zur inhaltlichen Umsetzung der SDG (durch einen direkten Beitrag zur Erreichung der Ziele) als auch zum Verfahren leisten, in dessen Rahmen die Länder während des gesamten Politikzyklus (d.h. in den Phasen der Konzipierung, der Umsetzung, des Monitorings und der Evaluierung) die SDG zu erreichen trachten. Die Einbeziehung von Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und privatem Sektor als Partner im Politikzyklus trägt dazu bei, sicherzustellen, dass deren Bedürfnisse identifiziert und berücksichtigt werden, und führt daher zu einer stärkeren Nutzerzufriedenheit.

Indem beispielsweise gewährleistet wird, dass alle interessierten Parteien die Möglichkeit haben, einen Beitrag zur Politikgestaltung zu leisten, können Regierungen die Legitimität des Entscheidungsprozesses und seiner Endergebnisse verstärken und die Wahrscheinlichkeit der Nichteinhaltung und damit einhergehende Kosten verringern. Des Weiteren ist die Zusammenarbeit mit den Bürgern in allen Stadien der Politikplanung und Dienstleistungserbringung von entscheidender Bedeutung, um nachhaltige Qualitätsverbesserungen zu garantieren, die den nuancierten Bedürfnissen der Öffentlichkeit gezielter gerecht werden. Angesichts der Probleme, die durch schlecht konzipierte und umgesetzte Politikmaßnahmen und das relativ knappe Zeitfenster für die Erreichung der in den SDG dargelegten umfassenden und ehrgeizigen Zielvorgaben entstehen, sollten die staatlichen Stellen berücksichtigen, dass die Nichteinbeziehung der Bürger bei einem Scheitern der Politik auf kurze Sicht zu höheren Kosten durch Politikversagen sowie längerfristig zu einem Verlust an Vertrauen, Legitimität und Politikwirksamkeit führen kann (OECD, 2001).

Abgesehen von der Konzipierung und Verabschiedung von Politikmaßnahmen sind die Bürger auch ein unerlässliches Element bei der Umsetzung staatlicher Maßnahmen, da diese ohne Sensibilisierung und Unterstützung durch die Öffentlichkeit nicht wirksam erfolgen kann. An dieser Stelle können Prozesse, wie die Ko-Produktion, in denen sich Bürger in Partnerschaft mit professionellen Dienstleistungserbringern an der Konzipierung und Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung beteiligen, besonders hilfreich sein. Ferner ermöglichen die Phasen des Monitorings, der Evaluierung und der Berichterstattung es den Regierungen zu verstehen, in welchem Ausmaß ihre Maßnahmen erfolgreich waren, und leisten hierdurch einen Beitrag zur Konzipierung neuer Maßnahmen oder zur Umgestaltung bestehender Aktivitäten. Die SDG erfordern bedeutende Investitionen in statistische Kapazitäten, neue Arten von Datenerfassungs- und Berichterstattungsinstrumenten sowie eine engere Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und Bürgern, um zu gewährleisten, dass die erhobenen Daten sachdienlich sind (OECD, 2015d).

Das Potenzial einer wechselseitigen Verstärkung der Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und der SDG wird durch die im Rahmen des OECD-Surveys von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus (im Folgenden „OECD-Survey“) erhobenen Daten weiter bestätigt, die den Schluss nahelegen, dass viele der Ziele, die Länder im Rahmen ihrer Open-Government-Initiativen verfolgen, zugleich auch ihre Anstrengungen zur Umsetzung der SDG unterstützen dürften.

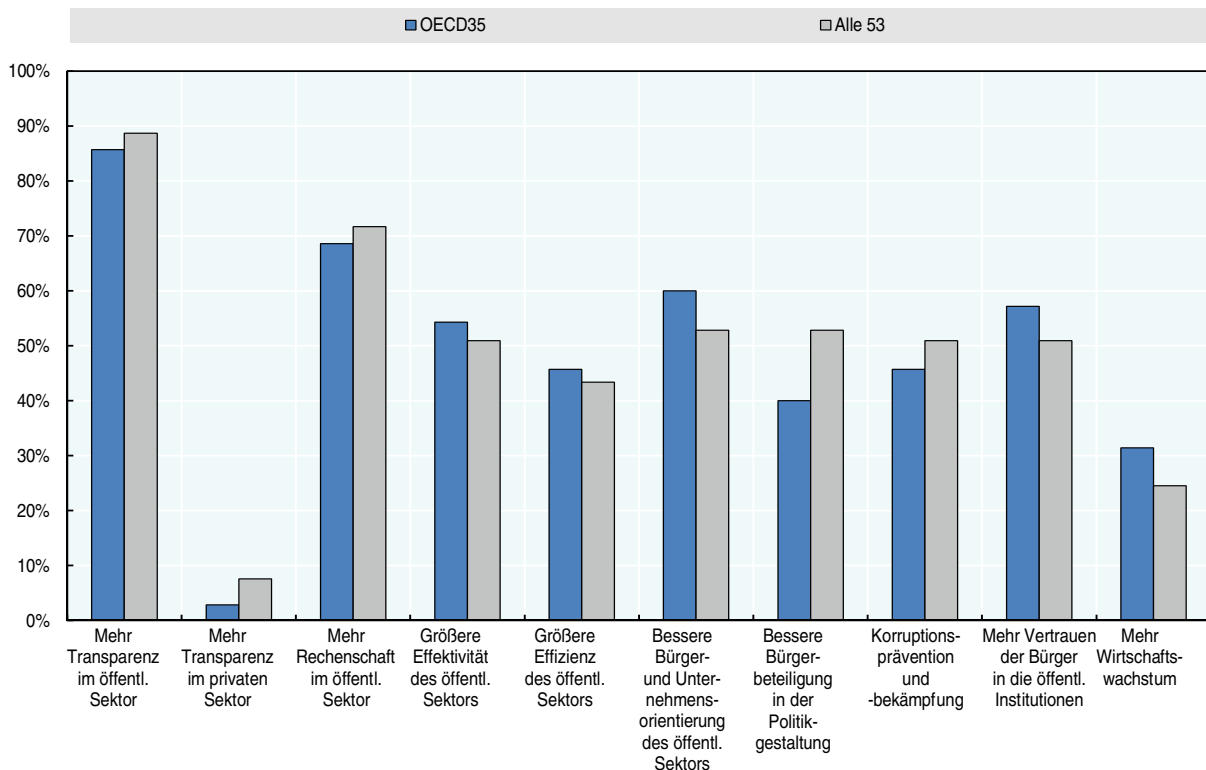
Rechenschaft

Eine offene und inklusive Politikgestaltung fördert die Rechenschaft, indem sie den Einfluss der Bürger auf Entscheidungsprozesse erweitert und staatliche Stellen davon abhält, ihre Aktivitäten und Entscheidungsprozesse zu verheimlichen. So kann gewährleistet werden, dass staatliche Maßnahmen den Bedürfnissen der Öffentlichkeit entsprechen. Überdies wird gewährleistet, dass die staatlichen Stellen ihre Ressourcen angemessen nutzen. Wenn die Bürger z.B. an der Ausrichtung finanzieller Anreize und dem Monitoring von Finanzflüssen beteiligt werden, kann dies Effizienz und Rechenschaft steigern, insbesondere im Fall von Dienstleistungen, die von den Nutzern selbst konzipiert und erbracht werden (OECD, 2011).

Die Bedeutung, die die Länder der aus Open-Government-Reformen resultierenden erhöhten Rechenschaft beimessen, ist OECD-Daten zu entnehmen. 72% aller Länder bzw. 69% der OECD-Länder (Abb. 6.1), die an dem OECD-Survey teilgenommen haben, machten geltend, dass ein Kernziel ihrer Open-Government-Initiative die Verbesserung der Rechenschaftslegung des öffentlichen Sektors sei, womit sie direkt die in Unterziel 16.6 dargelegten Zielvorgaben erfüllen.

Die Rolle, die Open-Government-Initiativen bei der Stärkung der Rechenschaft und Verhinderung von Korruption spielen, ist beispielsweise bei Infrastrukturvorhaben, wie sie in Ziel 9 zum Ausdruck kommen, und im öffentlichen Beschaffungswesen von besonderer Bedeutung. Offene und inklusive staatliche Maßnahmen können auch gewährleisten helfen, dass der öffentliche Sektor den Bedürfnissen potenziell marginalisierter Gruppen der Gesell-

Abbildung 6.1 Von den Ländern mit Open-Government-Initiativen verfolgte Ziele



Anmerkung: n = 53 Länder (davon OECD: 35).

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

schaft gerecht wird. Indem diese Bevölkerungsgruppen in den Politikgestaltungszyklus einbezogen werden und gewährleistet wird, dass ihre Bedürfnisse berücksichtigt werden, können Open-Government-Initiativen zu einer inklusiveren Staats- und Regierungsführung im Interesse aller Teile der Gesellschaft führen und im Rahmen dieses Prozesses auch Zielen gerecht werden, wie beispielsweise der Sicherung gleicher Rechte auf wirtschaftliche Ressourcen und des Zugangs zu grundlegenden Diensten usw. für alle Frauen und Männer (Ziel 1.4) sowie eines gleichberechtigten Zugangs zu allen Bildungs- und Ausbildungsebenen (Ziel 4.5).

Transparenz

Die Gewährleistung von Transparenz und Zugang zu Daten und Informationen des öffentlichen Sektors ist ebenso wie die Möglichkeit, dass die Öffentlichkeit öffentliche Informationen effektiv nutzen kann, ein Grundpfeiler von Open-Government-Initiativen. Die Erhöhung von Transparenz und Informationszugang dürfte zugleich die Erreichung einer Reihe von SDG fördern, insbesondere jener Ziele, die den Zugang zur Informations- und Kommunikationstechnologie erheblich erweitern (Ziel 9c), die sicherstellen, dass die Menschen überall über einschlägige Informationen zur nachhaltigen Entwicklung verfügen (Ziel 12.8) und die die Verfügbarkeit von Entwicklungsdaten erhöhen (Ziel 17.18).

Bemerkenswerterweise gaben im OECD-Survey 89% aller teilnehmenden Länder (86% der OECD-Länder) an, dass eines der Kernziele, die sie mit der Umsetzung der Open-Government-Initiativen zu erreichen hoffen, die Verbesserung der Transparenz im öffentlichen Sektor sei, womit sie Ziel 16.10 direkt unterstützen. Die Förderung von Transparenz, offenen Daten und

Kasten 6.2 **Global Partnership for Sustainable Development Data**

Die 2015 ins Leben gerufene Initiative Globale Partnerschaft für Daten zur Nachhaltigen Entwicklung bestätigt, dass offene Daten als Mechanismus zur Erreichung der im Rahmen der Vereinten Nationen verabschiedeten Ziele für nachhaltige Entwicklung bis 2030 dringend notwendig sind. Es handelt sich hier um eine Multi-Stakeholder-Initiative, die sich aus Vertretern staatlicher Stellen sowie privater, gesellschaftlicher, akademischer und internationaler Organisationen zusammensetzt. Ziel der Partnerschaft ist es, die Verfügbarkeit und wechselseitige Weiterverwendung qualitativ hochwertiger Daten zu erhöhen, um staatlichen Stellen und Verwaltungen auf dem Weg zur Erreichung der SDG Entscheidungshilfen zu liefern und die auf Daten beruhenden Initiativen auszuweiten, die zur Bekämpfung von Armut, Ungleichheit und Klimawandel beitragen könnten. Sie ist vorrangig ausgerichtet auf:

- Unterstützung von Multi-Stakeholder-Dateninitiativen, die die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung mit der Datenrevolution verknüpfen;
- Fokussierung auf den Aufbau von Kapazitäten, um verfügbare Daten auf lokaler Ebene zu generieren, auszutauschen und zu nutzen;
- Leistung eines Beitrags zur Behebung von Datenlücken durch den Einsatz von Ursprungsdaten sowie neuen Daten zur Erreichung der SDG;
- Hilfe bei der Konzipierung und Untermauerung internationaler Grundsätze, die die vorhandenen Daten bündeln, einschließlich von Austausch und Nutzung aktueller Daten privater Stellen;
- Veranstaltung lokaler, regionaler und globaler Daten-Events, um auf dem Weg zur Erreichung und Messung der Ziele für nachhaltige Entwicklung die Konnektivität, Zusammenarbeit und Innovationstätigkeit voranzutreiben.

Quelle: Global Partnership for Sustainable Development Data (o.J.), "The Global Partnership in Action", www.data4sdgs.org (Abruf am 27. September 2016).

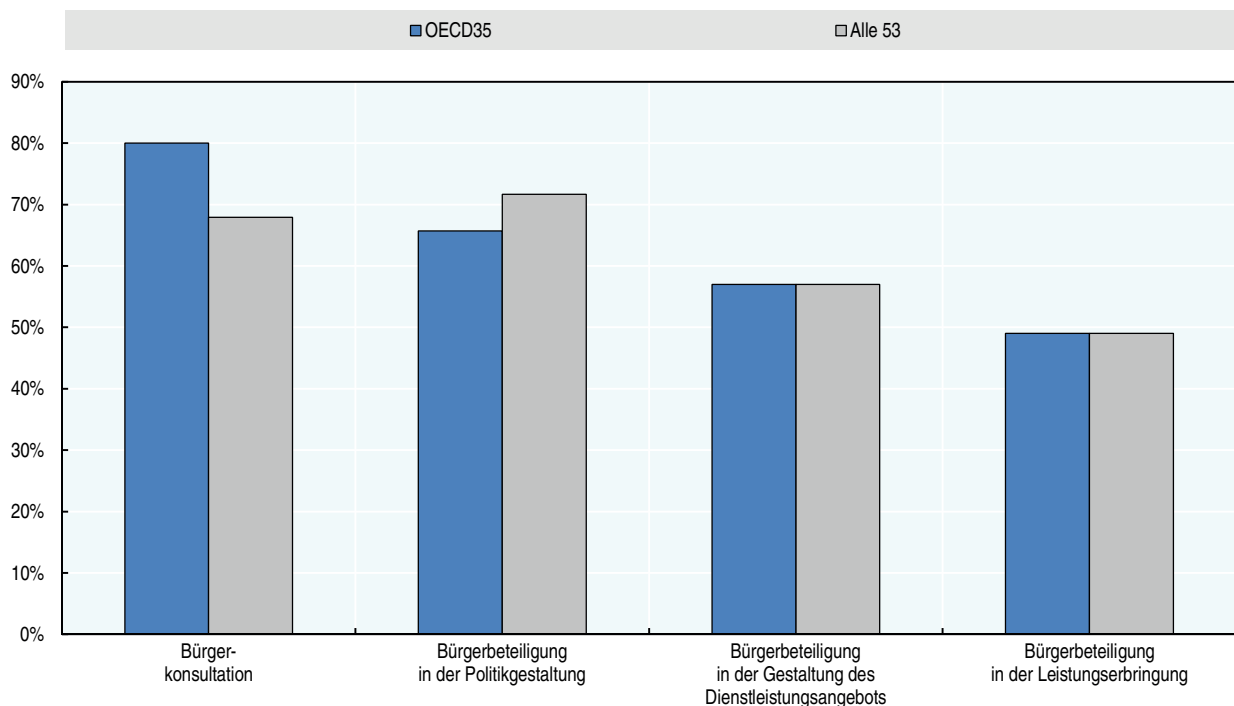
Informationszugang sowie die Verknüpfung mit den SDG werden auch auf internationaler Ebene durch neu eingerichtete Organisationen verfolgt, wie beispielsweise die Global Partnership for Sustainable Development Data (Kasten 6.2), die bestrebt ist, die Vorteile von Transparenz und Offenheit für die erfolgreiche Verwirklichung der SDG-Zusagen zu nutzen.

Teilhabe

Viele Länder setzen sich bereits aktiv für eine erhöhte Teilhabe ein, eine weitere Schlüsselkomponente von Ziel 16, die besonders in Unterziel 16.7 zum Ausdruck kommt. Beispielsweise haben 72% aller Länder, die am OECD-Survey teilnahmen (66% der OECD-Länder), Initiativen ins Leben gerufen, um Bürger in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen, und 68% haben Bürgerkonsultationsinitiativen ergriffen (in den OECD-Ländern sind es bis zu 80%). Ferner haben 57% aller befragten Länder (unter den OECD-Ländern ist dieser Anteil ebenso hoch) Initiativen ins Leben gerufen, um Bürger in die Gestaltung des Dienstleistungsangebots einzubeziehen, und die Hälfte der Länder ergreift Initiativen zur Mitwirkung der Bürger an der Dienstleistungserbringung (Abb. 6.2).

Insgesamt erhalten die Regierungen durch diese Initiativen Feedback und neue Ideen, und sie ermöglichen es den betroffenen Akteuren, Vorschläge und Kommentare beizusteuern, wodurch sich sowohl die Qualität als auch die Leistungsfähigkeit der zur Erreichung der gewünschten Ergebnisse ergriffenen Politikmaßnahmen erhöhen. Wenn Länder, wie in den Kapiteln 4 und 5 erörtert, sich nicht mehr auf den Konsultationsprozess beschränken und zu intensiveren Formen der Beteiligung übergehen, haben Bürger und Unternehmen die Möglichkeit, sich an der Gestaltung und Erbringung öffentlicher Dienste zu beteiligen. Diese Praktiken steigern die Reaktionsfähigkeit, die Inklusivität und den partizipativen Charakter der Aktivitäten im öffentlichen Sektor und werden insbesondere

Abbildung 6.2 **Open-Government-Initiativen mit Fokus auf Einbeziehung der Öffentlichkeit**



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

einer Reihe von Zielen gerecht, beispielsweise die Teilhabe von Frauen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im öffentlichen Leben zu erhöhen (Ziel 5.5), die Mitwirkung lokaler Gemeinwesen an der Verbesserung der Wasserbewirtschaftung und der Sanitärversorgung unterstützen und verstärken (Ziel 6b), die soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion fördern (Ziel 10.2), die Siedlungsplanung und -steuerung inklusiver gestalten (Ziel 11.3) und öffentlich-private und zivilgesellschaftliche Partnerschaften bilden (Ziel 17.17).

Die Ziele für nachhaltige Entwicklung und die Open Government Partnership (OGP)

Der Verknüpfung zwischen den Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und den Zielen für nachhaltige Entwicklung wird auch in der Gemeinsamen Erklärung der Open Government Partnership (OGP) zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung Rechnung getragen (Kasten 6.3). In der Erklärung werden die Länder aufgefordert, die Open Government Partnership als eine Plattform für freiwilliges gegenseitiges Lernen (Peer Learning), d.h. Zusammenarbeit und Austausch im gesamten Politikzyklus, zu fördern sowie aufbauend auf den Erfahrungen der Regierungen der Teilnehmerländer und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf eine transparente, rechenschaftspflichtige,

Kasten 6.3 Gemeinsame Erklärung der Open Government Partnership (OGP) zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Auszug)

„Als Teilnehmer der Open Government Partnership, die sich zu den in der Erklärung zum offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption und sonstigen relevanten internationalen Instrumenten zu effektiven und inklusiven Institutionen und Menschenrechten verankerten Prinzipien bekennen:

1. fördern wir Rechtsstaatlichkeit im Einklang mit internationalen Standards auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene durch Transparenz, Offenheit, Rechenschaft, Zugang zur Justiz sowie leistungsfähige und inklusive Institutionen. Dies steht im Einklang mit Ziel 16 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.
2. fördern wir den Zugang der Öffentlichkeit zu zeitnahen und aufgeschlüsselten Informationen und offenen Daten zu den staatlichen Aktivitäten in Verbindung mit der Umsetzung und Finanzierung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, im Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften und von uns eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Wir unterstützen die Erstellung der Internationalen Open-Data-Charta und beabsichtigen, ihre Umsetzung in unseren Ländern zu untersuchen.
3. befürworten wir die Bürgerbeteiligung an der Umsetzung aller Ziele und Zielvorgaben der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, insbesondere bei der Entscheidungsfindung, Politikformulierung, Weiterverfolgung und den Evaluierungsprozessen.
4. halten wir wie in der Erklärung zum offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln beschrieben, bei der Definition internationaler, regionaler und nationaler Indikatoren für die Messung der Fortschritte bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung die Grundsätze des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns aufrecht, wobei nationalen Umständen und Entwicklungsprioritäten Rechnung getragen wird. Wir werden Erkenntnisse und beste Verfahrensweisen ermitteln und austauschen, um die Umsetzungskapazität der Länder zu steigern.
5. nutzen wir unsere nationalen OGP-Aktionspläne, um Verpflichtungen einzugehen, die als effektive Instrumente zur Förderung einer transparenten und rechenschaftspflichtigen Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung fungieren.“

Quelle: OGP (Open Government Partnership) (2015), „Joint Declaration on Open Government for the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development“, OGP, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_declaration.pdf (Abruf am 4. August 2016).

partizipative und technologiebasierte Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hinzuwirken. Ferner verpflichtet sie die Unterzeichner, nationale OGP-Aktionspläne zu erarbeiten, um Verpflichtungen einzugehen, die als wirksame Instrumente zur Förderung einer transparenten und rechenschaftspflichtigen Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung fungieren (OGP, 2015).

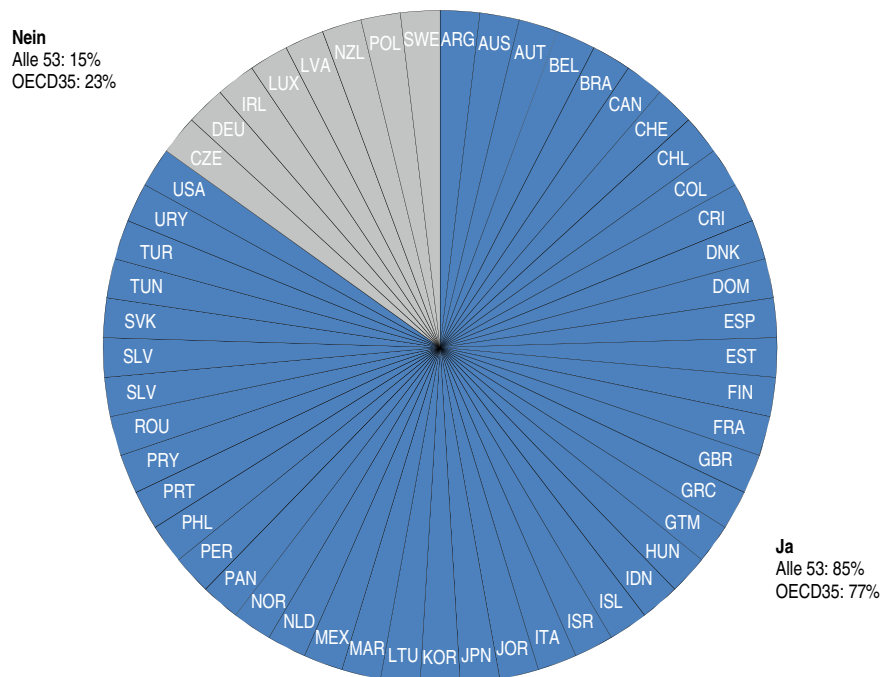
Rolle der horizontalen Koordinierung

Zusätzlich zur Verfolgung paralleler Ziele sind auch die Methoden, die Länder zur Umsetzung ihrer Open-Government-Programme anwenden, für die SDG von Bedeutung. Der Umfang der Agenda 2030 und der vernetzte Charakter der behandelten Themen setzen ein hohes Maß an Politikkoordinierung und -kohärenz voraus. Dies gilt sowohl auf horizontaler Ebene (unter Ministerien und staatlichen Stellen) als auch auf vertikaler Ebene (zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen).

Die Komplexität und der integrierte Charakter der SDG erschweren auch die Entscheidung darüber, wem die Verantwortung für das Handeln übertragen werden soll. Diese Frage stellt sich sowohl unter den Ministerien auf der Ebene der Zentralregierung als auch zwischen der zentralstaatlichen Ebene und den nachgeordneten Gebietskörperschaften. Bemerkenswerterweise haben 85% aller Teilnehmerländer (77% der OECD-Länder) eine für die horizontale Koordinierung von Open-Government-Initiativen zuständige Dienststelle eingerichtet (Abb. 6.3). Außerdem gaben alle am Survey teilnehmenden Länder in der Region Lateinamerika und Karibik an, über eine solche Dienststelle zu verfügen.

Von den Ländern wird erwartet, dass sie selbst festlegen, auf welchem Weg sie die SDG verwirklichen, wobei ohne einen inklusiven, staatlich gesteuerten Prozess für die

Abbildung 6.3 **Vorhandensein einer für die horizontale Koordinierung von Open-Government-Initiativen zuständigen Dienststelle**



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Interpretation der SDG kein aussagekräftiger nationaler Umsetzungsplan aufgestellt werden kann. Unter diesen Bedingungen ist das Regierungszentrum am besten platziert, um diese Rolle zu übernehmen, da es häufig für die Ausarbeitung der Standards, die Bereitstellung von Leitlinien für Ministerien und staatliche Stellen sowie die Beobachtung und Evaluierung der Ergebnisse und des Grads der Befolgung zuständig sind (de Mello, 2016). Daher ist das Regierungszentrum auch gut platziert, um die Kapazitäten, die es durch die Umsetzung anderer multidimensionaler Initiativen, wie Open Government, aufgebaut hat, in den Dienst der SDG zu stellen. Wie am Beispiel der Verbindung zwischen den nationalen Sekretariaten für SDG und für Open Government in Indonesien sichtbar wird (Kasten 6.4), trägt die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen dazu bei, dass die Open-Government-Reformprogramme der Länder auch die SDG voranbringen.

Kasten 6.4 **Koordinierung der Arbeiten zu Open Government und SDG auf der Ebene des Regierungszentrums am Beispiel Indonesiens**

Das **Nationale Sekretariat für Open Government**: Die Rolle des Sekretariats bei der Formalisierung der Beziehungen zwischen Regierung und zivilgesellschaftlichen Organisationen und der horizontalen bzw. vertikalen Koordinierung der Open-Government-Aktivitäten zwischen den staatlichen Stellen bzw. zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen liefert ein gutes Beispiel und ein aussagekräftiges Modell für Lösungen, mit denen Inklusivität und Rechenschaft des Regierungszentrums gestärkt werden können. Da diese Dienststelle Ende 2015 eingerichtet wurde, ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh, um Aussagen über ihre Effektivität zu machen. Durch die Koordinierung der staatlichen Politik, die Förderung von Plattformen für offene Daten sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), die Koordinierung von Monitoring, Evaluierung und Wissensmanagement sowie durch Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation ist das Nationale Sekretariat für Open Government jedoch gut platziert, um Indonesien dabei zu unterstützen, die SDG zum Aufbau leistungsfähiger Institutionen (Ziel 16.6) zu erreichen und eine bedarfsorientierte, inklusive und partizipatorische Entscheidungsfindung (Ziel 16.7) sicherzustellen.

Das **Nationale SDG-Sekretariat**: Im Jahr 2016 richtete die Regierung Indonesiens mit Unterstützung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) ein nationales Sekretariat zur Koordinierung der SDG-Umsetzung im Land ein. Aufgabe des Sekretariats ist es, die Grundlage für die Umsetzung und systematische Berücksichtigung der SDG in der Entwicklungsplanung auf nationaler und subnationaler Ebene zu legen. Ebenso wie das nationale Sekretariat für Open Government steht auch das SDG-Sekretariat unter allgemeiner Aufsicht des Ministeriums für Entwicklungsplanung (Bappenas), was die Beziehungen zwischen beiden Sekretariaten erleichtert. Das SDG-Sekretariat ist mit Fachkräften besetzt und sammelt Informationen zu empfehlenswerten Vorgehensweisen, erleichtert die Kommunikation und bietet regierungsweite Unterstützung, um die Umsetzung der SDG zu überwachen, zu erleichtern und zu beobachten.

Die Nutzung der Vorteile, die die gemeinsame Leitung der beiden Sekretariate durch das Bappenas bietet, wird zusätzliche positive Auswirkungen auf die Verwirklichung verschiedener Ziele der Agenda 2030 haben und dazu beitragen, bei der Umsetzung der Prioritäten sowie bei Monitoring und Evaluierung Kohärenz zu gewährleisten.

Quelle: OECD (2016e), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Indonesia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en>.

Ausblick: Voraussetzungen, um zu gewährleisten, dass offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zur Erreichung der SDG beiträgt

Länder, die ihre verschiedenen multilateralen Initiativen zu flankieren suchen, indem sie Open Government und SDG miteinander verknüpfen, könnten das Augenmerk auf Folgendes richten:

- die Verbindungen zwischen Open-Government-Reformen und der Konzipierung, Umsetzung und Beobachtung der Umsetzung der SDG weiter ausbauen. Dies könnte gegebenenfalls auch beinhalten, die Zusammenarbeit zwischen den Koordinationsstellen für Open-Government und SDG in zusätzlichen Bereichen zu fördern. In Konsultationsprozessen zum Entwurf einer nationalen Open-Government-Strategie oder -Initiative können die Ziele für nachhaltige Entwicklung des Weiteren mit den entsprechenden SDG-Zielen und -Zielvorgaben verknüpft werden. Dies würde die Kohärenz zwischen den beiden Initiativen fördern und ein gemeinsames Monitoring der Fortschritte und Ergebnisse erleichtern;
- den Einsatz offener Daten fördern, um über die auf dem Weg zur Erreichung der SDG erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten (vgl. beispielsweise das Portal für offene Verwaltungsdaten in Mexiko, das dazu dient, die Umsetzung der SDG zu verfolgen). Dies würde nicht nur die zivilgesellschaftlichen Organisationen in ihrer Rolle als „Wachhund“ oder „Aufpasser“ bestätigen, sondern auch die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors auf eine Weise begünstigen, die für die Umsetzung der SDG relevant ist;
- die Einbeziehung der Bürger in den Politikzyklus der SDG erhöhen, um zu gewährleisten, dass die Initiativen inklusiv sind und den Bedarf der Öffentlichkeit gänzlich widerspiegeln. Dies könnte erreicht werden, indem sichergestellt wird, dass die Vertreter der zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Regierungsvertreter, die mit den Open-Government-Aktivitäten und OGP-Berichterstattungszyklen des Landes vertraut sind, bei der Konzipierung der nationalen SDG-Strategie sowie bei der Umsetzung, Beobachtung und Evaluierung der Aktivitäten eine Rolle spielen.

Vom offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln zum offenen Staat

Mit dem Aufkommen der weltweiten Open-Government-Bewegung ist ein neues Konzept der Politikgestaltung und Dienstleistungserbringung entstanden. Dieses Konzept würdigt die Inputs und Beiträge aller betroffenen Akteure und bricht so die Grenzen zwischen Staat und Bürgern auf und führt zu einem stärker kooperativ ausgerichteten Ansatz in der Politik. In den vergangenen Jahren haben viele Länder aktiv damit begonnen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Vertreter der Wissenschaft, unabhängige staatliche Einrichtungen und den Privatsektor unter anderem in ihre politischen Entscheidungsprozesse einzubeziehen, und dies sowohl als Akteure bei der Konzipierung von Politikmaßnahmen als auch als wichtige Partner bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen.

In den Ländern setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass Open-Government-Initiativen kein Projekt sind, das die Exekutive im Alleingang verfolgen sollte. Ergebnisse der Open-Government-Länderberichte der OECD und des OECD-Surveys von 2015 zeigen, dass einige Länder Pionierarbeit leisten, indem sie die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns nicht mehr auf die Exekutive beschränken, sondern sie systematisch berücksichtigen und einen wahrhaft ganzheitlichen und integrierten Ansatz verfolgen, der auch die Legislative und die Judikative, unabhängige staatliche Institutionen sowie nachgeordnete Gebietskörperschaften umfasst. Sie bewegen sich auf eine Regierungs- und Verwaltungsform zu, die die OECD als „offenen Staat“ („Open State“) definiert. Eine kleine, aber wachsende Zahl von Staaten hat beispielsweise einige dieser Akteure in ihre Open-

Government-Partnership-Prozesse einbezogen. Darüber hinaus werden in einigen Ländern unabhängige Maßnahmen zugunsten einer „offenen Justiz“, eines „offenen Parlaments“ sowie unabhängiger „offener nachgeordneter Gebietskörperschaften“ konzipiert.

Die Schaffung eines offenen Staats ist ein Ziel für die Zukunft. In dieser Optik arbeiten die drei Gewalten, regionale und kommunale Verwaltungen und unabhängige staatliche Institutionen – parallel zur Umsetzung unabhängiger Maßnahmen zur Förderung von Transparenz, Teilhabe und Rechenschaft – jeweils mit Bürgern, Vertretern aus der Wissenschaft, dem Privatsektor und der gesamten Gesellschaft zusammen, um eine gemeinsame Vision zu erreichen und ein gemeinsames Engagement für mehr Offenheit zu entwickeln. In einigen Ländern kann der Übergang zu einem offenen Staat auch im Rahmen eines kohärenten und koordinierten Ansatzes unter allen beteiligten Akteuren erfolgen, um die Vorteile der Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns zu verbreiten. Von der Form her kann es sich hierbei um Koordinierungstreffen (beispielsweise im Rahmen eines nationalen Ausschusses für einen offenen Staat), einen Dialog oder einen Austausch empfehlenswerter Praktiken und Erfahrungen handeln. Ein offener Staat kann auch die Ko-Kreation und Umsetzung einer umfassenden und integrierten Open-Government-Strategie zum Ausdruck bringen, die die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns im gesamten Land fördern soll.

Letztlich sollte das Konzept des offenen Staats die kulturellen Unterschiede widerspiegeln, die in den staatlichen Strukturen zum Ausdruck kommen, und gewährleisten, dass die einzelnen Länder über hinreichend Spielraum verfügen, um ihre eigenen Umsetzungsstrategien festlegen zu können. Auch wenn klar ist, dass die verschiedenen staatlichen Organe voneinander unabhängig sind und auch voneinander unabhängig sein sollten, ist es Aufgabe des offenen Staats, die Prinzipien Transparenz, Teilhabe und Rechenschaft in Leitsätze für das gesamte Land umzuwandeln und sie in die Kultur der Bürger und aller öffentlich Bediensteten zu integrieren.

Die Vertreter der drei Gewalten ebenso wie andere zentrale Akteure könnten gemeinsam eine Art öffentlicher Erklärung unterzeichnen, in der sie sich im Namen des gesamten Landes zum Umbau zu einem offenen Staat verpflichten. Dies würde die auf hochrangiger Ebene erforderlichen Impulse verleihen und eine langfristige strategische Vision für das gesamte Land liefern, wie dies z.B. in Costa Rica erfolgte (Kasten 6.5). Zwar würde eine solche Erklärung keine konkreten Verpflichtungen beinhalten, doch würde sie das Fundament bilden für einen Ansatz, in dem alle Akteure (im Rahmen der von der Gewaltenteilung vorgesehenen Grenzen) zusammenarbeiten und in die gleiche Richtung gehen. Um der Erklärung hohe

Kasten 6.5 Erklärung zur Schaffung eines offenen Staats in Costa Rica

Am 25. November 2015 unterzeichneten der Präsident der Republik Costa Rica sowie die Präsidenten der drei Gewalten (bei denen es sich in Costa Rica um die Exekutive, das Parlament und den Obersten Gerichtshof handelt) und des Obersten Wahlgerichts eine gemeinsame Erklärung, in der sie sich verpflichten, Costa Rica zu einem offenen Staat umzubauen. In der Erklärung heißt es, dass jede Gewalt einen prioritären Aktionsplan aufstellen wird, um „eine Politik der Offenheit, Transparenz, Rechenschaft, Teilhabe und Innovation zugunsten der Bürger zu fördern“, der in die Strategiepläne der einzelnen Institutionen aufgenommen und jährlich evaluiert wird. Die Unterzeichner beschlossenen außerdem, die Mechanismen der Bürgerbeteiligung zu stärken und auszubauen, um eine engere Beziehung zwischen der Zivilgesellschaft und der politischen Führung zu ermöglichen und durch den Einsatz neuer Technologien Zugang zu öffentlichen Informationen zu ermöglichen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Costa Rica ist das einzige Land der Welt, das eine so vielversprechende Erklärung unterzeichnet hat, die alle Gewalten des Staats vereint. Entsprechend verfügt die Erklärung über ein bedeutendes Potenzial, als Richtschnur der künftigen Open-State-Agenda des Landes zu fungieren. Damit sie nicht nur auf dem Papier steht, muss das Land nun seinen guten Willen mit konkreten Aktionen unter Beweis stellen. Hierzu zählen u.a. die Einbeziehung der nachgeordneten und lokalen Verwaltungen, dezentralisierter öffentlicher Einrichtungen, unabhängiger staatlicher Einrichtungen, des Unternehmenssektors, der Medien, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft, um mit vereinten Kräften einen offenen Staat in Costa Rica aufzubauen.

Quelle: OECD (2016f), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265424-en>.

rechtliche Bedeutung zu verleihen, könnte sie auf der Verfassung basieren oder sogar in diese integriert werden.

Vorteile und Herausforderungen eines Ansatzes für einen offenen Staat

Zusätzlich zu den allgemeinen Vorteilen von Open-Government-Reformen, wie Stärkung des Vertrauens in öffentliche Institutionen und Erhöhung der Qualität staatlicher Maßnahmen und Dienstleistungen kann ein Ansatz zur Öffnung von Staat und Verwaltung folgende spezifischen Vorteile bieten:

- Die Verwendung der gleichen Definitionen und eines gemeinsamen Ansatzes für die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der Offenheit auf der Ebene der drei Gewalten, der nachgeordneten Gebietskörperschaften und unabhängiger staatlicher Einrichtungen würde die Schaffung gemeinsamer Umsetzungsrahmen ermöglichen. Diese könnten den Umgang mit den Erwartungen der Bürger und zivilgesellschaftlichen Organisationen erleichtern und für ein homogeneres Bild des öffentlichen Interesses sorgen und dadurch das Vertrauen in den gesamten Staatsapparat stärken.
- Open-Government-Reformen bestehen aus einer Vielzahl von Praktiken, Prinzipien und Maßnahmen. Der Ansatz für einen offenen Staat kann sich auf die bestehende Vielzahl an Open-Government-Reformen stützen und Synergieeffekte erzeugen, insbesondere durch Rückkopplungsschleifen sowie den Austausch von Erfahrungen und empfehlenswerten Verfahrensweisen zwischen den drei Gewalten und anderen Akteuren.
- Angesichts der Unabhängigkeit der drei Gewalten und ihrer notwendigen Interaktion kann – sofern alle drei transparent und partizipativ sind, Korruption bekämpfen usw. – ein gemeinsames Engagement zur Förderung der Open-Government-Prinzipien letztlich für eine Erhöhung der Politikeffizienz sorgen.

Die Umsetzung eines Ansatzes für einen offenen Staat verspricht zwar große Vorteile, sie stößt aber auch auf manche Herausforderungen. Zu diesen Herausforderungen zählen u.a.:

- Der Eindruck, seine Unabhängigkeit zu verlieren, kann verschiedene Akteure von einer Zusammenarbeit abhalten.
- Die verschiedenen Verwaltungskulturen in den einzelnen Organen des Staats und auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen können ein Faktor sein, der die Verwendung einer ähnlichen Terminologie, Methodik und Strategie erschwert.

- Ein Vertrauensmangel zwischen den unterschiedlichen staatlichen Organen und Ebenen könnte die Kooperation und Koordination zwischen ihnen erschweren.

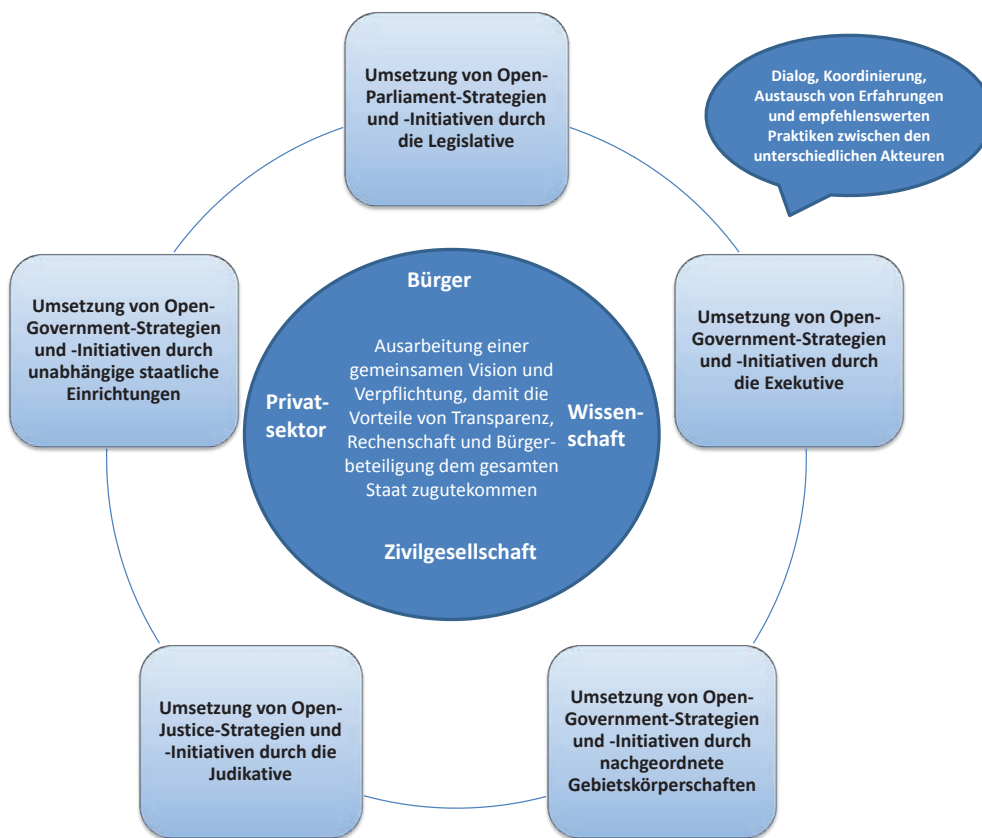
Für die Schaffung eines offenen Staats maßgebliche Akteure

Demokratische Systeme zeichnen sich durch eine starke Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative aus. Parallel zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Vision und eines gemeinsamen Engagements für die Schaffung eines offenen Staats und die Ausweitung der Vorteile offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns auf den gesamten Staat könnte jede dieser Gewalten sowie jede unabhängige staatliche Institution und jede nachgeordnete Gebietskörperschaft gemeinsam mit der Zivilgesellschaft, Vertretern der Wissenschaft, dem Privatsektor und anderen Akteuren ihre eigenen Politikmaßnahmen umsetzen, um zum Umbau des Landes in einen offenen Staat beizutragen. Wie weiter unten erörtert, könnte dies in einigen Fällen eine Koordinierung der Anstrengungen und einen Austausch empfehlenswerter Praktiken und Erfahrungen erforderlich machen. Abbildung 6.4 skizziert den OECD-Ansatz für einen „offenen Staat“.

Offene Justiz

Das Konzept der offenen Justiz bezieht sich in seiner weitesten Definition auf die „Ausdehnung der Philosophie und der Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns auf den Bereich der Justiz. Sie werden an den spezifischen juristischen Kontext angepasst, wobei auf Innovationen und Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) als

Abbildung 6.4 Der OECD-Ansatz für einen „Offenen Staat“



Quelle: Eigene Arbeiten des Autors.

alltägliche Arbeitsinstrumente zurückgegriffen wird“ (Jiménez, 2014). Das Open-Justice-Prinzip ist in einigen OECD-Ländern bereits fest etabliert, was deutlich macht, dass mehr Transparenz, Zugänglichkeit und Vertrauen als erforderlich betrachtet werden. In diesem Kontext verlangt die Modernisierung des Justizwesens, dass die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns in den Arbeitsalltag der Anbieter juristischer Dienstleistungen (z.B. der Justiz) einfließen. Dies setzt insbesondere die Einrichtung von Rechenschaftsmechanismen, die Definition permanenter Kommunikationskanäle mit den Bürgern sowie die Verwendung von Open-Data-Instrumenten voraus, um ein offeneres Justizwesen zu schaffen, das mit den juristischen Bedürfnissen der Bürger und ihrem Rechtszugang vereinbar ist.

Konkreter formuliert bedeutet das Prinzip der offenen Justiz, dass „Gerichtsverfahren der Öffentlichkeit offen stehen sollten, einschließlich der Inhalte und Informationen aus Gerichtsakten und öffentlichen Anhörungen“ (Gob247, 2016). Die offene Justiz ist die moderne Antwort auf die Frage, wie Bürger dem Justizsystem nähergebracht werden können, ein Bereich, in dem traditionell eine Lücke klafft zwischen Bürgern und denen, die das Recht im Alltag anwenden. Um die Öffnung des Justizsystems sicherzustellen, müssen IKT und verfügbare Ressourcen besser genutzt werden, damit auf der Basis offener Verfahren eine bessere Justizverwaltung gewährleistet wird (ebd.).

Einige Länder haben bereits mit der Integration der Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns in die täglichen Aktivitäten des Justizsystems begonnen (Kasten 6.6).

Kasten 6.6 Offene Justiz in Costa Rica

Wenn es um Offenheit und Teilhabe geht, zählt Costa Rica zu den fortschrittlichsten Justizsystemen der Welt. Die Judikative des Landes war weltweit eine der ersten, die ihr eigenes offenes Justiz- und Bürgerbeteiligungssystem eingerichtet hat. Des Weiteren ist die Judikative am Open-Government-Partnership-Mechanismus des Landes beteiligt, und die Präsidenten des Obersten Gerichtshofs und des Obersten Wahlgerichts haben die Erklärung Costa Ricas zur Schaffung eines offenen Staats unterzeichnet.

Costa Ricas Justiz hat mit der Einbeziehung der Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns in ihre täglichen Aktivitäten begonnen. Sie verfolgt hiermit folgende Ziele:

- den Bürgern die Arbeit der Justiz durch das Angebot elektronischer Dienste näherbringen;
- den Austausch digitaler Informationen unter verschiedenen Einrichtungen fördern, um unnötige Verfahren zu vermeiden und/oder Verfahren für die Bürger zu vereinfachen;
- die Justiz den am meisten gefährdeten Personen zugänglich machen;
- Transparenz in der Justizverwaltung fördern;
- offene Daten über öffentliche Portale veröffentlichen;
- finanzielle Ressourcen von Bürgern und Judikative einsparen.

Costa Ricas Judikative ist eine der wenigen rechtsprechenden Gewalten in der Welt, die ihre eigene Bürgerbeteiligungspolitik konzipiert hat, die *Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial*. Die Judikative definiert die Bürgerbeteiligung als „einen demokratischen Prozess, der einen verantwortungsvollen, aktiven und nachhaltigen Beitrag der Bürger zur Konzipierung, Entscheidungsfindung und Umsetzung der Maßnahmen der Justiz auf eine Weise garantiert, die der Realität der Bevölkerung, dem Gemeinwohl und der Einhaltung der Ziele der Judikative Rechnung trägt“.

Die Bürgerbeteiligung wird als eine „transparente Intervention“ betrachtet, „die frei von jeglichen persönlichen und politischen Interessen unter Mitwirkung verschiedener Teile der Zivilgesellschaft in den von der Judikative geöffneten Bereichen erfolgt, um gesellschaftliche Kontrolle auszuüben und Transparenz in die richterliche Funktion zu bringen“ (Poder Judicial de Costa Rica, 2015).

Quelle: OECD (2016f), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265424-en>. Poder Judicial de Costa Rica (2015), «*Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial*», www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/documentos/ppc.pdf.

Kasten 6.7 Kolumbiens Engagement für eine offene Justiz

2015 legte Kolumbien seinen zweiten OGP-Aktionsplan vor, der 18 Verpflichtungen enthält. Während einige der vorgeschlagenen Aktionen, wie die „Stärkung der Bürgerbeteiligung“ (Verpflichtung 10), in nahezu allen Aktionsplänen zu finden sind, stellt Ziel 16 eine Neuigkeit in den OGP-Aktionsplänen dar. Im Zeitraum 2015-2017 verpflichtete sich Kolumbien zu „Transparenz und Rechenschaft innerhalb des Staatsrats, um die Leistungen der Justiz zu verbessern“. In früheren Aktionsplänen hatten Kolumbien und andere Länder in der Region sich ausdrücklich zur Erhöhung der Transparenz in staatlichen Einrichtungen bekannt, dieses Mal ist die Situation aber anders.

Zusammen mit dem Obersten Gerichtshof und dem Verfassungsgericht zählt der Staatsrat (Consejo del Estado) zu den einflussreichsten legislativen Organen in Kolumbien. Folglich sind seine Interventionen einflussreich genug, um Ausstrahlungseffekte auf andere Institutionen im Land zu erzeugen. Im Aktionsplan gibt der Staatsrat die Gründung der Kommission für Transparenz und Rechenschaft bekannt. Ihre Aufgabe ist es, „den internen und externen Nutzern durch ein Qualitätsmanagement im Hinblick auf Effektivität, Effizienz und Transparenz bessere juristische Dienstleistungen zu bieten“. Verfolgt wird dieses ehrgeizige Ziel mit konkreten Konzepten, wie die Veröffentlichung der Urteile des Tages sowie die öffentliche Bekanntgabe der Kandidatenlisten für Richterpositionen, um das Problem der Parteinahme in den Griff zu bekommen. Der Aktionsplan sieht ferner die Umsetzung des Interamerican Code of Judicial Ethics ebenso wie die Verfassung eines Dokuments zur Rechenschaftspflicht der Judikative („Accountability of the judicial branch“) vor. Alles in allem stellen die vielfältigen Verpflichtungen des Staatsrats gute Beispiele für konkrete Initiativen zur Steigerung von Transparenz und Rechenschaft dar, die zur Stärkung des Bürgervertrauens in das Justizsystem und der Legitimität der Judikative im Land beitragen werden.

Die anderen OGP-Mitgliedstaaten sollten die Einbeziehung ihrer einflussreichsten staatlichen Einrichtungen nicht nur in ihre künftigen OGP-Aktionspläne, sondern auch in ihre nationalen Open-Government-Strategien ins Auge fassen. Bei dieser Maßnahme handelt es sich um einen wichtigen Schritt, damit die Regierungen und Verwaltungen zum Wohle ihrer Bürger einen transparenten, rechenschaftspflichtigen und inklusiven Staat schaffen.

Quelle: OGP (2015b), „Colombia's 2015-2016 OGP Action Plan“, OGP, www.opengovpartnership.org/country/colombia/action-plan.

Länder wie Kolumbien haben ebenfalls Schritte unternommen, um die Judikative in ihren OGP-Aktionsplan aufzunehmen (Kasten 6.7). In anderen Ländern, so z.B. in Georgien, steht die nationale OGP-Gesamtagenda unter der Federführung des Justizministeriums.

Offenes Parlament

Es liegt in der Verantwortung der Parlamente, die Interessen der Bürger durch Rechtsvorschriften und Exekutivkontrolle zu vertreten (OGP, o.J. a). Transparenz und Zugänglichkeit des Parlaments sind Grundvoraussetzungen für die Förderung der Bürgerbeteiligung an parlamentarischen Prozessen sowie die Verbesserung der Demokratieleistung des Staats (Topouria, 2016). Eine stärkere Offenheit der Gesetzgebungsverfahren ermöglicht es den Bürgern, sich wirkungsvoller an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen, indem sie Zugang zu Informationen über die debattierten Gesetzentwürfe und Maßnahmen sowie Möglichkeiten erhalten, Einfluss auf Gesetzgebungsberatungen auszuüben und sich aktiver an der politischen Debatte zu beteiligen. Ein offeneres und bürgerfreundlicheres Parlament kann es Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen zudem ermöglichen, das Abstimmungsverhalten der Parlamentarier zu verfolgen und zu begleiten.

Dank der Fortschritte im IKT-Bereich setzt eine wachsende Zahl von Parlamenten überall auf der Welt neue Instrumente ein, um den Zugang zu ihren parlamentarischen Daten zu öffnen und die Beteiligung der Bürger am Gesetzgebungsverfahren zu erhöhen (OGP, o.J. a). Parallel hierzu haben Bürger und zivilgesellschaftliche Organisationen damit begonnen, die Aktivitäten der Parlamente oder einzelner Parlamentarier zu begleiten und zu bewerten, häufig in dem Bestreben, diese der Öffentlichkeit näherzubringen und verständlicher zu machen und an parlamentarischen Verfahren teilzunehmen. Daher können solidere Partnerschaften zwischen Parlamenten, Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen die Bürgerbeteiligung erhöhen, indem sie die Anliegen, Meinungen und Präferenzen der Bürger und Wähler in politischen und Entscheidungsprozessen besser vertreten und zum Ausdruck bringen.

Die Erklärung zur parlamentarischen Offenheit (*Declaration on Parliamentary Openness*) ist eine Sammlung empfehlenswerter Praktiken und Prinzipien zur Offenheit und Bürgerbeteiligung an der Arbeit des Parlaments, die von über 180 Parlamentsbeobachtungsorganisationen (*Parliamentary Monitoring Organisations – PMO*) verabschiedet wurde (Kasten 6.8).

Kasten 6.8 **Erklärung zur parlamentarischen Offenheit**

Die Erklärung zur parlamentarischen Offenheit bietet zivilgesellschaftlichen Organisationen und Parlamenten die Möglichkeit, den Umgang mit parlamentarischen Informationen und andere wichtige parlamentarische Praktiken gemeinsam zu evaluieren. Dies ist ein entscheidender Schritt für die Förderung einer Kultur der Offenheit.

Immer mehr zivilgesellschaftliche Organisationen rufen die Parlamente auf, sich stärker für Open-Government- und Open-Parliament-Reformen einzusetzen. Im September 2012 gab ein Netzwerk zivilgesellschaftlicher Organisationen, die die parlamentarische Arbeit beobachten (Parlamentsbeobachtungsorganisationen oder PMO), eine Erklärung zur parlamentarischen Offenheit ab.

Diese Erklärung wird gegenwärtig von mehr als 180 Organisationen aus 82 Ländern unterstützt. Das *National Democratic Institute* (NDI) hat zusammen mit der *Sunlight Foundation* und dem *Latin American Network on Legislative Transparency* (Red Latinoamericana por Transparencia Legislativa) dazu beigetragen, dass auf der Website *OpeningParliament.org* empfehlenswerte Verfahrensweisen und Fallstudien ausgetauscht werden können.

Die Erklärung hat zur laufenden Debatte zwischen der Zivilgesellschaft und den Parlamenten über offene parlamentarische Daten geführt und in einer Reihe von Ländern mit für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Parlamenten gesorgt.

Quelle: *OpeningParliament.org* (2013), "Declaration on Parliamentary Openness", <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/commentary-20120914.pdf> (Abruf am 28. September 2016).

Länder wie Frankreich (Kasten 6.9), Georgien und die Ukraine haben ehrgeizige Pläne für parlamentarische Offenheit verabschiedet, die darauf abzielen, die Beziehung zwischen Parlament und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu institutionalisieren und die Bürgerbeteiligung im Parlament zu verstärken.

Kasten 6.9 **Frankreichs Nationaler Aktionsplan zur parlamentarischen Offenheit**

Frankreich hat im Juli 2015 den Nationalen Aktionsplan (im Folgenden „Aktionsplan“) zur parlamentarischen Offenheit im Rahmen des Open-Government-Partnership-Programms verabschiedet. Die französische Nationalversammlung verpflichtet sich zur Stärkung der Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens und Erhöhung der Bürgerbeteiligung an den Arbeiten der Nationalversammlung.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Im Rahmen des Aktionsplans plant Frankreich die Einführung moderner Suchsysteme und des Programms „Eliasse“. Dieses Programm ermöglicht den Zugang zum Wortlaut von Gesetzesänderungen, den Begründungsanträgen und der Liste der Unterzeichner. Durch die Verwendung von „Eliasse“ können Bürger ihre Meinung ausdrücken und Informationen über die Tagesordnungen und aktuellen Debatten zu Gesetzesinitiativen beziehen.

Wie vom damaligen Präsidenten der Nationalversammlung Bartolone im Oktober 2014 angekündigt, möchte die Nationalversammlung Experimente und Konsultationen durchführen, um die Bürgerbeteiligung an der Arbeit der Versammlung zu erhöhen. Im Februar 2015 konnten die Bürger am ersten „Experiment“ der Nationalversammlung teilnehmen, indem sie ihre Empfehlungen und Beobachtungen zu Gesetzentwürfen mitteilten.

Zusätzlich zur erhöhten Offenheit für die Datenbereitstellung liegt das Augenmerk auch auf einem besseren Monitoring parlamentarischer Aktivitäten. Jeder Bürger kann sich über die Website der Nationalversammlung an Entscheidungsprozessen beteiligen. Die so eingebrachten Beiträge werden von dem mit der Untersuchung des Gesetzentwurfs beauftragten Berichtersteller analysiert, der sie dem Gesetz in seinem Bericht als Anhang beifügen kann.

Dem Aktionsplan zufolge werden im Rahmen der Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz von Gesetzgebungsverfahren bis Ende 2015 800 000 parlamentarische Dokumente digital verfügbar sein, darunter auch Protokolle von Ausschuss- und Plenarsitzungen sowie sonstige Berichte. Ziel dieser Veränderungen ist die Einleitung einer wahrhaftigen digitalen Revolution.

Im Juni 2015 sind bedeutende Schritte in die Wege geleitet worden, um die Datenbereitstellung für die Öffentlichkeit zu erhöhen. Informationen über den Personenstand der Mitglieder der Nationalversammlung wurden bis auf das Jahr 1997 zurückgehend veröffentlicht. Die Zusammensetzung der parlamentarischen Gremien, gesetzgeberische Vorhaben, Regierungsvorlagen und Gesetzentwürfe sowie Informationen über die Sitzungen der Nationalversammlung werden im Web-Portal veröffentlicht. Die Kontaktdaten der Mitglieder der Nationalversammlung sind seither ebenfalls leicht zugänglich.

Quelle: Institute for Development of Freedom of Information (2015), „France has adopted the National Action Plan on Parliamentary Openness“, <https://idfj.ge/en/france-action-plan> (Abruf am 28. September 2016).

Andere Länder, wie Chile (Kasten 6.10) und Tunesien, haben sich zu einer parlamentarischen Öffnung verpflichtet und arbeiten an der Knüpfung enger Beziehungen zwischen Parlamentariern aus dem gesamten politischen Spektrum und der Zivilgesellschaft.

Kasten 6.10 Offenes Parlament in Chile

In Chile haben Bürger über die Website „Congreso Abierto“ (<http://congresoabierto.cl/>) die Möglichkeit, mit Kongressmitgliedern in Kontakt zu treten und die aktuell im Parlament debattierten Gesetze und Bestimmungen zu konsultieren. Die Website ist nutzerfreundlich gestaltet und enthält auch die Kontaktdaten aller Kongressmitglieder und eine Liste der von ihnen eingebrachten Initiativen, ebenso wie Fallstudien und ein Glossar der am häufigsten verwendeten Begriffe. Die Bürger können nach Gesetzentwürfen, Kongressmitgliedern oder sonstigen Informationen suchen. Die Website bietet Nutzern einen Überblick über die in der Abgeordnetenkammer (Cámara de Diputados) und im Senat (Senado) auf der Tagesordnung stehenden Diskussthemata, mit zusätzlichen Informationen zu den Debatten oder Reden. Des Weiteren hat der chilenische Kongress ein Open-Data-Portal eingerichtet. Dieses Portal enthält Daten über den Stand des Gesetzgebungsverfahrens, Informationen über Parlamentarier sowie bereits veröffentlichte Gesetze. Das Format der Daten ermöglicht freien Zugang ohne Restriktionen wie Copyright, Lizenzen oder sonstige Kontrollmechanismen.

Quelle: Nationalkongress Chiles (o.J.), „Congreso Abierto“, <http://congresoabierto.cl/> (Abruf am 28. September 2016).

Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auf den nachgeordneten staatlichen Ebenen

Die Open-Government-Länderberichte der OECD belegen, dass es die Leistungen der nachgeordneten Verwaltungen sind, die die Bürgereinschätzung der Qualität der staatlichen Verwaltung insgesamt entscheidend prägen. Ihre Nähe zu den Menschen und ihren Bedürfnissen hat aufseiten der Bürger Prüfung, Engagement und Mitwirkung zur Folge. Die Kapazität der nachgeordneten Verwaltungen, Informationen über die Möglichkeiten und Herausforderungen zusammenzutragen, die sich für die Bürger in ihrem Verwaltungsgebiet eröffnen und abzeichnen, verleiht ihnen eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung von Unternehmen sowie der Förderung einer inklusiven und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung. Nachgeordnete und lokale Verwaltungen sollten offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln als eine Chance betrachten (OAS, 2014), da Transparenz, Bürgerbeteiligung und Rechenschaft auf lokaler Ebene die Voraussetzungen dafür schaffen können, dass der öffentliche Sektor den immer dringenderen Herausforderungen unserer Zeit begegnen und Ziele erreichen kann, die für lokale Akteure von Interesse und Nutzen sind. Die neuen Technologien und aufgeklärten Bürger bieten mehr Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und Bürgern, um gemeinsam definierte soziale Ziele zu erreichen. Ferner ermöglichen sie es, neue in der Gesellschaft vorhandene Kapazitäten in die Problemdiagnose, Strategiekonzipierung oder Ergebnisevaluierung einzubeziehen (OAS, 2014). Angesichts der wachsenden Bedeutung nachgeordneter und lokaler Verwaltungen für Fortschritte in der nationalen Open-Government-Agenda und zugleich auch bei der Erarbeitung ihrer eigenen Initiativen wird diese Frage weiter unten näher beleuchtet.

Open Government in unabhängigen staatlichen Institutionen

Zusätzlich zu den drei Gewalten des Staats können unabhängige staatliche Einrichtungen wie Ombudsstellen, Anti-Korruptionsbehörden, oberste Rechnungskontrollbehörden (wie z.B. Rechnungshöfe oder Rechnungshofpräsidenten) bei der erfolgreichen Konzipierung und Umsetzung von Open-Government-Strategien eine wichtige Rolle spielen. Unabhängige staatliche Einrichtungen erfüllen eine doppelte Funktion: Sie schlagen Reformen vor und ziehen die Regierung zur Rechenschaft (OECD, 2016a). Als Kontrollinstanz staatlichen Handelns befinden sie sich in einer privilegierten Position, um Ineffizienzen und Korruptionsfälle aufzudecken, was sie in die Lage versetzt, maßgeschneiderte Empfehlungen für Governance-Reformen zu erteilen. Deshalb können sie gegenüber den anderen Gewalten des Staats bei Open-Government-Reformen als Berater fungieren, sie zugleich aber auch für Open-Government-Strategien zur Verantwortung ziehen. Parallel hierzu können unabhängige Institutionen die Open-Government-Prinzipien auf ihre eigene Arbeitsweise anwenden und dabei als Vorbild dienen und ihren Einfluss verstärken. Das Spektrum kann von der Transparenz ihrer Aktivitäten und Ressourcen (durch die Veröffentlichung der Haushaltsunterlagen) bis hin zur aktiven Beteiligung betroffener Akteure reichen. Einige Anti-Korruptionsbehörden haben beispielsweise institutionalisierte Mechanismen für einen regelmäßigen Dialog mit der Zivilgesellschaft eingerichtet, was es ihnen ermöglicht, über eine bessere Evidenzbasis für ihre Politikgestaltung zu verfügen und die Zivilgesellschaft stärker für die Korruptionsbekämpfung zu gewinnen (OECD, 2016d). Die Beteiligung an den Arbeiten der obersten Rechnungskontrollbehörden kann die Mitwirkung bei der Bestellung von Beamten, in der Auditplanung, bei der Kontrolle der Einhaltung von Empfehlungen sowie der Verbreitung von Informationen beinhalten (Effective Institutions Platform, 2014).

Beispielsweise besteht die wichtigste Rolle der Ombudsperson traditionell darin, Bürgerbeschwerden über missbräuchliche Handlungen oder Entscheidungen der Regierung

und Verwaltung entgegenzunehmen und zu untersuchen (OECD, 2016a). Aufgaben und Befugnisse der Ombudsstellen weichen in den unterschiedlichen Weltregionen erheblich voneinander ab. Sie können u.a. den Schutz der Menschenrechte, Zugang zu Informationen, Korruptionsbekämpfung und Verhütung von Folter umfassen (Kasten 6.11).

Kasten 6.11 Kategorien von Ombudsstellen

Klassische Ombudsperson

Die klassische Funktion einer Ombudsstelle besteht darin, Beschwerden gegen die öffentliche Verwaltung zu untersuchen, Empfehlungen bezüglich der von der Verwaltung zu ergreifenden Maßnahmen zu formulieren und sich dafür einzusetzen, dass diese Empfehlungen befolgt werden. Ombudseinrichtungen nach dem klassischen Modell sind häufig mit umfassenden Befugnissen ausgestattet, um die ihnen unterbreiteten Fälle zu untersuchen. Sie können auf die Schlichtung eines Konflikts hinarbeiten, wenn aber keine Lösung erreicht werden kann, richten sie Empfehlungen an die betreffende Verwaltungseinheit. Die klassische Ombudseinrichtung hat keine Zwangsbefugnisse und kann nur „weiche“ Druckmethoden anwenden, um die Verabschiedung ihrer Empfehlungen zu erreichen. Die Ombudseinrichtung legt dem Parlament jährlich einen Tätigkeitsbericht vor, um es über die behobenen Missstände zu informieren.

Klassische Ombudseinrichtungen sind in Westeuropa und einigen Ländern des Commonwealth geläufig. Als Beispiele seien Australien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Irland, Island, Israel, die Niederlande, Norwegen und das Vereinigte Königreich angeführt.

In den letzten Jahren begannen sich Ombudseinrichtungen zu etablieren, die mit einem erweiterten gesetzlichen Mandat ausgestattet sind, um die Verabschiedung ihrer Empfehlungen zu erreichen. Die rechtlichen Befugnisse sind von Land zu Land unterschiedlich und können konkret folgende Tätigkeiten umfassen: Gerichtsanhörung, Teilnahme an Gerichtsverfahren, Antragstellungen in Verwaltungsverfahren, Unterbreitung von Gesetzesänderungsvorschlägen sowie Empfehlung von Disziplinar- oder Strafverfahren. Die klassische Ombudseinrichtung mit erweiterten rechtlichen Befugnissen findet sich in allen Regionen der Welt, insbesondere in Ländern, in denen diese Einrichtungen jüngeren Datums sind. Zu diesen Ländern zählen Äthiopien, Botsuana, Estland, Kasachstan, Kroatien, Papua-Neuguinea, Polen, Portugal und Spanien.

Ombudsperson für Menschenrechte

Diese Art von Ombudsstelle hat den spezifischen Auftrag, die Einhaltung der Menschenrechte zu überprüfen. In einigen Fällen ist der Auftrag der Ombudseinrichtung auf die Behandlung von Menschenrechtsfragen beschränkt, während in anderen Fällen der spezifische Menschenrechtsauftrag zum klassischen Mandat hinzukommt. Das Aufgabenspektrum von Ombudseinrichtungen mit Menschenrechtsauftrag erstreckt sich generell auf folgende Funktionen: Anklageerhebung bei Menschenrechtsverletzungen, Aufklärung und Information der Öffentlichkeit über Menschenrechte, Berichterstattung über die Menschenrechtslage in einzelnen Ländern, Durchführung von Forschungsarbeiten und Analysen der Menschenrechte sowie Monitoring der Umsetzung der Menschenrechte in den betreffenden Ländern.

Ombudsstellen für Menschenrechte sind in Osteuropa, Zentralasien und Lateinamerika besonders weit verbreitet. Zu den Beispielländern zählen alle lateinamerikanischen Länder, Albanien, Armenien, Kirgisistan, Papua-Neuguinea, Chinesisch Taipeh, Tansania und Ungarn. In Aserbaidshan, Bolivien, El Salvador, Georgien, Kolumbien, Usbekistan und Venezuela beschränkt sich die Aufgabe der Ombudseinrichtungen auf Menschenrechtsfragen.

Ombudsperson für Korruptionsbekämpfung

Diese Art von Ombudsstelle hat den spezifischen Auftrag der Korruptionsbekämpfung. Solche Stellen agieren häufig zugleich als Ombudseinrichtung und Anti-Korruptionsbehörde. Zu ihren spezifischen Funktionen zählen die Überwachung des Verhaltens hochrangiger Amtsträger, Erhebung und Prüfung von Vermögens- und Einkommensteuererklärungen, Untersuchung von Fällen angeblicher oder vermuteter Korruption sowie Aufklärung und Information der Öffentlichkeit in Korruptionsfragen.

Anti-Korruptions-Ombudseinrichtungen finden sich vornehmlich in Asien und Afrika. Zu den Beispielländern zählen u.a. China, Gambia, Ghana, Korea, Papua-Neuguinea, Ruanda, Chinesisch Taipeh und Vanuatu.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Ombudsperson für Rechnungsprüfung

Einige wenige Ombudsstellen haben einen spezifischen Rechnungsprüfungsauftrag, der sie befugt, staatliche Gremien zu überwachen und/oder Rechnungsprüfungen der Verwaltungspraktiken und -verfahren staatlicher Stellen durchzuführen, unabhängig davon ob eine individuelle Beschwerde eingegangen ist oder nicht. Ombudsstellen mit Rechnungsprüfungsmandat finden sich unter den australischen regionalen Ombudseinrichtungen und in Äthiopien.

Quelle: Weltbank (o.J.), "Differences between OIS", <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:23543235~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html> (Abruf am 21. Oktober 2016).

Die Rolle der Ombudsperson als Hüterin des öffentlichen Interesses und ihre Fähigkeit, bei Problemen einzugreifen, denen Bürger in ihren Interaktionen mit der öffentlichen Verwaltung begegnen, versetzt sie in eine günstige Lage, um Open-Government-Reformen zu unterstützen. Wie im *OECD Public Governance Review of Peru* (OECD, 2016b) erörtert, bringen Ombudsstellen Transparenz in staatliches Handeln und Fehlverhalten und können die Stimmen der Bürger in den Prozess der politischen Entscheidungsfindung einfließen lassen. Zudem fördern Ombudsstellen ein konsensorientiertes Dialogmodell, da ihre Arbeitsmethode auf die Suche friedlicher Lösungen ausgerichtet ist.

Möglichkeiten für die Ausschöpfung von Synergien zur Förderung von Open-Government-Prinzipien im gesamten Staat

Einrichtung eines Nationalen Ausschusses für einen offenen Staat

In einigen Fällen und sofern ein Land dies als möglich erachtet, kann die Einrichtung eines Ausschusses für einen offenen Staat ein zusätzliches Element sein, das die Koordinierung und Lenkung des Übergangs eines Landes zu einem offenen Staat weiter voranbringt. Die Zusammensetzung des Ausschusses sollte so breit wie möglich gefächert sein und Vertreter der drei Gewalten (auch auf nachgeordneter Ebene) sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen, der Wissenschaft, des Privatsektors und unabhängiger staatlicher Einrichtungen sowie interessierte Bürger umfassen. Dieser Ausschuss könnte regelmäßig zusammenkommen und als Plattform für den Austausch von Ideen, empfehlenswerten Verfahrensweisen und Erfahrungen dienen. Er würde gewährleisten, dass die Akteure gemeinsame Ziele verfolgen, ihr Engagement erneuern und eine gemeinsame Vorstellung von einem offenen Staat nach ihrem Verständnis entwickeln. Der Vorsitz des Ausschusses könnte von den verschiedenen Mitgliedern alternierend übernommen werden, um zu verhindern, dass ein einzelner Teilnehmer die Macht innehat.

Informelle Mechanismen für den Austausch über empfehlenswerte Verfahrensweisen und gewonnene Erfahrungen

Der Austausch von empfehlenswerten Verfahrensweisen und Erfahrungen zwischen allen relevanten Akteuren kann eine Schlüsselkomponente des Ansatzes für einen offenen Staat darstellen. Dieser Austausch muss nicht unbedingt in einem „formellen“ Rahmen stattfinden (d.h. in einer Kommission/einem Ausschuss, wie weiter oben erörtert). In vielen Fällen können die verschiedenen Gewalten das Ziel eines koordinierten und sachlich fundierten Ansatzes für ihre Politik und Initiativen zur Förderung der Offenheit im Rahmen eines Austauschs auf informellen Treffen und Dialogplattformen erreichen. Zivilgesellschaftlichen Organisationen kommt bei diesem Austausch eine Schlüsselrolle zu. Sie können Brücken bauen zwischen den verschiedenen Teilen des Staats und zum Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses beitragen, wie dies im Ansatz von Costa Rica für die Einrichtung institutioneller Kontaktstellen

der Fall war (die sog. „*Enlaces Inter-institucionales*“), die regelmäßig zusammentreffen, um über Erfolge und Herausforderungen zu diskutieren. Das könnte ein guter Ausgangspunkt für andere Länder sein (Kasten 6.12).

Kasten 6.12 **Costa Ricas Kontaktstellen für Open Government**

Die *Enlaces Inter-institucionales* (d.h. Kontaktstellen für Open Government), die für die Konzipierung und Umsetzung des Zweiten OGP-Aktionsplans eingerichtet wurden, sind ein wichtiger erster Schritt auf dem Weg zur Gewährleistung einer institutionsübergreifenden Koordinierung. Als eine vom Zentrum der Regierung ergriffene Initiative sind die *Enlaces* die Kontaktstellen für den stellvertretenden Ministerpräsidenten, der der Hauptverantwortliche für Open-Government-Initiativen im Land ist, die verschiedenen Ministerien auf Ebene der Zentralregierung, dezentralisierte Einrichtungen, einige Kommunen, die Ombudsperson, die Justiz usw. Ziel der Regierung ist es, zumindest in jeder an der Umsetzung der Open-Government-Agenda beteiligten Einrichtung eine Kontaktstelle einzurichten. Die *Enlaces* sind in den vergangenen Monaten regelmäßig zusammengekommen und beim Kapazitätsaufbau von der OGP-Unterstützungsstelle unterstützt worden. Auch wenn die *Enlaces* dem stellvertretenden Ministerpräsidenten nicht offiziell Bericht erstatten, arbeiten sie auf freiwilliger Basis mit diesem zusammen und können dem Regierungszentrum auf horizontaler wie auf vertikaler Ebene ein wirksames Koordinierungsinstrument zur Verfügung stellen.

Quelle: OECD (2016f), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265424-en>.

Ausblick: Das Konzept des offenen Staats Wirklichkeit werden lassen

Immer mehr Länder in aller Welt haben begonnen, vom Konzept eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns zu dem eines offenen Staats überzugehen. In den vergangenen Jahren sind Initiativen für einen „offenen Kongress“, eine „offene Justiz“, „offene nachgeordnete Verwaltungen“ aufgekommen, die die bestehenden Open-Government-Initiativen ergänzen und so zu dem beitragen, was die OECD den „offenen Staat“ nennt. In den meisten Ländern, in denen Initiativen zur Förderung der institutionellen Offenheit auf Ebene der verschiedenen Staatsgewalten und unabhängiger staatlicher Einrichtungen ergriffen wurden, suchen die Akteure derzeit nach Mitteln und Wegen, um aus ihren jeweiligen Erfahrungen und denen vergleichbarer Organe in anderen Ländern zu lernen. In einigen Ländern koordinieren die verschiedenen Gewalten und unabhängigen staatlichen Einrichtungen ihre Initiativen sogar und haben informelle Mechanismen zum Austausch empfehlenswerter Verfahrensweisen eingerichtet.

Es sind Belege dafür vorhanden, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Erzielung von Fortschritten auf dem Weg zu mehr Offenheit und Rechenschaft und einem verstärkten Engagement der staatlichen Gewalten eine wichtige Rolle spielen können. Das gleiche gilt für die Wissenschaft, den Privatsektor und interessierte Bürger. Auf der Basis der existierenden empfehlenswerten Verfahrensweisen, die im OECD-Survey und in den Open-Government-Länderberichten der OECD ermittelt wurden, wurden in diesem Abschnitt mögliche Wege untersucht, um Synergien zwischen den verschiedenen bestehenden Initiativen auszuschöpfen und zu weiteren Forschungsarbeiten aufzurufen, um eine solide Informationsbasis bezüglich der Ansätze für einen offenen Staat in den Ländern aufzubauen. Diese Forschungsarbeiten sollten folgenden Fragestellungen nachgehen:

- Inwieweit müssen die Open-Government-Prinzipien Rechenschaft, Transparenz und Bürgerbeteiligung in den verschiedenen Gewalten des Staats und unabhängigen staatlichen Einrichtungen auf unterschiedliche Weise angewendet werden?

- Wie lassen sich Open-Government-Initiativen am effektivsten/effizientesten zwischen den verschiedenen staatlichen Gewalten und den unabhängigen staatlichen Einrichtungen koordinieren?
- Wie können Wissenschaft und Privatsektor beim Umbau zu einem offenen Staat eine größere Rolle spielen?

Die Zukunft offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns besteht eindeutig darin, dass alle staatlichen Akteure die Open-Government-Prinzipien Rechenschaft, Transparenz und Bürgerbeteiligung anwenden. Ein ganzheitlicher Ansatz für einen offenen Staat kann dafür sorgen, dass die ergriffenen Politikmaßnahmen und erbrachten Dienstleistungen den Bedürfnissen der Bürger entsprechen, ihr Vertrauen in die staatlichen Einrichtungen erhöhen und schließlich auch zu Fortschritten in der Entwicklungsagenda in den Ländern beitragen.

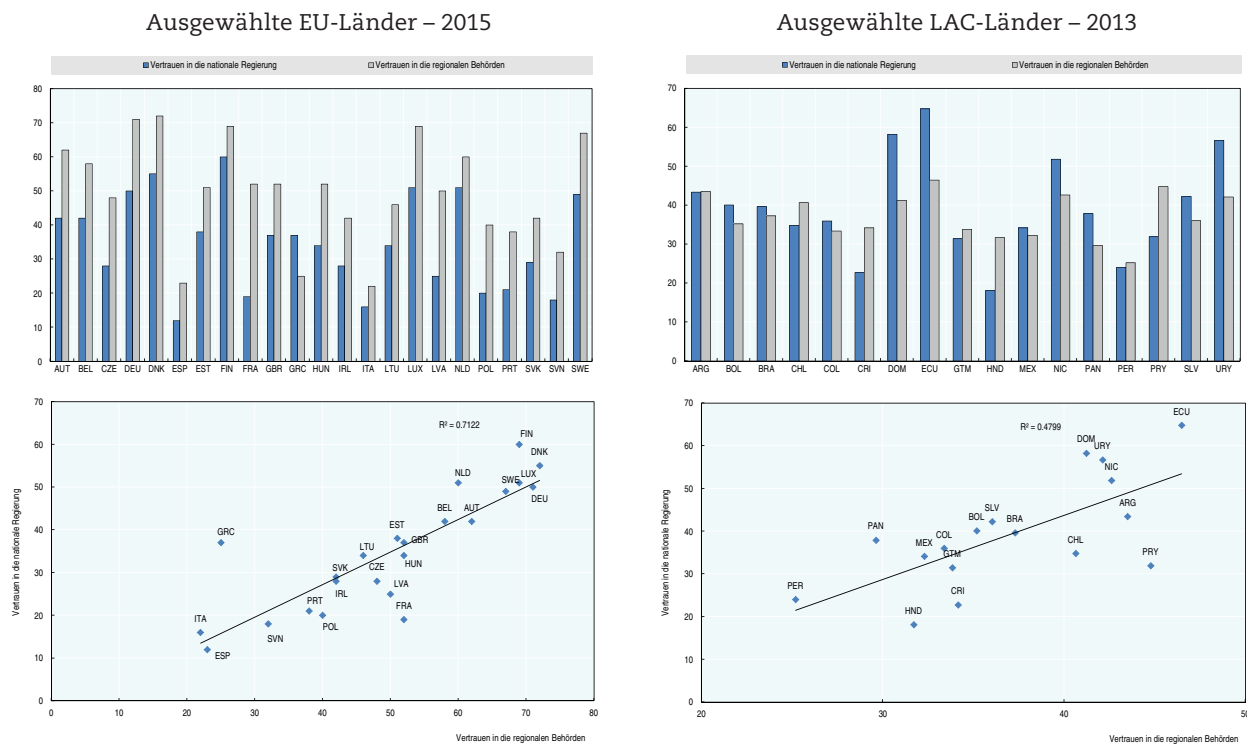
Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auf der lokalen Ebene: Den Bürgerinnen und Bürgern die öffentliche Politik näherbringen

Regionen und Städte sind der Ort, an dem Bürger und Politikmaßnahmen zusammenreffen. Von der partizipativen Haushaltsaufstellung in Porto Alegre (Brasilien) über Sozialaudits in Andhra Pradesh (Indien) bis hin zu Initiativen der Lokalen Agenda 21 in aller Welt – die anschaulichsten Beispiele für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln lieferten bisher nicht nationale Regierungen, sondern Städte, Regionen oder Provinzen. Dies kommt vielleicht nicht überraschend, da die kommunalen und regionalen Verwaltungen die meiste Zeit für die konkreten Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge verantwortlich sind, die vom Unterhalt der Straßen bis zur Bildung sowie von der Sanitärversorgung bis zum Polizeiwesen reichen, womit sie die engsten Beziehungen zwischen Staat und Bürgern bilden.

Innovative und interaktive Ansätze zur Einbeziehung der Bürger in die Politikgestaltung wurden parallel zu den Dezentralisierungsanstrengungen umgesetzt, die von vielen Ländern ab den 1970er Jahren unternommen wurden und in der Übertragung von Befugnissen, Zuständigkeiten und Ressourcen von der nationalen Regierung an die nachgeordneten Verwaltungsebenen bestanden, um den Bedürfnissen und Forderungen der Bürger besser gerecht zu werden (Rodríguez-Pose und Gill, 2002). Trotz ihrer offensichtlichen Bedeutung umfassten Open-Government-Reformen hauptsächlich Initiativen auf nationaler Ebene. Erst in den letzten Jahren haben die Regierungen damit begonnen, ihre Open-Government-Agenda für die subnationale Ebene zu öffnen. Den nachgeordneten Gebietskörperschaften kommt bei der Umsetzung von Open-Government-Praktiken und -Initiativen tatsächlich eine Schlüsselrolle zu, weil sie an vorderster Stelle des Staates stehen und weil viele der Open-Government-Empfehlungen und -Verpflichtungen direkte Auswirkungen auf lokaler Ebene haben.

Diese engere Wechselbeziehung zwischen den Bürgern und den kommunalen und regionalen Verwaltungen ist vielleicht einer der Gründe, warum das Vertrauen in die lokalen Behörden häufig größer ist als in die nationale Regierung. Wie in Abbildung 6.5 dargestellt, ist in den EU-Ländern das Vertrauen in die regionalen und kommunalen Behörden deutlich größer als das Vertrauen in die nationale Regierung. Zudem besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Vertrauen in die nationale Regierung und dem Vertrauen in die regionalen Behörden. Im Gegensatz dazu ist in den Ländern der Region Lateinamerika und Karibik (LAC) kein großer Unterschied zwischen dem Grad des Vertrauens in die nationale Regierung und in die lokalen Behörden zu beobachten, was auf die starken Präsidialsysteme und die erst beginnende Übertragung von Zuständigkeiten an die nachgeordneten Verwaltungsebenen zurückzuführen ist. Darüber hinaus zeigten die Daten des Gallup World Poll 2014 für die

Abbildung 6.5 Vertrauen in die nationalen Regierungen und die lokalen Behörden in ausgewählten EU- und LAC-Ländern



Quelle: Eigene Arbeiten des Autors basierend auf Daten von Eurobarometer für die EU-Länder und Latinobarómetro für die LAC-Länder.

Vereinigten Staaten, dass die amerikanischen Staatsbürger den Kommunalbehörden (72%) nach wie vor mehr vertrauen als den Regierungen der Bundesstaaten (62%) (McCarthy, 2014), was auf ein größeres Vertrauen in die nächste Verwaltungsebene schließen lässt. Tatsächlich ist es die lokale Politik, in der sich die Bürger politisch am wirksamsten fühlen und wo sie die politischen Fragen am besten verstehen (John, 2001).

Somit ist die Einbeziehung der kommunalen und regionalen Verwaltungen in alle Phasen einer Open-Government-Strategie mit zahlreichen Vorteilen verbunden; dies setzt allerdings die erforderliche politische Unterstützung sowie die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen voraus. Dieser Abschnitt befasst sich mit der Rolle, die die nachgeordneten Gebietskörperschaften bei der Wahrnehmung spielen, die die Menschen von der Qualität der Regierung und Verwaltung haben, da ihre Nähe zur Bevölkerung und zu deren Bedürfnissen Kontrolle und Partizipation durch die Bürger fördert. Zudem wird gezeigt, dass Open-Government-Initiativen auf der lokalen Ebene ein großes Potenzial für die Stärkung der Kapazität der Kommunalbehörden aufweisen, die Bürger einzubinden und von ihren Beiträgen zu profitieren, nicht nur bei der Konzipierung von Politikmaßnahmen, sondern auch in der Evaluierungsphase, wie in Kapitel 3 und 5 eingehender erörtert. Im Anschluss daran wird erläutert, welche Bedeutung die nachgeordneten Verwaltungen für eine effektive Gestaltung und Umsetzung einer nationalen Open-Government-Strategie haben. Zuletzt werden die Herausforderungen aufgeführt, die es auf lokaler Ebene zu bewältigen gilt, um eine sachgerechte Umsetzung von Open-Government-Initiativen sicherzustellen.

Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auf lokaler Ebene bietet mehr Möglichkeiten der aktiven Bürgereinbindung anhand innovativer Mechanismen und Instrumente, die zunächst vor Ort getestet wurden, darunter Zusammenkünfte, Anhörungen, Gemeinde-

ratsversammlungen oder Treffen zur partizipativen Haushaltsaufstellung. Die lokale Ebene liefert Beispiele für innovative, transparente und partizipative Ansätze, bei denen die Bürger im Mittelpunkt der engen Wechselbeziehung stehen, die zwischen ihnen, ihren gewählten lokalen Vertretern und der lokalen öffentlichen Verwaltung besteht. Viele nachgeordnete Gebietskörperschaften, die es sich zum Ziel gesetzt haben, die Open-Government-Prinzipien in ihre tägliche Arbeit einzubetten, haben den Versuch gestartet, die repräsentative Demokratie durch partizipative Konsultationsprozesse zu gewährleisten. Dies impliziert, dass bestimmt wird, wer wie in die lokale Politikgestaltung einbezogen wird, wie dies vonstattengeht und „wie eine genaue Repräsentation einer Vielzahl von gesellschaftlichen Interessen sichergestellt werden kann“ (Pitkin, 1972).

Umsetzung von Open-Government-Praktiken und -Initiativen auf den nachgeordneten Ebenen: Die Bürger in den Mittelpunkt rücken

Die kommunale Verwaltung ist die Ebene der öffentlichen Verwaltung, an die sich die Bürger als erstes wenden, um ihre unmittelbaren und konkreten Anliegen und Probleme zu lösen. Es handelt sich dabei auch um die Ebene, wo Demokratie am deutlichsten zutage tritt, da die Bürger über die wirksamste Möglichkeit verfügen, aktiv und direkt an Entscheidungen teilzuhaben, die für die ganze Gesellschaft getroffen werden. Die lokale Governance bietet daher aufgrund ihrer geringeren Dimension und ihrer Fokussierung auf lokale Sachverhalte bessere Chancen für die direkte und repräsentative¹ Demokratie sowie für eine direktere partizipative Demokratie (Cretu und Cretu, 2014).

Um ihr Potenzial zu entfalten, brauchen die kommunalen und regionalen Verwaltungen den richtigen Rahmen, der Gemeinderäte und lokale Behörden zu Reformen und Modernisierung ermutigt. Die Nähe zwischen Politikverantwortlichen und Bürgern eröffnet tatsächlich ein breites Spektrum an Open-Government-Praktiken und -Initiativen. Die Wirkung solcher Initiativen kann gesteigert werden, wenn sie auf den nachgeordneten Ebenen umgesetzt werden. Damit wird überdies ein Beitrag zur nationalen Open-Government-Gesamtstrategie geleistet. In diesem Kontext sorgt eine offene kommunale bzw. regionale Verwaltung gemeinsam mit den Bürgern für Ko-Innovation, Ko-Kreation und Ko-Design von Politikmaßnahmen, Dienstleistungen, Tools und Lösungen. Zu diesen Praktiken gehört u. a. der Meinungs austausch im Rahmen von Zusammenkünften, Gemeinderatssitzungen, Anhörungen oder Bürgerversammlungen bzw. Town Hall Meetings (Kasten 6.13).

Den auf lokaler Ebene gewählten Gemeinderäten kommt bei der Erarbeitung und Umsetzung einer nationalen Open-Government-Strategie eine wichtige Rolle zu, da sie am besten in der Lage sind, die auf ihrer Verwaltungsebene bestehenden Einschränkungen, Bedürfnisse und Chancen zu beurteilen. Zudem ist es für die Bürger auf der lokalen Ebene einfacher zu beurteilen, wie erfolgreich lokale Politikmaßnahmen, wie Stadtplanung oder Haushaltsausgaben für öffentliche Gebäude (z.B. Schulen), umgesetzt werden, weil sie direkt sehen, ob sich Versprechen in konkreten Ergebnissen niederschlagen, und weil sie die gewählten Vertreter zur Rechenschaft ziehen können. Manche Länder ziehen bereits die Bürger in Entscheidungen über Haushaltsausgaben auf nationaler und kommunaler Ebene ein, wie nachstehend in Kasten 6.14 erörtert.

Die Vorteile, die jedes der Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns den Politikverantwortlichen auf der subnationalen Ebene bieten kann, sind nachstehend aufgeführt.

Unter **Transparenz** ist die Offenlegung und damit gegebene Zugänglichkeit einschlägiger Regierungs- und Verwaltungsdaten zu verstehen. Auf der lokalen Ebene ist Transparenz ein Indikator dafür, inwieweit die staatlichen Stellen in der Lage sind, ihre Zuständigkeiten

Kasten 6.13 Öffentliche Anhörung: Entwicklung der Smart-City-Strategie für Mailand

Bürgerbeteiligung ist einer der wichtigen Aspekte in der politischen Strategie von Mailand, auch im Hinblick auf das offene Regierungs- und Verwaltungshandeln. In diesem Kontext hat die Stadt Mailand mehrere Akteursbeteiligungsprozesse aufgenommen, um gemeinsam mit dem privaten Sektor und den zivilgesellschaftlichen Organisationen Maßnahmen und Vorgehensweisen zu entwickeln.

Ein Beispiel ist der Beteiligungsprozess „Öffentliche Anhörung: Entwicklung der Smart-City-Strategie für Mailand“, der im April 2013 gestartet wurde und noch immer läuft. Es handelt sich um ein Konsultationsverfahren mit Großunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), Hochschulen, Finanzorganisationen, Bürgern, NRO und lokalen Organisationen. Ziel ist es, eine lokale Politik (politische Strategie und Masterplan für die Verwaltung) in Bezug darauf zu entwickeln, wie sich Mailand in eine intelligente, nachhaltige und inklusive Stadt verwandeln lässt. Dafür werden betroffene Akteure auf lokaler Ebene in die Analyse des Großteils der strategischen Pläne der Stadt eingebunden, um darauf aufbauend „smarte Ziele“ für die kommenden zehn Jahre festzulegen. Die Akteure kamen im April 2013 im Rahmen eines Stadtforums zusammen und wirken inzwischen an thematischen Arbeitsgruppen zu verschiedenen Fragen mit: Mobilität, Umwelt, Wirtschaft, Stadtbevölkerung, Lebensformen, Governance und Expo 2015.

Dieser von der Stadt und der Handelskammer Mailand koordinierte Prozess dauerte bis März 2014. Die betroffenen Akteure wurden von dem für das Smart-City-Projekt zuständigen Team eingeladen, sich in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Abteilungen der Stadtverwaltung (Hauptabteilung Mobilität und Umwelt für die Arbeitsgruppe zur Mobilität; Abteilung Soziale Angelegenheiten für die Arbeitsgruppe zur Stadtbevölkerung usw.) an den Arbeitsgruppen zu beteiligen. Die Auswahlkriterien variierten von Arbeitsgruppe zu Arbeitsgruppe. Normalerweise wurden Organisationen eingeladen, die an der öffentlichen Veranstaltung von April 2013 teilgenommen hatten (die Teilnahme daran stand allen offen, und über 1 000 Akteure waren eingeladen), sich für den Smart-City-Newsletter angemeldet hatten, über eine Smart-City-Abteilung oder ein Smart-City-Büro verfügten (insbesondere was den privaten Sektor anbelangt), sich mit den lokalen Behörden über einschlägige Fragen ausgetauscht hatten, ihr Interesse an einer Teilnahme an der öffentlichen Anhörung bekundet hatten und an „Smart-Projekten“ beteiligt waren. Darüber hinaus sind bestimmte Akteure immer zu allen Arbeitsgruppen eingeladen, wie die Region Lombardei, die Technologiepartner der Weltausstellung Expo 2015, die *Fondazione Cariplo* (die größte Bankenstiftung Mailands) sowie das lokale Forum des Dritten Sektors (ein Dachverband für zivilgesellschaftliche Organisationen).

Die einzelnen Arbeitsgruppen versammeln sich für drei bis vier Stunden in Räumen, die von der Stadt oder der Handelskammer zur Verfügung gestellt werden. Eigens für diesen Zweck werden von der Stadtverwaltung zwei Diskussionsleiter ausgesucht. Nach dem „physischen“ Treffen wird den Teilnehmern ein Bericht geschickt, damit sie per E-Mail interagieren und das Dokument kommentieren und korrigieren können.

Auf der Basis dieser Berichte überarbeiten die Stadt und die Handelskammer, mit Hilfe einer Expertengruppe, die Strategie für die Stadt, die anschließend vom Gemeinderat (*giunta comunale*) verabschiedet werden muss. Der für Innovation, Forschung, Beschäftigung, intelligente Stadt und digitale Agenda verantwortliche Stadtrat (*assessore*) ist in der Stadt Mailand für öffentliche Anhörungen zuständig und hat bereits einen Beschluss für den Start der betreffenden öffentlichen Anhörung vorgelegt, der im Februar 2013 vom Gemeinderat angenommen wurde.

Am Ende des Prozesses sollen eine Strategie für die Stadt und ein neues Governance-Modell für die Smart City Mailand angekündigt und allen Bürgern präsentiert werden. Das endgültige Ziel wird dann in der Untergliederung der politischen Strategie in „smarte“ Ziele für die Verwaltung bestehen, die sich die einzelnen Abteilungen zu eigen machen sollen.

Quelle: Stadtverwaltung Mailand (2013), Interview mit Caterina Sarfatti, Abteilung für internationale Angelegenheiten, Italien.

Kasten 6.14 Einführung von Elementen der Bürgerbeteiligung in das Haushaltsverfahren

In der Empfehlung der OECD zur Haushaltsführung (Recommendation on Budgetary Governance) von 2015 werden die Staaten explizit aufgefordert, „die Offenheit, Transparenz und Zugänglichkeit von Haushaltsunterlagen und -daten sicherzustellen“ und „eine inklusive, partizipative und realistische Debatte über Haushaltsentscheidungen zu ermöglichen“.

In jüngerer Zeit haben partizipative Haushalte oder Bürgerhaushalte weltweit Verbreitung gefunden und wurden in einer Reihe von OECD-Ländern erfolgreich aufgegriffen. In der Praxis sind die Fortschritte auf der nationalen Ebene bislang begrenzt, weil die entsprechenden Aktivitäten und Innovationen eher auf der kommunalen Ebene stattfinden. Ein nennenswertes Beispiel ist Paris (Frankreich), wo die partizipative Haushaltsaufstellung seit ihrer Einführung im Jahr 2014 erheblich ausgeweitet wurde, insbesondere im Hinblick auf den Umfang der Haushaltsmittel, die der Beteiligung unterliegen (über 100 Mio. Euro pro Jahr), sowie die Mechanismen, die für die Vorlage, Auswahl und Priorisierung von Projekten eingesetzt werden. Der Trend bei der partizipativen Haushaltsaufstellung erklärt sich u. a. daraus, dass Spielraum für verbesserte Politikergebnisse vorhanden ist, insbesondere durch:

- ein stärkeres zivilgesellschaftliches Engagement und positive längerfristige Effekte auf die politische Kultur und die Kompetenzen der Bürger;
- Möglichkeiten für eine stärkere Einbeziehung sozioökonomisch benachteiligter und marginalisierter Gruppen in der Gesellschaft;
- grundlegende soziale Verbesserungen in bestimmten Fällen (in denen es Belege für besser fokussierte kommunale Ausgaben für die Gesundheitsversorgung ebenso wie für niedrigere Säuglingssterberaten z.B. in brasilianischen Gemeinden gibt);
- Unterstützung für ein umfassendes Modernisierungs- und Transparenzprogramm innerhalb der öffentlichen Verwaltung.

Im Rahmen des sogenannten *budget participatif* (Bürgerhaushalt) können die Einwohner von Paris über verschiedene Projektvorschläge abstimmen und sind aufgefordert, die Investitionen auszuwählen, die ihnen angesichts begrenzter Haushaltsmittel, die die Umsetzung aller Vorschläge nicht erlauben, am nützlichsten erscheinen.

Seit 2014 haben die Einwohner von Paris die Möglichkeit, über die Verwendung von 5% des städtischen Investitionsbudgets (0,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2014-2020) zu entscheiden. Das Ziel ist es, die Bürger in die kommunale Politikgestaltung einzubeziehen, um den sozialen Zusammenhalt zu fördern und mehr über die Präferenzen der Bürger zu erfahren. Das Partizipationsangebot beruht auf den Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und soll die Beziehung zwischen den Bürgern, ihren Repräsentanten und den öffentlichen Institutionen stärken.

Im Bürgerhaushalt 2015 wurde die Beteiligung intensiviert, indem den Bürgern die Möglichkeit gegeben wurde, Projekte vorzuschlagen, über die anschließend abgestimmt wurde (Mairie de Paris, 2015). Das Projekt dient dazu, kreative Ideen der Einwohner umzusetzen, indem 1. die Bürger auf einer Website Investitionsprojekte vorschlagen, 2. die Stadtverwaltung die Machbarkeit der Vorschläge prüft und 3. die Vorschläge den Einwohnern von Paris zur Abstimmung unterbreitet werden.

Die OECD arbeitet eng mit Partnern und betroffenen Akteuren zusammen, einschließlich der Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) und der International Budget Partnership (IBP), um auf wertvollen vor Ort gewonnene Erfahrungen aufzubauen und zu untersuchen, wie sie auf der nationalen Ebene Bedeutung erlangen können.

Quelle: OECD (2015b), „Recommendation of the Council on Budgetary Governance“, OECD, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf; Mairie de Paris (2015), „Budget participatif“, <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/le-budget-participatif.html>.

und Pflichten zu erfüllen, und inwieweit sie im Hinblick auf ihre eigene Leistung und den Dienstleistungserbringungsprozess transparent sind. Transparenz steht ebenfalls für den freien Zugang zu politischen und wirtschaftlichen Aktivitäten staatlicher Stellen sowie zu Entscheidungen kommunaler und regionaler Verwaltungen. Die größten Probleme, die durch mangelnde Transparenz auf der lokalen Ebene verursacht werden, sind in der Regel mit den Informationen verbunden, die von den regionalen und kommunalen Verwaltungen online zur Verfügung gestellt werden, z.B. über die Haushaltspolitik, öffentliche Debatten und Versammlungen, sowie mit den Informationen in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen, die von öffentlichen Unternehmen erbracht werden. Dieser Mangel an Informationen kann sich auf die ärmsten und am stärksten marginalisierten Akteure auf vielerlei Weise auswirken, insbesondere indem ihre Ausgrenzung verstärkt und ihr Zugang zu lokalen Ressourcen und Chancen begrenzt wird, da fehlende Informationen für alle zu unverhältnismäßig hohen Ausgaben für die Anliegen der Mittelschicht und der wohlhabenden Bevölkerungsschichten (z.B. große Infrastrukturprojekte) führen können, anstatt zu Projekten, um grundlegenden und dringlicheren Bedürfnissen gerecht zu werden (z.B. Ausbau des Wasserversorgungsnetzes auf unterversorgte Viertel). Das Beispiel von Miraflores, Peru (Kasten 6.15), liefert ein Instrument zur Lösung dieses Problems.

Kasten 6.15 **Partizipative Haushaltsaufstellung in Miraflores, Peru**

Das Transparenzportal des Vorortbezirks von Lima, der Kommune Miraflores (www.miraflores.gob.pe/_transparencia.asp), ist ein wirksames Instrument, das die Kommunalverwaltung mit ihren Bürgerinnen und Bürgern verbindet. Dieses Konzept bezieht sich nicht nur auf die Open-Government-Prinzipien der Transparenz und der Rechenschaft, sondern liefert auch Informationen über die wichtigsten Aktivitäten der Kommune und gewährleistet eine direkte Interaktion mit den Bürgern im Bereich der partizipativen Haushaltsaufstellung.

Seit 2009 organisiert die Stadt jährlich Treffen zur partizipativen Haushaltsaufstellung, um die Investition öffentlicher Mittel durch einen Dialogprozess und Konsensfindung zu priorisieren. Mit diesem Ansatz soll den Wünschen und Vorstellungen der Bürger in Bezug darauf besser Rechnung getragen werden, wie öffentliche Mittel am besten verwendet werden können. Dabei findet zunächst ein Treffen statt, das den Vertretern der Zivilgesellschaft, der breiten Öffentlichkeit und den in Miraflores angesiedelten privaten Einrichtungen offensteht; alle, die daran teilnehmen wollen, werden registriert. Jeder Teilnehmer wird mit dem Ansatz und dem Ablauf des Mechanismus vertraut gemacht, danach werden Workshops zur Identifizierung von Problemen und zur Priorisierung der Ergebnisse der gewünschten Projekte veranstaltet, die durch die Kommune umgesetzt werden sollen. Im Anschluss an eine technische Machbarkeitsstudie werden die Projektvorschläge mittels Abstimmung der beteiligten Akteure entsprechend dem gewünschten Umsetzungsdatum geordnet. In der Folge haben alle Bürger die Möglichkeit, ihre Stimme abzugeben. Die beliebtesten Projekte werden von der Kommune offiziell bekanntgegeben und im nächsten Haushalt berücksichtigt.

Quelle: Organisation Amerikanischer Staaten (2014), "Gobierno Municipal Abierto en América Latina – De la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa", www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf.

Außerdem sind kommunale und regionale Verwaltungen durch einen hohen Grad an Heterogenität gekennzeichnet, da sich ihre Größe, ihre finanziellen Ressourcen ebenso wie die Kapazitäten und Kompetenzen ihrer Belegschaft jeweils stark voneinander unterscheiden. Dies kann insofern Verzerrungen zwischen den einzelnen Kommunen verursachen, als die Einrichtung bzw. der Betrieb von Online-Informationsplattformen kostspielig ist. Zur Lösung dieses Problems haben die Verwaltungen von Provinzen und Gebieten innovative Möglichkeiten geschaffen, um alle Kommunen zusammenzuführen und ihnen den gleichen Zugang zu diesem Instrument zu bieten, wie es z.B. in der Provinz Bizkaia in Spanien der Fall ist (Kasten 6.16).

Kasten 6.16 Öffnung der Kommunen in der Provinz Bizkaia, Spanien

Der Provinzrat von Bizkaia (Spanien) hat einen innovativen Ansatz entwickelt, in dessen Rahmen alle Kommunen der Provinz zusammengeführt werden und den Bürgern eine entscheidende Rolle bei der Verbesserung der lokalen Politikmaßnahmen und der Dienstleistungsqualität in der Region eingeräumt wird. Basierend auf dem Konzept, dass „eine moderne Institution ihren Bürgern nahestehen und für sie zugänglich sein soll“, verpflichtet sich der Rat „weiter an Bereichen der Kooperation und der gesellschaftlichen Teilhabe zu arbeiten, um systematisch rechenschaftspflichtig, transparent und effizient sein zu können“.

Zu diesem Zweck hat der Provinzrat von Bizkaia eine benutzerfreundliche Website (<http://zabaltzen.balmaseda.net/es/portada/>) eingerichtet ebenso wie die Smartphone-Anwendung „Udala zabaltzen“ [Öffnung der Kommunen], worüber die Bürger Mängel in der Infrastruktur, wie beispielsweise Schlaglöcher oder verbesserungswürdige sanitäre Einrichtungen, melden können. Die Website und die App ermöglichen es den Bürgern, eine genaue Lokalisierung des gemeldeten Problems anzugeben, was eine rasche Informationsübermittlung an die zuständige Stelle erleichtert. Sobald ein auf diese Weise gemeldetes Problem gelöst ist, wird der Status entsprechend aktualisiert, so dass der Provinzrat, die Kommune und die zuständige Stelle der öffentlichen Kontrolle ausgesetzt sind.

Als eine der ersten lokalen Verwaltungen ging die Provinz Bizkaia von der elektronischen Verwaltung (E-Government) auf offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government) über, das gemäß der Definition des Provinzrats von Bizkaia auf den drei Säulen der Transparenz, der Partizipation und der Zusammenarbeit beruht. Zu den verfügbaren Funktionen der Website zählt auch die Möglichkeit, dass die Bürger einen direkten Meinungsaustausch mit dem Bürgermeister der jeweiligen Kommune führen und so ihren Anliegen und Vorschlägen Gehör verschaffen können. In manchen Fällen hat der Provinzrat Online-Umfragen für alle Einwohner geöffnet, um den Bedarf an neuen Infrastruktureinrichtungen oder sonstigen potenziellen Verbesserungen zu ermitteln. Um Transparenz und Rechenschaft auf der lokalen Ebene zu fördern, veröffentlicht die Provinz darüber hinaus Informationen zur Vergabe öffentlicher Aufträge.



Anmerkung: „Udala zabaltzen“ bedeutet „Öffnung der Kommunen“.

Quelle: BiscayTik (o.J.), „Diputación Foral de Bizkaia“, www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPT01/goazen2030/Bizkaia2030_CAST.pdf (Abruf am 21. Oktober 2016).

Teilhabe ist auf der lokalen Ebene sogar noch wichtiger. Eine aktive Einbindung von Bürgern und anderen betroffenen Akteuren trägt zu einem stärker zielgerichteten Einsatz der begrenzten Mittel von lokalen Verwaltungen und einer besseren Gestaltung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen bei, z.B. durch Konsultationen mit den Bürgern zur Bedarfs- oder Meinungsermittlung bei heiklen Themen, wie der Stadtplanung. Damit die Bürgerbeteiligung funktionieren kann, müssen kommunale und regionale Verwaltungen über ihre Pläne mit den Bürgern kommunizieren und sich dafür einsetzen, dass sich gemeinsam erarbeitete Politikvorhaben tatsächlich im Politikzyklus niederschlagen. Zugleich setzt aktive Beteiligung

aber auch voraus, dass sich die Bürger ihrer gewachsenen Verantwortung im politischen Entscheidungsprozess stellen. Die Öffnung des Politikgestaltungsprozesses mittels offener Konsultationen vor Ort ist einer der wichtigsten Schritte für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auf lokaler Ebene, zumal es wesentlich einfacher ist, eine angemessene Partizipation aller Mitglieder in einer eher kleinen Gemeinschaft (Stadt oder sogar Großstadt) sicherzustellen. Die kommunalen und regionalen Verwaltungen „kommen“ ihren Bürgern näher, und der Grad des potenziellen Einsatzes ist auf beiden Seiten deutlich höher. Ein weiterer großer Vorteil, den offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auf lokaler Ebene anhand einer solchen Vorgehensweise mit sich bringt, ist ein klareres Verständnis und eine bessere Identifizierung der Probleme, zu denen die Bürger konsultiert werden. Als Beispiel für diesen Ansatz dienen die lokalen Bürgerräte, die in den meisten lateinamerikanischen Ländern eine gängige Praxis sind. Diese Räte haben in der Regel eine rein beratende Funktion für die gewählten Repräsentanten bei spezifischen Themen wie Stadtplanung, Wohnungsbau oder ausgewählten Politikbereichen (Bildung, soziale Angelegenheiten), während es bei der Umsetzung der Pläne und der Politikmaßnahmen auf die Initiative der jeweiligen Kommune ankommt. Belege aus Lateinamerika veranschaulichen, wie wichtig die Fähigkeit und der Wille der an den Räten beteiligten Akteure sind und welche Bedeutung insbesondere der offenen Haltung der kommunalen und regionalen Verwaltungen gegenüber der Bürgerbeteiligung zukommt (ELLA, 2012) (Kasten 6.17).

Kasten 6.17 Lokale Bürgerräte in Lateinamerika

Seit den 1980er Jahren haben die staatlichen Stellen in Lateinamerika eine neue Beziehung zu ihren Bürgern aufgebaut, durch die letztere aktiver am Entscheidungsprozess teilhaben können. Dies wurde z.T. durch die Einrichtung der lokalen Bürgerräte erreicht.

Die lokalen Bürgerräte weisen in der Region zwar unterschiedliche Namen und Formen auf, sie verfügen aber über gemeinsame Merkmale. Generell vereinen sie Repräsentanten aus verschiedenen Sektoren der Zivilgesellschaft, wie Wissenschaft, zivilgesellschaftlichen oder gemeindebasierten Organisationen, und dem privaten Sektor, und bringen sie mit den Vertretern der lokalen Behörden in einem einzigen Gremium zusammen, in dem sie gemeinsam öffentliche Politikmaßnahmen oder Entwicklungsprogramme konzipieren. Sie verfolgen normalerweise auch ein gemeinsames Ziel: Demokratie stärken und Qualität und Bürgerorientierung von öffentlichen Politikmaßnahmen auf der lokalen Ebene verbessern.

In manchen Fällen ist die Einrichtung der lokalen Räte durch die Verfassung (z.B. in der peruanischen Verfassung – Titel IV, Kapitel XIV über Dezentralisierung) oder ein nationales Gesetz vorgeschrieben (z.B. im mexikanischen Wassergesetz, das die Einrichtung von Räten für die Wassereinzugsgebiete vorsieht), während sie in anderen Fällen auf Initiative der kommunalen und regionalen Verwaltungen und der Bürger (z.B. in Kolumbien mit den Jugendgemeinderäten von Medellín) entstanden sind.

Im Allgemeinen setzen sich die lokalen Räte in Lateinamerika aus gewählten Vertretern verschiedener sozialer, politischer und mitunter wirtschaftlicher Sektoren zusammen, was zeigt, wie wichtig die Fähigkeit und der Wille der an den Räten beteiligten Akteure sind, und welche Bedeutung insbesondere der offenen Haltung der kommunalen und regionalen Verwaltungen gegenüber der Bürgerbeteiligung zukommt.

Die lokalen Bürgerräte in Lateinamerika folgen im Hinblick auf die Themenvielfalt, mit der sie sich beschäftigen, zwei grundlegenden Modellen. Beim ersten Modell können die lokalen Räte über umfassende Entwicklungspläne debattieren und entscheiden, die sich daher auf viele sektorspezifische Anliegen erstrecken, wie z.B. beim peruanischen Plan zur partizipativen Entwicklung (*Plan de Desarrollo Concertado*) der Fall. Beim zweiten Modell befassen sich die lokal eingerichteten Räte mit bestimmten Themen (Sozialpolitik, Umweltschutz, städtische Governance oder öffentliche Gesundheitsversorgung), wie z.B. bei den lokalen Räten für Gesundheitsmanagement in Paraguay.

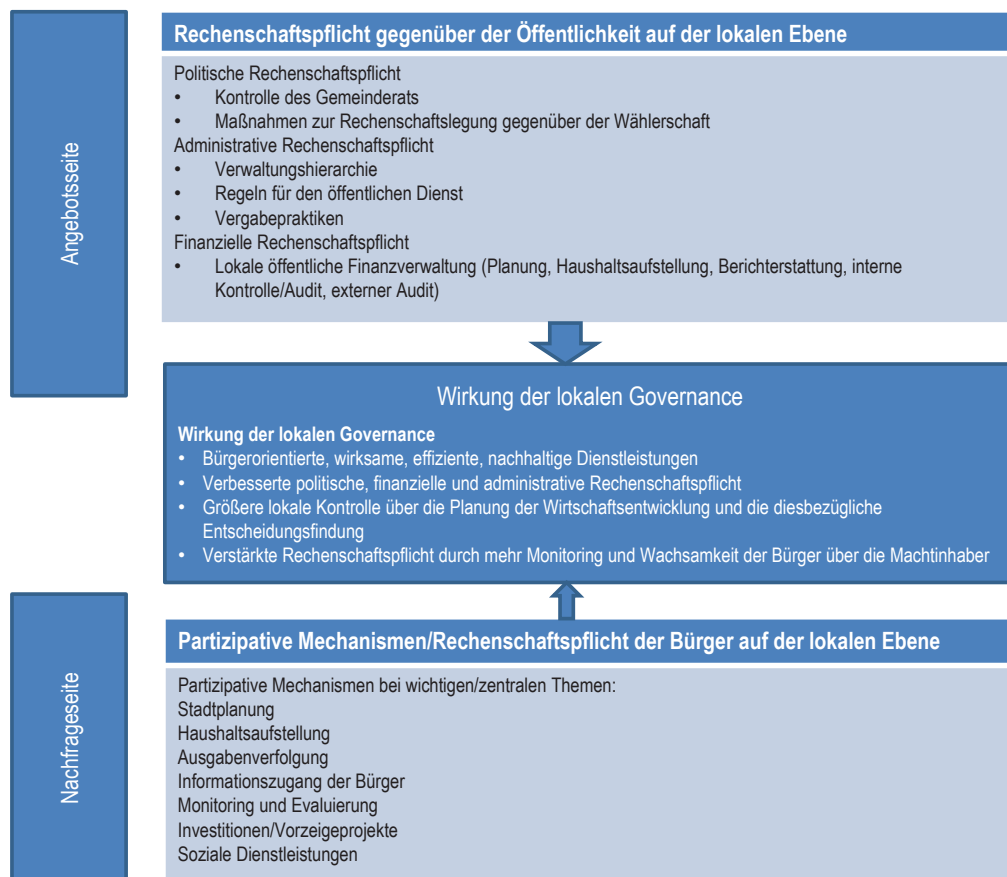
Quelle: ELLA (2012), *Increasing Citizen Participation in Local Governance: Latin America's local citizen councils*, Policy Brief, http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/files/120716_GOV_CitPar_%20RIEF2_0.pdf (Abruf am 21. Oktober 2016).

Auf der lokalen Ebene wird **Rechenschaft** häufig unter dem Gesichtspunkt der Dienstleistungserbringung gesehen. Das Hauptanliegen der Bürger ist die Art und Weise, wie die kommunalen und regionalen Verwaltungen konkrete Probleme lösen, die sich unmittelbar auf ihren Alltag auswirken. Dabei kann es sich z.B. um die Leistung der örtlichen Schule, das Funktionieren des öffentlichen Nahverkehrs oder die Abfallentsorgung handeln. Die Einführung spezifischer Instrumente für die Rechenschaftslegung auf der lokalen Ebene stellt noch immer eine große Herausforderung dar, da ein breites Spektrum an politischen, institutionellen und sozialen Vorbedingungen erfüllt sein muss, um zu gewährleisten, dass auf lokaler Ebene gewählte Vertreter, öffentlich Bedienstete und sonstige Akteure zur Rechenschaft gezogen werden können und ihre Macht nicht missbrauchen. Daher ist es auf der lokalen Ebene einfacher, direkte Rechenschaft einzufordern, weil es leichter ist, die Bürger zusammenzubringen, und weil die Bürger so Fragen zu öffentlichen Mitteln oder Rechtsvorschriften stellen können, womit die lokale Governance zu einem Instrument für aktives Handeln der Bürger wird.

Wenngleich Dezentralisierungsprozesse zur Stärkung der Rechenschaftslegung beitragen können, indem sie den Menschen Regierung und Verwaltung näher bringen, können damit auch Korruptionsrisiken einhergehen, da die lokalen Amtsträger aufgrund von familiären, freundschaftlichen oder geschäftlichen Beziehungen möglicherweise größere Eigeninteressen haben, was sich auf die Entscheidungsfindung auswirken kann. Die meiste Zeit ist die Bezahlung Politikverantwortlicher auf der lokalen Ebene im Vergleich zum nationalen Gehaltsniveau niedrig, und die für die Rechenschaftslegung der öffentlichen Amtsträger designierten Institutionen spiegeln nicht immer die lokale Dimension wider, weshalb sie unzulänglich sind. Wenn die wichtigen öffentlichen Akteure auf der lokalen Ebene (oder jene, die in ihrem Auftrag handeln) ihre Aufgaben gemäß strengen ethischen und moralischen Grundsätzen erfüllen und sich ehrlich verhalten, wird Korruption kaum Wurzeln schlagen können². Wenn Korruption aber auf lokaler Ebene auftritt, können die Folgen für das Leben der Bürger besonders schwerwiegend sein (Transparency International, 2009). Generell gilt, dass sich die Korruptionsrisiken verringern, wenn Transparenz, Rechenschaft und Bürgerbeteiligung in den Mittelpunkt des lokalen Governance-Systems gerückt werden. Die Bürgerinnen und Bürger können an der Politikgestaltung und -umsetzung teilhaben, sie beeinflussen und die lokalen Amtsträger für ihre Entscheidungen zur Rechenschaft ziehen. Die lokalen Amtsträger handeln im öffentlichen Interesse, sind im Hinblick auf ihre Aktivitäten transparent und übernehmen für sie die Verantwortung.

Im Zuge der weltweit zunehmenden Verbreitung von Dezentralisierungsreformen (in verschiedenen Stadien) nimmt die Autonomie der kommunalen und regionalen Verwaltungen wie auch der Ermessensspielraum der öffentlichen Amtsträger zu, was zu Interessenkonflikten, Vetternwirtschaft und Korruption führen kann. Daher ist es wichtig, wirksame Mechanismen der Rechenschaftslegung auf der Angebotsseite (Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit) und der Nachfrageseite (Rechenschaftspflicht der Bürger) sicherzustellen, um bessere Wirkungen der lokalen Governance, wie in Abbildung 6.6 gezeigt, zu erzielen.

Die staatlichen Stellen sind dafür verantwortlich, den Bedürfnissen der Bürger, die sie vertreten, so gut wie möglich und auf eine Art und Weise gerecht zu werden, dass sie für jeden Bürger bedeutsam sind. Die kommunalen und regionalen Verwaltungen sind sich zunehmend der Notwendigkeit bewusst, dass ihre Dienstleistungen an die Bedürfnisse und Forderungen der Bürger angepasst werden müssen, doch geht die Umsetzung der erforderlichen Veränderungen in manchen Kommunen noch immer sehr langsam vonstatten. Somit besteht reichlich Spielraum für erhebliche Verbesserungen in Bereichen wie Transparenz und Rechenschaft; ausbleibende Fortschritte in diesen Bereichen können allerdings das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentlichen Dienstleistungen schmälern.

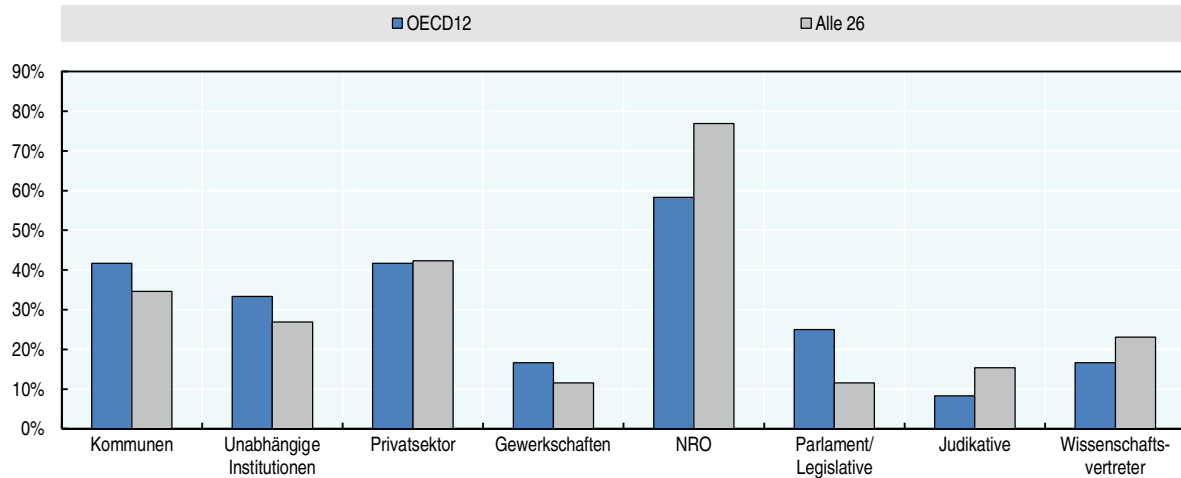
Abbildung 6.6 **Rahmen für die Rechenschaftslegung der kommunalen und regionalen Verwaltungen nach einem Open-Government-Ansatz**

Quelle: Eigene Arbeiten des Autors basierend auf Serdar, Y., B. Yakup und Serrano-Berthet (2008), "Local government discretion and accountability: A diagnostic framework for local governance", Local Governance and Accountability Series, Paper No. 113, Juli 2008, Weltbank, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/LocalGovernmentDiscretionandAccountability.pdf>.

Gestaltung der Open-Government-Politik von der lokalen Ebene aus

Obwohl die nationalen Regierungen ihre nationale Open-Government-Agenda erst vor kurzem für Initiativen seitens der lokalen Ebene geöffnet haben, werden erfolgreiche Praktiken im Hinblick auf Partizipation und Rechenschaftslegung seit Jahrzehnten zur Förderung von inklusivem Wachstum eingesetzt, auch wenn sie nicht mit dem Begriff „Open Government“ verbunden waren.

Tatsächlich kommt den Kommunen und ihren Vertretern bei Open-Government-Reformen eine Schlüsselrolle zu, da sie sich in der Tendenz häufiger mit ihren Bürgern über deren Bedürfnisse sowie deren Wünsche und Vorstellungen in Bezug auf lokale und nationale Politikmaßnahmen austauschen. Damit sind kommunale und regionale Verwaltungen ein perfekter Partner bei der Ausarbeitung einer nationalen Open-Government-Strategie (Kapitel 1). In der Anfangsphase der Ausarbeitung einer Open-Government-Politik können die lokalen Verwaltungen mit einem Bottom-up-Ansatz sicherstellen, dass die Zielsetzungen der Politik der Realität und den Herausforderungen vor Ort Rechnung tragen, wodurch eine sachgerechte Umsetzung begünstigt wird und schließlich die nationalen Politikziele erreicht werden können.

Abbildung 6.7 **Repräsentation der lokalen Verwaltungen im Open-Government-Koordinierungsmechanismus**

Anmerkung: In der Abbildung sind nur die Länder berücksichtigt, die angegeben hatten, dass die Koordinierung von Open-Government-Initiativen durch die Einrichtung eines Ad-hoc-Mechanismus, z.B. eines Open-Government-Ausschusses, erfolgt.

Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Trotz der Bedeutung der lokalen Ebene haben nur wenige Länder, wie Peru oder die Schweiz, angegeben, dass Vertreter der kommunalen und regionalen Verwaltungen an der Ausarbeitung der nationalen Open-Government-Strategie beteiligt waren³. Außerdem haben nur wenige Länder die lokalen Verwaltungen auch in die Koordinierungsmechanismen für die Open-Government-Strategie einbezogen. Während nahezu die Hälfte der OECD-Länder (42%; 35% aller Teilnehmerländer) die lokalen Verwaltungen eingebunden hat, lag diese Zahl in Lateinamerika deutlich darunter (20%) (Abb. 6.7).

Wenn man zudem die Beteiligung der anderen Mitglieder am Koordinierungsmechanismus für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auf nationaler Ebene betrachtet, ist festzustellen, dass die lokalen Verwaltungen schwach repräsentiert sind. Dies spiegelt die begrenzte Rolle der subnationalen Akteure wider, obwohl sie in der Umsetzungsphase eine Schlüsselfunktion haben. Darüber hinaus könnten die Politikverantwortlichen auf nationaler Ebene durch die Zusammenführung der nationalen Regierung und der nachgeordneten Verwaltungen im Rahmen eines solchen Mechanismus die innovativen Ansätze entdecken, die bislang auf lokaler Ebene umgesetzt wurden. In diesem Sinne könnte dieser Mechanismus als Forum für den Austausch empfehlenswerter Praktiken zwischen Regionen, Provinzen und Städten dienen und gleichzeitig einen gegenseitigen Lernprozess zwischen der subnationalen und der nationalen Ebene bei Open-Government-Initiativen ermöglichen.

Die subnationale Ebene wird zunehmend in Open-Government-Reformen eingebunden; eine Reihe von nationalen OGP-Aktionsplänen (NAP) enthält bereits Verpflichtungen in Bezug auf nachgeordnete Verwaltungen. Der Website der Open Government Partnership (o.J. b) zufolge haben schon 38 der 70 Mitgliedsländer (Stand September 2016) Verpflichtungen in Bezug auf die subnationale Ebene in einen ihrer nationalen Aktionspläne aufgenommen. Manche der Verpflichtungen zielen ausdrücklich auf die Stärkung von Transparenz, Rechenschaft und Bürgerbeteiligung in den Kommunen ab, wie im Fall von Dänemarks NAP-Verpflichtung „Pilotprojekt Freie Kommune“ von 2014, die die Schaffung einer intelligenteren, ressourceneffizienteren und weniger bürokratischen Kommune erleichtern soll. Bei anderen

Kasten 6.18 **Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auf lokaler Ebene im zweiten OGP-Aktionsplan Kolumbiens**

2015 legte Kolumbien seinen zweiten OGP-Aktionsplan für den Zeitraum 2015-2017 vor. Der Plan enthält 18 Verpflichtungen und bringt 2 Neuerungen. Das Land hat sich nicht nur um die Stärkung von Transparenz und Rechenschaft in der Justiz bemüht, sondern hat auch die Open-Government-Reformen auf die subnationale Ebene ausgeweitet. Wie in Verpflichtung 9 dargelegt, verpflichtet sich die Provinz Antioquia, eine transparente und verantwortliche Verwaltung einzurichten. Dieses *Departamento* führt bereits den Transparenz-Index "Transparency for Colombia" an, und der Gouverneur von Antioquia hat versprochen, die Open-Government-Agenda in seinem *Departamento* weiter voranzubringen.

Konkret beabsichtigt das *Departamento*, die OGP-Grundsätze einzuhalten, indem in allen 125 Kommunen von Antioquia Anhörungen zur Rechenschaftslegung veranstaltet werden. Im Rahmen dieser Anhörungen, an denen insgesamt 12 000 Bürgerinnen und Bürger innerhalb von zwei Jahren teilnehmen sollen, werden die Kommunen über die Einhaltung des Entwicklungsplans der Region, die Ergebnisse der Veranstaltungen zum Thema Transparenz im Hinblick auf das Vergabewesen ebenso wie die Ergebnisse der öffentlichen Vereinbarungen Bericht erstatten, die von den Bürgermeistern der einzelnen Kommunen von Antioquia unterzeichnet wurden.

Quelle: OGP (2015b), "Colombia's 2015-2016 OGP Action Plan", Open Government Partnership, www.opengovpartnership.org/country/colombia/action-plan.

Verpflichtungen liegt der Fokus auf offenen Daten auf lokaler Ebene, wie im Fall von Irlands Portal lokaler Verwaltungen, das in seinem nationalen OGP-Aktionsplan 2014 aufgeführt wird⁴. Die Einbeziehung der lokalen Ebene in den nationalen OGP-Aktionsplan im Fall Kolumbiens wird in Kasten 6.18 näher erläutert.

Wenngleich die Einbeziehung der lokalen Dimension in den nationalen Plan ein wichtiger Schritt ist, um die Vorteile der im Bereich des offenen Regierungs- und Verwaltungshandels durchgeführten innovativen Maßnahmen zu nutzen, ist es ebenso wesentlich, neue Initiativen auf der lokalen Ebene in Bezug auf offene Daten, Transparenz im Vergabewesen, partizipative Haushaltsaufstellung und zivilgesellschaftliches Engagement zu beobachten und zu fördern, damit offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auf allen Ebenen erfolgen kann.

Ausblick: Von den nachgeordneten Verwaltungen zu bewältigende Herausforderungen, um die Ergebnisse der Open-Government-Programme zu verbessern

Wie durch die Open-Government-Länderberichte der OECD gezeigt wurde, hilft die Ermittlung der potenziellen Herausforderungen in Bezug auf eine wirksame systematische Berücksichtigung einer nationalen Open-Government-Strategie auf allen Verwaltungsebenen den Politikverantwortlichen, um den verschiedenen Herausforderungen Rechnung zu tragen, denen sich die nachgeordneten Verwaltungen gegenübersehen, darunter:

- Begrenzte Sensibilisierung für die Vorteile von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln: Wie auf der nationalen Ebene besteht eine der häufigsten Herausforderungen für den Erfolg von Open-Government-Reformen in der fehlenden oder unzureichenden Sensibilisierung der öffentlichen Amtsträger für die Vorteile von Open-Government-Reformen. Wie durch die Open-Government-Länderberichte der OECD bestätigt wurde, könnten Druck durch die Zivilgesellschaft, Aufklärungskampagnen und Workshops zur Sensibilisierung der öffentlich Bediensteten für die verschiedenen in diesem Bericht aufgezeigten Vorteile diese Problematik potenziell mindern.

- **Geringer Grad der Einbeziehung der nachgeordneten Gebietskörperschaften in den nationalen Entscheidungsprozess:** Wie vorstehend erörtert, werden die kommunalen und regionalen Verwaltungen zunehmend in die Open-Government-Koordinierungsmechanismen einbezogen, selbst wenn sie mit anderen Gruppen um den Einfluss auf die nationale Open-Government-Agenda konkurrieren. Wie in diesem Kapitel erwähnt, würden Anstrengungen im Hinblick auf eine Umstellung auf einen offenen Staat, der neben einem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln auf allen Verwaltungsebenen eine offene Judikative und eine offene Legislative umfasst, den unterstellten niedrigen Grad der Einbeziehung beheben.
- **Begrenzte Ressourcen auf lokaler Ebene:** Viele OECD-Mitgliedsländer und -Nichtmitgliedsländer sehen sich Haushaltszwängen gegenüber, die die Ausübung ihrer täglichen Arbeit, wie die Erbringung von Dienstleistungen in ihren Kommunen, behindern. Obwohl es sehr wichtig ist, wird es dennoch schwierig sein, die Bürgermeister und andere Entscheidungsträger auf der lokalen Ebene zu überzeugen, Haushaltsmittel für Initiativen bereitzustellen, die auf die Stärkung der Transparenz, der Rechenschaft und der Bürgerbeteiligung abzielen. Außerdem könnte Personalmangel oder eine unzureichende IKT-Infrastruktur ein Hindernis für die erfolgreiche Beteiligung der nachgeordneten Verwaltungen an der Umsetzung der Open-Government-Politik darstellen.
- **Geringer Grad an Kohärenz und Komplementarität** zwischen den verschiedenen vorgeschlagenen Aktivitäten der einzelnen Verwaltungsebenen. Deshalb ist es wichtig, die nationalen und lokalen Agenden miteinander zu verknüpfen (vertikale Mehrebenen-Koordinierung) (Kasten 6.19).

Alles in allem verfügen die kommunalen und regionalen Verwaltungen über das Potenzial, um einen Beitrag zur Qualität der nationalen Open-Government-Politik zu leisten, was auf ihre Nähe zu den Bedürfnissen und Wünschen ihrer Bürger zurückzuführen ist. Die Regierungen könnten in Erwägung ziehen, die Vertreter aller Verwaltungsebenen stärker in die Gestaltung und Umsetzung der Politik einzubeziehen.

Kasten 6.19 **Konsultation zwischen nationaler und subnationaler Verwaltung**

Belgien verfügt vermutlich über das fortschrittlichste und daher komplizierteste System für Konsultationen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen. Dies erklärt sich aus Belgiens Verfassungsregelungen, bei denen die Bundesebene keinen Vorrang hat und es daher zu vielen Konflikten zwischen den föderalen Einheiten kommt. Die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsebenen wurde durch die Einrichtung eines Beratungsausschusses und interministerieller Konferenzen institutionalisiert. Der erstgenannte setzt sich aus Vertretern der verschiedenen Verwaltungsebenen zusammen und befasst sich mit Ad-hoc-Fällen, auf den letztgenannten erfolgen die Vorbereitung und Entwicklung gemeinsamer Politikmaßnahmen für ein bestimmtes Politikgebiet. Es gibt auch Zusammenarbeitsprotokolle für Situationen, in denen Kompetenzen geteilt werden und in denen der sachgerechte Einsatz der Kompetenzen ressortübergreifende Zusammenarbeit erfordert.

In **Chile** konsultiert das Staatssekretariat für Regionalentwicklung (SUBDERE) die nationale Vereinigung der Regionalvertreter und die Vereinigung chilenischer Kommunen zu Themen, die eher politischer Natur sind, wie die Übertragung von Zuständigkeiten und die Dynamik der Regionalregierungen. Ein nationales System, das Informationen über die einzelnen Kommunen erfasst, dient als umfassende Informationsquelle zur Verwaltung der 345 Kommunen des Landes und enthält Daten über Haushaltsmittel, Bedienstete und Dienstleistungen, die an die Kommunalverwaltungen übertragen wurden, ebenso wie eine Reihe von Verwaltungsindikatoren.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

In **Mexiko** ermöglichen es die vom nationalen Institut für Föderalismus und Kommunalentwicklung (*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*) organisierten nationalen Foren zur Professionalisierung (*Foros Nacionales de Profesionalización*), die 2001 ins Leben gerufen wurden, den Teilnehmern, technische Aspekte in Bezug auf die Professionalisierung des Personals der Kommunen und die Einrichtung einer Dienstlaufbahn in den Kommunalverwaltungen zu erörtern. In diesen Foren können die Teilnehmer Erfahrungen und Vorschläge austauschen. Das Forum organisiert regelmäßig nationale Treffen und regionale und/oder lokale Workshops und fördert die Zusammenarbeit zwischen den lokalen Verwaltungen auf elektronischem Weg. Ferner bildet die nationale Konferenz der Kommunen Mexikos (*Conferencia Nacional de Municipios de México*) einen weiteren Weg, um Lehren zu ziehen und Vorschläge für die Verbesserung der öffentlichen Verwaltung zu unterbreiten. Sie bringt die Kommunen der drei wichtigsten politischen Kräfte des Landes zusammen.

In **Spanien** sieht das grundlegende Gesetz für öffentlich Bedienstete eine obligatorische Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Verwaltungen auf allen drei Regierungsebenen vor. Das wichtigste Gremium für Kooperation ist die sektorale Konferenz, die Vertreter des Staates, der Autonomen Gemeinschaften sowie von Ceuta und Melilla zusammenbringt und mit den höchsten Vertretern aus jedem Bereich zusammenarbeitet. Unter der Konferenz gibt es andere Gremien, die einen technischen Ansatz verfolgen. Diese Gremien treffen ihre Vereinbarungen zu Fragen in Bezug auf die öffentliche Verwaltung durch Konsens. Die nationale Kommission für Lokalverwaltungen (CNAL) ist das ständige Organ für die Zusammenarbeit zwischen der Zentralregierung und den kommunalen und regionalen Verwaltungen. Die CNAL veröffentlicht Berichte im Fall von nationalen Gesetz- und Verordnungsentwürfen, die die lokalen Verwaltungen und ihre Behörden betreffen. Die sektorale Konferenz für lokale Angelegenheiten ist ein weiteres Organ für die Zusammenarbeit zwischen der zentralen, regionalen und kommunalen Verwaltung.

Quelle: OECD (2013), *OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203464-8-en>; OECD (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.

Open Government und die Medien

Die Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns spielen bei der Verbesserung der Konzeption und Umsetzung staatlicher Maßnahmen und Dienstleistungen eine wichtige Rolle. Ein weiteres wichtiges Element für die Verwirklichung dieser Grundsätze ist die Unterstützung eines Medien-„Ökosystems“, das auf freier Meinungsäußerung, Informationsfreiheit sowie starken, unabhängigen und vielfältigen Medieneinrichtungen basiert. Diese Einrichtungen sollten dazu in der Lage sein, Informationen zu verbreiten, sich für öffentliche Bedürfnisse einzusetzen und die Entscheidungsträger zu kontrollieren und zur Rechenschaft zu ziehen.

Ein Informations- und Medien-Ökosystem umfasst sowohl die Governance der Medien (beispielsweise die Gesetze und Praktiken, die für professionelle Medieneinrichtungen maßgeblich sind, Bestimmungen über freie Meinungsäußerung und den Zugang zu Informationen, Regulierungsstellen usw.) als auch die Akteure (wie Medienunternehmen, Journalisten und Bürger, die Informationen über soziale Medien verbreiten). Eine weitere Komponente des „Ökosystems“ ist die Medienlandschaft im weiteren Sinne, was die Eigentümerstruktur und Finanzierungsmodelle der Medien, die Beziehung zwischen Staat und Medien sowie die Beziehung zwischen den Medieneinrichtungen und der Zivilgesellschaft umfasst. Der in diesem Bericht verwendete Ausdruck „Medien“ bezieht sich auf professionelle Medieneinrichtungen, die verschiedene Formate (Radio, Druck,

Fernsehen und Internet), Themenbereiche (Frauen, Jugendliche oder Community Media) und institutionelle Strukturen (wie staatliche oder öffentliche Rundfunkanstalten, private Medien und Community Media) abdecken.

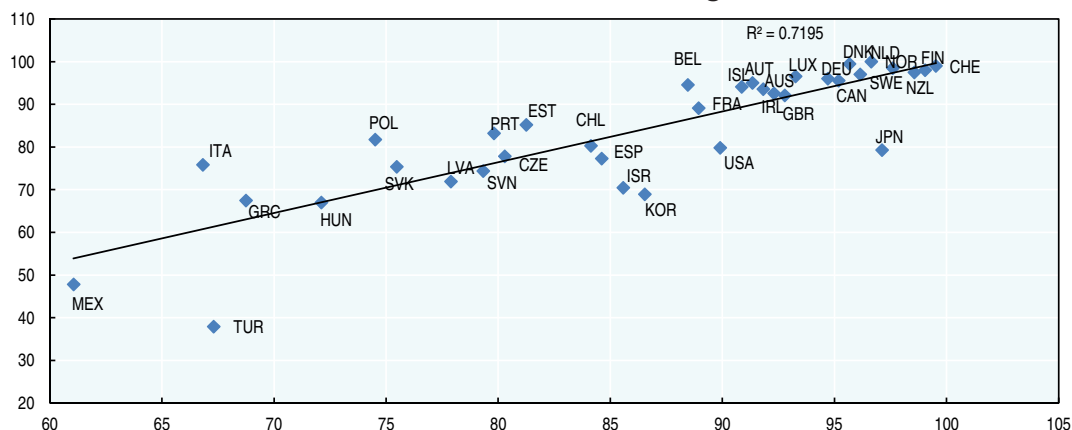
Der Zusammenhang zwischen Open-Government-Reformen und den Medien

Ein Medien-Ökosystem, das Transparenz und Informationsfreiheit unterstützt, ist einerseits ein Mittel, um die breiter gefassten Open-Government-Ziele der Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe zu erreichen, und andererseits ein Ziel von Open-Government-Reformen. In gut funktionierenden Demokratien liefert die Regierung der Öffentlichkeit verlässliche, glaubwürdige und zeitnahe Informationen, da die Bürger das Recht haben, die Politikmaßnahmen und Aktivitäten ihrer Regierungen zu kennen (OECD, 1996). Neben den staatlichen Stellen, die Informationen bereitstellen, spielen die Medien jedoch eine wichtige Rolle bei der Verbreitung von Informationen und Analysen an die Öffentlichkeit.

Das Aufkommen neuer Technologien hat zur Entstehung des Bürgerjournalismus geführt, bei dem die Öffentlichkeit an der Sammlung, Verbreitung und Analyse von Nachrichten und Informationen teilnimmt, insbesondere über die sozialen Medien, und dadurch zunehmend dazu beiträgt, Medien-Ökosysteme zu schaffen, die Offenheit und Informationsfreiheit fördern. Die Ausweitung der Bürgerbeteiligung ist eine Alternative zu den traditionellen Medien, die die Instrumente, durch die Informationen gesammelt und verbreitet werden, erweitert und neue Möglichkeiten für einen direkten Kontakt zwischen dem Staat und seinen Bürgern bietet. Die eher traditionell ausgerichteten Medieneinrichtungen spielen jedoch nach wie vor eine wichtige Rolle, nicht nur bei der Verbreitung und inhaltlichen Aufbereitung öffentlicher Informationen, sondern auch bei der Kontrolle staatlichen Handelns. Ein gut funktionierendes Medien-Ökosystem kann Good Governance und Demokratie unterstützen, hauptsächlich durch die Förderung der folgenden Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns:

- **Transparenz:** Durch die Sammlung und Verbreitung von Informationen über die Leistung der staatlichen Verwaltung, beispielsweise durch die Berichterstattung über offizielle Erklärungen oder das Recherchieren von Informationen zu unbekanntem Sachverhalten, fördern die traditionellen und sozialen Medien die Transparenz des öffentlichen Sektors und ermöglichen es den Bürgern und privaten Akteuren, sachkundige politische oder ökonomische Entscheidungen zu treffen. Darüber hinaus gehören Journalisten zu den Personen, die Informationszugangsbestimmungen und Informationsfreiheitsgesetze am häufigsten in Anspruch nehmen, weshalb sie wesentlich dazu beitragen, die Herausforderungen zu bewältigen, die durch Verstöße staatlicher Stellen oder komplexe Verfahren entstehen.
- **Rechenschaft:** Zeitungen, Fernsehen, das Internet und die sozialen Medien sind wichtige Kanäle, über die Journalisten als Aufpasser agieren, indem sie systemische wie auch Kleinkorruption bekämpfen und Entscheidungsträger gegenüber ihren Wählern zur Rechenschaft ziehen. Jede Regierung, die daran interessiert ist, die Werte guter und demokratischer Regierungsführung zu fördern, muss durch geeignete Politikmaßnahmen und Gesetze sicherstellen, dass diese Funktionen wahrgenommen werden können.
- **Teilhabe:** Ein Umfeld, in dem die Bürger ihre Anliegen in der Öffentlichkeit oder über traditionelle und soziale Medien frei zum Ausdruck bringen können, erleichtert die Sensibilisierung der staatlichen Stellen für die Meinungen der Bürger zu Politikmaßnahmen und öffentlichen Dienstleistungen. Dieser direkte Austausch versetzt die politischen Entscheidungsträger in die Lage, die Politikmaßnahmen in Einklang mit den Bedürfnissen der Bürger zu konzipieren und umzusetzen.

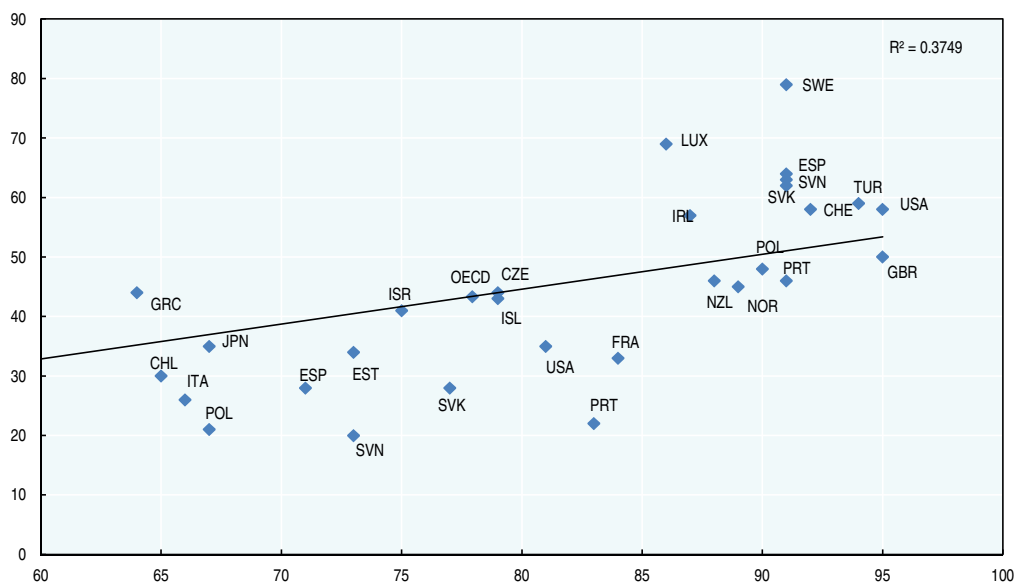
Abbildung 6.8 **Zusammenhang zwischen Mitsprache und Verantwortlichkeit und der Effektivität der staatlichen Verwaltung in OECD-Ländern**



Quelle: Weltbank (2015), *Worldwide Governance Indicators* (Datenbank), Weltbank, Washington, DC.

Verschiedene Ergebnisse lassen darauf schließen, dass ein starkes Medienumfeld für die Verbesserung der Staats- und Regierungsführung und die Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns von entscheidender Bedeutung ist. Der Weltbank-Indikator „Mitspracherecht und Verantwortlichkeit“ – der erfasst, inwieweit die Bürger eines Landes die Möglichkeit haben, an der Wahl ihrer Regierung teilzunehmen, und inwieweit freie Meinungsäußerung, Vereinigungsfreiheit und freie Medien gewährleistet sind – ist positiv mit der Effektivität der staatlichen Verwaltung korreliert (Abb. 6.8). Die Daten lassen nicht zwangsläufig auf eine Kausalbeziehung schließen und geben nicht an, in welche Richtung der Zusammenhang wirkt, die Ergebnisse stehen jedoch in Einklang mit den Prinzipien des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, die besagen, dass die Qualität der staatlichen Verwaltung durch eine Zunahme von Mitspracherecht und Verantwortlichkeit verbessert wird.

Abbildung 6.9 **Zusammenhang zwischen Medienfreiheit und Vertrauen in die nationale Regierung in OECD-Ländern**



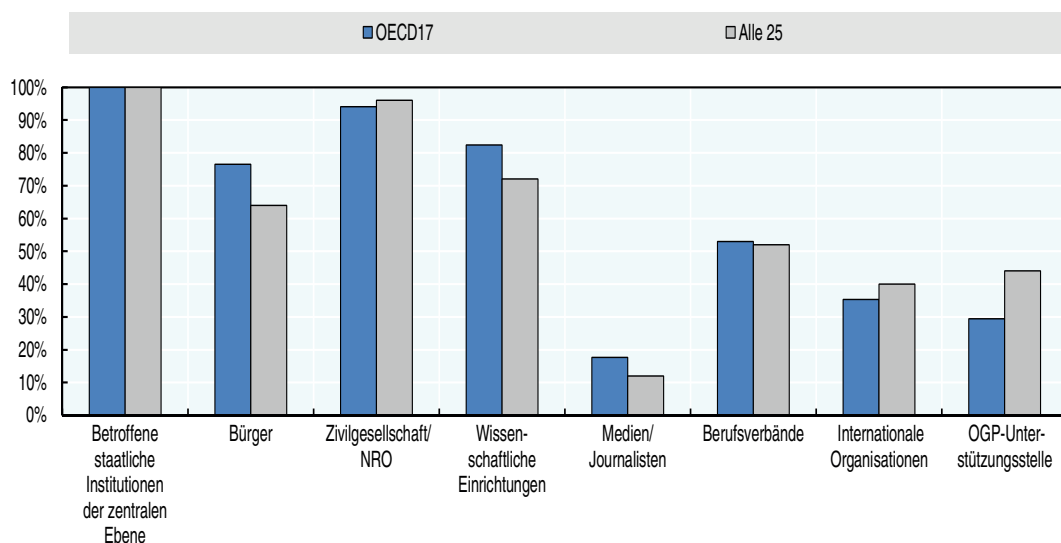
Quelle: Gallup (2015), "Gallup World Poll", www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx.

Darüber hinaus verweisen Daten des Gallup World Poll auf einen positiven Zusammenhang zwischen Medienfreiheit und Vertrauen in den Staat, der besonders stark ausgeprägt ist, wenn die Ergebnisse in Bezug auf Medienfreiheit 50% übersteigen (Abb. 6.9). Diese Daten lassen ähnlich wie bei dem oben erörterten Zusammenhang zwischen Mitsprache und Verantwortlichkeit einerseits und der Effektivität der staatlichen Verwaltung andererseits darauf schließen, dass eine Zunahme von Freiheit und Transparenz das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Staat letztlich stärken kann.

Die Medien in die Lage versetzen, offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zu unterstützen

Es ist wichtig, neben dem allgemeinen Zusammenhang zwischen den Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und den Medien die spezifischen Mechanismen zu verstehen, durch die der Staat Anstrengungen zur Stärkung der Offenheit über die Medien direkt unterstützen oder die Rolle der Medien bei der Förderung und Erleichterung der Informations- und Meinungsfreiheit im Gegenteil behindern kann. Dazu gehören Informationszugangsgesetze, Einschränkungen der Redefreiheit und der staatliche Einfluss auf die Medienaufsicht und die Nachrichtensender. Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass auch staatliche Vorschriften und Gesetze, die Medieneinrichtungen oder -tätigkeiten nicht direkt betreffen, entscheidend dafür sein können, ob und inwieweit ein Medien-Ökosystem Offenheit und Transparenz fördert. Die Ergebnisse des OECD-Survey zeigen jedoch, dass die Medien bei der Entwicklung der Open-Government-Strategie nach wie vor nur eine begrenzte aktive Rolle spielen (Abb. 6.10). Im Vergleich zu den anderen betroffenen Akteuren sind sie am wenigsten am Prozess beteiligt (12% der Teilnehmerländer, 18% der OECD-Länder). Nur Mexiko, die Niederlande und Spanien gaben an, dass sie die Medien in die Entwicklung der Open-Government-Strategie einbeziehen⁵.

Abbildung 6.10 **Geringe Beteiligung von Medien und Journalisten an der Entwicklung der Open-Government-Strategie**



Anmerkung: Diese Frage wurde nur an Länder gerichtet, die angegeben hatten, dass sie über eine Open-Government-Strategie verfügen.

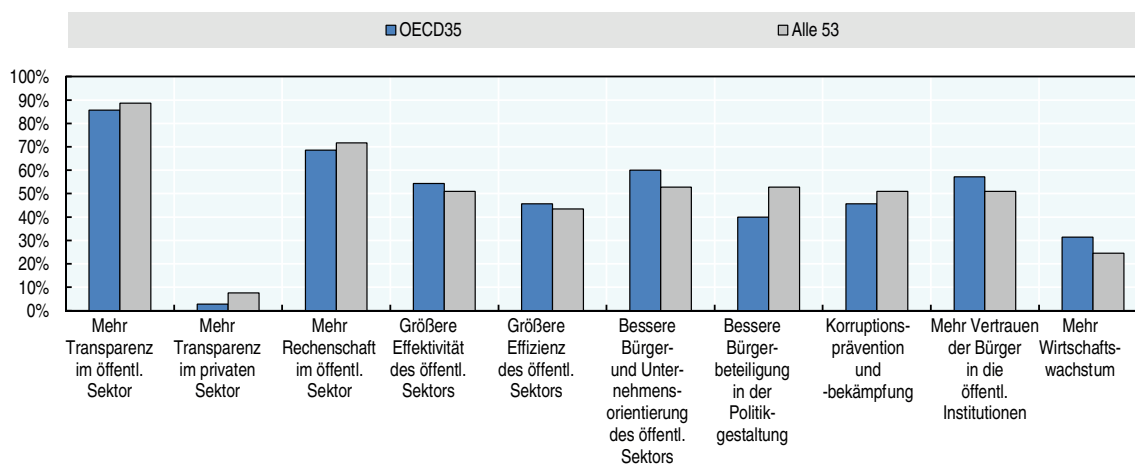
Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Zu den Schlüsselementen, die ein gesundes Medien-Ökosystem unterstützen, gehören die Transparenz staatlichen Handelns und der Zugang zu Informationen. Bemerkenswerterweise gaben 89% der am OECD-Survey teilnehmenden Länder (86% der OECD-Länder) (Abb. 6.11) an, dass eines der Kernziele, die sie mit der Umsetzung der Open-Government-Initiativen zu erreichen hoffen, darin besteht, die Transparenz im öffentlichen Sektor zu verbessern. Es ist jedoch zu beachten, dass sehr wenige Länder hoffen, die Transparenz des Privatsektors durch ihre Open-Government-Initiativen zu verbessern. Dies verdeutlicht, dass Regierungen ein Medien-Ökosystem sowohl als Mittel als auch als Ziel zur Stärkung der Transparenz betrachten können. Der entscheidende Zusammenhang zwischen Informationszugang und Medien ist beispielsweise in Litauen besonders deutlich, da die Aufsichtsbehörde für journalistische Ethik in diesem Land auch für öffentliche Informationen zuständig ist und Empfehlungen zu Gesetzen über den Informationszugang abgeben kann.

Wie in den Open-Government-Länderberichten der OECD und in Kapitel 2 erörtert, bereitet die Umsetzung vielen Ländern jedoch nach wie vor Schwierigkeiten, selbst wenn sie Informationszugangsgesetze ausgearbeitet und verabschiedet haben, wodurch das Medien-Ökosystem eines Landes beeinträchtigt werden kann. In 71% der OECD-Länder gibt es keine rechtliche Beschränkung in Bezug auf die Frage, wer Informationsanfragen stellen kann (OECD, 2011). Die Regierungen haben aber dennoch Wege gefunden, um den Informationszugang einzuschränken, indem sie den Personenkreis, der Zugang zu Informationen hat, begrenzen, staatlichen Stellen bei der Entscheidung, welche Dokumente veröffentlicht werden können, einen großen Ermessensspielraum gewähren, den Zugang zu physischen oder digitalen Ressourcen erschweren usw. Die OECD-Studien betonen, dass die Ausgestaltung des Informationszugangs und folglich die Fähigkeit der Medien, Open-Government-Prioritäten zu unterstützen, verbessert werden kann. In Kasten 6.20 werden die Beispiele Tunesien, Indonesien und Marokko näher beschrieben.

Die Anerkennung des Rechts der Bürger wie auch der Medien auf Zugang zu öffentlichen Informationen auf allen staatlichen Ebenen (einschließlich der Exekutive, der Legislative und der Judikative sowie der nachgeordneten Ebenen), wie dies Costa Rica in der Erklärung zur Schaffung eines offenen Staats (*Declaración para la creación de un Estado Abierto*) (OECD, 2016f)

Abbildung 6.11 Wichtigste von den Ländern mit Open-Government-Initiativen verfolgte Ziele



Quelle: Antworten der Länder auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus.

Kasten 6.20 Verknüpfung zwischen offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln und den Medien in Tunesien, Indonesien und Marokko

Im Anschluss an die Revolution von 2010-2011 verabschiedete Tunesien mehrere Rechtsvorschriften, die die Rolle der Medien stärken, wie beispielsweise die Verordnung über Pressefreiheit (Décret-loi 2011-115 vom 2. November 2011) sowie Artikel 31 der Verfassung über Meinungs-, Ausdrucks-, Gedanken-, Informations- und Publikationsfreiheit. Um diese Verbesserungen zu festigen, könnte die Regierung – wie im Open-Government-Länderbericht der OECD über Tunesien festgestellt wurde – in Erwägung ziehen, die Bestimmungen weiter zu überarbeiten, um die Behandlung von Online-Medien im Pressefreiheitsgesetz zu regeln und die Einrichtung einer unabhängigen Behörde zur Sicherung des Rechts auf Informationszugang zu beschleunigen. Beide Maßnahmen stehen in Einklang mit den empfehlenswerten Praktiken der OECD, internationalen Standards und den OGP-Grundsätzen sowie den Forderungen der Zivilgesellschaft (OECD, 2016c).

In **Indonesien** erfolgt die Verbreitung öffentlicher Informationen hauptsächlich über die Dienststellen für Dokumentation und Informationsmanagement (*Pejabat Pengelola Informasi & Dokumentasi* – PPID), die in allen Ministerien und auf allen staatlichen Ebenen eingerichtet werden sollen. Das Informationszugangsgesetz legt außerdem die Mechanismen für die Konzeption der Umsetzungsverfahren, die Streitschlichtung und die Berichterstattung über die Umsetzung des Gesetzes an den Präsidenten und das Parlament fest. Aber obwohl die Regierung das Informationszugangsgesetz bereits im Jahr 2010 verabschiedete, waren im März 2015 auf allen staatlichen Ebenen weniger als 50% der vorgesehenen PPID-Dienststellen eingerichtet. Ohne PPID-Dienststellen ist der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen begrenzt, da keine andere staatliche Stelle für die Bearbeitung von Informationsanfragen zuständig ist (OECD, 2016).

In **Marokko** sind Grundsätze wie Informationszugang, Presse- und Vereinigungsfreiheit, Transparenz und Integrität zwar in der Verfassung garantiert, das Land hat jedoch bisher noch kein Informationszugangsgesetz verabschiedet, das internationalen Standards entspricht. Im Einzelnen könnte das bestehende Gesetz in folgenden Bereichen verbessert werden: Zulassungskriterien für Informationsanfragen, Benachteiligung bestimmter Gruppen (juristische Personen können dieses Recht nicht ausüben), Fristen (sie sind länger als im Durchschnitt der OECD-Länder), Ausnahmeregelungen (sie sind zu breit gefasst und könnten klarer formuliert werden) und Faktoren, die eine Weiterverwendung von Informationen behindern. Durch die Ermöglichung des elektronischen Zugriffs auf Dokumente, die Annahme offener Formatstandards und den Verzicht auf die Notwendigkeit, einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten zu begründen, würde das bestehende Gesetz stärker auf die weltweiten empfehlenswerten Praktiken ausgerichtet werden.

Anmerkung: Bei Redaktionsschluss des Berichts im September 2016 hatte das Parlament in Marokko das Informationszugangsgesetz noch nicht verabschiedet.

Quelle: OECD (2016c), OECD Public Governance Reviews: *Open Government in Tunisia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227118-en>; OECD (2016e), OECD Public Governance Reviews: *Open Government in Indonesia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en>; OECD (2015a), OECD Public Governance Reviews: *Open Government in Morocco*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226685-en>.

getan hat, ist ein wichtiger Schritt, der einem günstigen Medienumfeld förderlich ist. In der Erklärung heißt es, dass jede Gewalt einen prioritären Aktionsplan aufstellen wird, um „eine Politik der Offenheit, Transparenz, Rechenschaft, Teilhabe und Innovationstätigkeit zugunsten der Bürger zu fördern“, der in die Strategiepläne der einzelnen Institutionen aufgenommen und jährlich evaluiert wird (OECD, 2016f). Die Politik der Offenheit und des Informationszugangs ist ein Schlüsselement, das es den Medien ermöglicht, ihre Aufgabe in Bezug auf Recherche und Information der Öffentlichkeit effektiv wahrzunehmen und dadurch zu den Prinzipien offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns beizutragen. Zudem ist zu

beachten, dass die OECD neben den rechtlichen und verfahrenstechnischen Hindernissen, die staatliche Stellen nutzen können, um die Transparenz zu reduzieren, weitere Fragen eher technischer Art identifiziert hat, die den Informationszugang einschränken können. So besteht ein großes Hindernis für eine eingehendere Analyse von Informationen durch Journalisten oder die breite Öffentlichkeit beispielsweise darin, dass staatliche Stellen Berichtsformate verwenden, die eine Weiterverwendung der Daten erschweren. Diese Einschränkung ist nicht die einzige Schwierigkeit, mit der Journalisten konfrontiert sind. Da die Medien auf den Zugang zu öffentlichen Informationen angewiesen sind, sollten alle Möglichkeiten berücksichtigt werden, durch die staatliche Stellen die Medien daran hindern können, Open-Government-Prioritäten zu unterstützen. Die Bundespressekonferenz ist ein Beispiel für ein Verfahren, das es Vertretern verschiedener Medienbranchen ermöglicht, die Regierung für ihr Handeln zur Rechenschaft zu ziehen und die Transparenz zu verbessern (Kasten 6.21), und das genutzt werden kann, um die Grundsätze offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns in anderen Ländern voranzubringen.

Kasten 6.21 **Die Bundespressekonferenz**

Journalisten und Medien spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen und die Sachverhalte, die innerhalb und außerhalb des Parlaments diskutiert werden, zu überprüfen. Normalerweise ist es die Aufgabe der Regierungen, Journalisten die Möglichkeit zu geben, in einem direkten Austausch mit politischen Entscheidungsträgern oder deren Sprechern Fragen zu stellen und Informationen einzuholen. Als Beispiel wäre zu nennen, dass Journalisten, die in den meisten Fällen persönlich ausgewählt werden, Minister bei Auslandsreisen begleiten oder anlässlich wichtiger Ereignisse, bei der Vorstellung von Berichten oder der Ankündigung einer neuen Agenda zu Pressekonferenzen eingeladen werden. In Deutschland hat die Bundespressekonferenz diese Aufgabenverteilung jedoch umgekehrt, indem sie regelmäßig Politiker einlädt, um sie für ihr Handeln zur Rechenschaft zu ziehen.

Jede Woche – montags, mittwochs und freitags – werden die 14 Ministerien der Bundesregierung eingeladen, einen Sprecher in die Bundespressekonferenz zu entsenden. Der ungewöhnliche Ansatz besteht darin, dass nicht die Bundesregierung Gastgeber dieser Veranstaltung ist, sondern dass die Parlamentskorrespondenten diese Konferenz seit 1949 organisieren. Die regelmäßige Teilnahme des Regierungssprechers und der Sprecher der Ministerien ist auf Gruppendruck und die lange Tradition zurückzuführen, und die Teilnehmer sind gehalten, die Konferenz erst zu verlassen, wenn alle Fragen aller Journalisten beantwortet sind. Wenn die Sprecher eine bestimmte Frage aufgrund unzureichender Informationen nicht beantworten können, versenden sie in den meisten Fällen im Anschluss an die Pressekonferenz zusätzliche Informationen. Die Parlamentsjournalisten, die Gastgeber der regelmäßig stattfindenden Konferenz sind, beenden sie auch. Wenigstens einmal pro Jahr nehmen auch Bundeskanzlerin Angela Merkel oder die wichtigsten Vertreter und Minister der politischen Parteien an der Pressekonferenz teil. Am Tag der offenen Tür, der ebenfalls einmal pro Jahr stattfindet, sind die Bürger eingeladen, an der Pressekonferenz teilzunehmen und der Kanzlerin persönliche Fragen zu stellen.

Seit 2004 veröffentlicht die Bundesregierung die Transkripte der gesamten Pressekonferenz auf ihrer Website (www.bundesregierung.de). Einige Journalisten folgen diesem Beispiel und laden die gesamten Pressekonferenzen auf ihren YouTube-Kanal hoch. Die beiden Vorgehensweisen ermöglichen es Bürgern und Journalisten, die kein Mitglied der BPK sind, Informationen aus erster Hand von den Sprechern der Ministerien und der Bundesregierung einzuholen und folglich zu einer besser informierten Zivilgesellschaft beizutragen.

Quelle: BPK (Bundespressekonferenz) (o.J.), www.bundespressekonferenz.de/ (Abruf am 19. September 2016).

Die OECD hat eine Reihe von zusätzlichen Bereichen identifiziert, die in Zusammenarbeit mit den Ländern noch weiter untersucht werden müssen, um die Rolle der Medien bei der Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns zu stärken. Zusätzlich zu den bestehenden Informationszugangsgesetzen wenden die Länder Gesetze an, die die Medien direkt einschränken, beispielsweise Gesetze über Staatsgeheimnisse, Diffamierung, Verleumdung und Aufruhr sowie Gesetze, die die Veröffentlichung beleidigender Informationen oder die Beleidigung von Staatsoberhäuptern verbieten, usw. Außerdem können Journalisten und Bürger daran gehindert werden, Sachverhalte von öffentlichem Interesse zu recherchieren oder zu erörtern, und den öffentlich Bediensteten können Beschränkungen auferlegt werden, frei mit Medien zu sprechen. Des Weiteren können Regierungen die Bedingungen für die Vergabe von Lizenzen an Medien verschärfen und eine strenge Zensur sowie Befugnisse für die Schließung von Medien einführen.

Der medienpolitische Rahmen eines Landes kann neben Informationsfreiheitsgesetzen, die sich direkt auf Medientätigkeiten beziehen, auch Vorschriften umfassen, die Aspekte wie Medienpluralismus und -vielfalt sowie Medienfinanzierung und -besitz betreffen. Dazu gehören beispielsweise Rechtsvorschriften über private und öffentliche Medien und über Community Media, die Auswirkungen auf die politische Einflussnahme und die Finanzierung und Eigentümerstruktur von Medien haben können. Die für die Beaufsichtigung des Medien-Ökosystems zuständigen institutionellen Strukturen müssen ebenfalls analysiert werden. Dazu gehören die Existenz, die Reichweite und die Qualität staatlicher und öffentlicher Sender (und die Rolle der Regierung bei der Ernennung der Verwaltungsratsmitglieder) sowie das Mandat und die Befugnisse der Medienaufsichtsbehörde (einschließlich der Rolle der Regierung bei der Ernennung der Verwaltungsratsmitglieder der Medienaufsichtsbehörde).

Zu guter Letzt hängt die Frage, inwieweit die Medien die Grundsätze offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns fördern können, auch von kulturellen Aspekten und dem Umfeld der Medien ab. Zu diesen Faktoren gehören die Kultur und die ethischen Grundsätze des Journalismus, Medienkompetenz sowie die Eigentümerstruktur der wichtigsten Medien, die Beziehung zwischen Regierung und Medien und das Ausmaß von politischem Druck und politischer Einflussnahme, die Beziehung zwischen Medieneinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, insbesondere im Hinblick auf offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln, sowie die Existenz und Bedeutung von Bürgerjournalismus und sozialen Medien. Die Merkmale des Medien-Ökosystems – darunter das Ausmaß des Informationszugangs, weitreichende Einschränkungen der Redefreiheit, das regulatorische Umfeld sowie die finanzielle und organisatorische Struktur der Medieneinrichtungen – bestimmen, inwieweit die Medien die Grundsätze des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns unterstützen können.

In einigen Ländern ist das Medien-Ökosystem jedoch nach wie vor anfällig für Sonderinteressen, wie beispielsweise die Interessen des Staats oder von Unternehmen, die versuchen, Geheimhaltung und wettbewerbsschädliches Verhalten zu fördern. Es ist deshalb zu beachten, dass die Finanz- und Managementstrukturen der Medieneinrichtungen Open-Government-Reformen begünstigen oder behindern können; selbst in freien Medienumgebungen kann die Konzentration der Medien auf wenige Eigentümer den Medienpluralismus beeinträchtigen. Angesichts der Komplexität und Vielfalt der Fragen, die das Medienumfeld beeinflussen können, gibt es einen breiten Fächer von Faktoren, die die Medien daran hindern können, ihre Aufgabe wahrzunehmen, zu mehr Offenheit beizutragen und die Ideale des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns allgemein zu vertreten.

Soziale Medien nutzen, um Rechenschaft, Transparenz und Bürgerbeteiligung zu fördern

Die regelmäßige Nutzung sozialer Medien durch Politiker, Journalisten und Bürger hat innerhalb des Medien-Ökosystems neue Möglichkeiten für eine direkte Interaktion zwischen professionellen Medieneinrichtungen, staatlichen Stellen und der Öffentlichkeit geschaffen. Dieser Ansatz hat das Potenzial, die Wahrnehmungen in Bezug auf den Staat zu verbessern und das Vertrauen in öffentliche Institutionen zurückzugewinnen. Die sozialen Medien haben darüber hinaus zu einer Veränderung der Wahrnehmung verschiedener Elemente der Demokratie beigetragen, insbesondere im Bereich der Teilhabe und der politischen Inklusion (Noveck, 2009). Im Wahlkampf stützen sich die Organisatoren politischer Bewegungen und die politischen Entscheidungsträger ebenfalls auf die Überzeugungskraft sozialer Medien, um die Ergebnisse zu verbessern. Dies sind jedoch nur einige Aspekte, bei denen die sozialen Medien als Instrument eingesetzt werden können, um die Entwicklung hin zu offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln zu beschleunigen. Die verschiedenen sozialen Medien können die Öffentlichkeit über laufende und künftige Open-Government-Initiativen und -Praktiken informieren und davon überzeugen, eine nationale Open-Government-Politik zu unterstützen.

Soziale Medien bieten Journalisten und Bürgern die Möglichkeit, die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen und ein größeres Publikum mit Forderungen nach mehr Transparenz zu konfrontieren. Für die Schaffung eines günstigen Medien-Ökosystems sind die politischen Entscheidungsträger zuständig, und die meisten Politiker sind sich der Vorteile, die diese innovativen Kanäle der sozialen Medien bieten, bewusst. Diese Kanäle können folglich als Forum dienen, auf dem Politiker, Journalisten und Bürger eine Diskussion führen können. Die sozialen Medien bieten den Politikern zusätzlich zu den Informationszugangsgesetzen oder Open-Government-Richtlinien eine weitere Möglichkeit, gegenüber den Bürgern Rechenschaft für staatliches Handeln abzulegen. Die staatlichen Stellen können die sozialen Medien folglich nutzen, um sachdienliche Verwaltungsdaten zu veröffentlichen und die Bürger anschließend über die Existenz und den Nutzen dieser Daten zu informieren. Politiker und öffentlich Bedienstete können die Bürger heute leichter erreichen als früher, was die Personen einschließt, die bisher kein großes Interesse an der Arbeit ihrer Regierung hatten. Das Interesse dieser Bürger kann möglicherweise besser geweckt werden, wenn sie in einem Tweet, einem Facebook-Posting oder einem Blog einen Beitrag über die Arbeit der Regierung lesen, als wenn sie über traditionelle Kanäle angesprochen werden. Aus der Twiplomacy Study 2015 (2015) geht hervor, dass neben Staats- und Regierungschefs auch staatliche Institutionen, darunter das mexikanische Präsidentschaftsamt, mit durchschnittlich 68 Tweets pro Tag in den sozialen Medien sehr aktiv sind. Diese Institutionen und führende Politiker weltweit nutzen das Streaming-Portal Periscope, um die Bürger über wichtige Reden und Veranstaltungen, wie den 2015 durchgeführten 7. Amerika-Gipfel, zu informieren (ebd.).

Selbst hochrangige Diplomaten nutzen das Potenzial der sozialen Medien, um mit Bürgern zu kommunizieren, was die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, so formuliert: „Twitter hat sich selbst im Bereich der Politik als ein revolutionäres soziales Netzwerk erwiesen. Es handelt sich um einen außergewöhnlichen diplomatischen und Kommunikationskanal“ (Twiplomacy, 2015). Der schnelle Informationsaustausch über Online-Kanäle hat offizielle Pressemitteilungen bereits teilweise ersetzt. So gab Barack Obamas am 6. November 2012 auf dem Twitter-Account @POTUS veröffentlichter einfacher Tweet „Four more years“ bereits seine erfolgreiche Wiederwahl bekannt, bevor die meisten Nachrichtensender oder offiziellen Pressemitteilungen die Wiederwahl des Präsidenten der Vereinigten Staaten bestätigten.

Dieser Tweet, der zum damaligen Zeitpunkt der am häufigsten weitergeleitete Tweet war, wurde von mehr als 800 000 Personen geteilt und von mehr als 400 000 Nutzern „gelikt“. Zu dieser Zeit gab es in den sozialen Netzwerken, einschließlich Twitter, pro Minute durchschnittlich 327 452 Tweets über die Wahlergebnisse (The Telegraph, 2012). Hillary Clinton gab ihre Kandidatur als Nachfolgerin von Barack Obama im April 2015 nur über YouTube und Twitter bekannt (Twiplomacy, 2015). Abgesehen von diesen außergewöhnlichen Ereignissen nutzen Politiker und staatliche Institutionen häufig soziale Medien, um ihre Meinung über bestimmte Entwicklungen zum Ausdruck zu bringen oder um ihr Beileid zu bekunden, beispielsweise im Anschluss an Naturkatastrophen oder Terroranschläge.

Politische, ethnische oder religiöse Gruppen, die den Eindruck haben, dass sie vom Beteiligungsprozess ausgeschlossen sind oder dass ihre Stimme im Politikzyklus nicht ausreichend berücksichtigt wird, haben gezeigt, dass soziale Medien ein wirkungsvolles Instrument sind, um Aufmerksamkeit zu gewinnen. Zu den Online-Kampagnen, die weltweit Aufmerksamkeit erregten, gehören die Proteste für mehr Demokratie in Hongkong unter dem Hashtag #OccupyCentral oder die Proteste gegen Korruption in Guatemala, die in mehreren sozialen Medien erfolgreich den Rücktritt (#RenunciaYa) des Vizepräsidenten Guatemalas forderten. Diese Beispiele zeigen, dass die breite Öffentlichkeit oder andere vom Staat unabhängige Institutionen sich zusammenschließen und eine kritische Masse bilden können, die die Regierung zur Rechenschaft ziehen und für Good Governance eintreten kann.

Ausblick: Das Potenzial der Medien zur Förderung der Open-Government-Agenda

Aus den Open-Government-Länderberichten der OECD und den nationalen OGP-Aktionsplänen geht hervor, dass die Regierungen bisher noch keine großen Anstrengungen unternommen haben – abgesehen von Maßnahmen in Bezug auf Transparenz und Informationszugang –, um das Medien-Ökosystem in ihre Open-Government-Aktivitäten einzubeziehen. Es ist jedoch ermutigend, dass immer mehr Länder in ihren nationalen OGP-Aktionsplänen explizit auf die Medien verweisen, was ein Muster für die Open-Government-Reformen anderer Länder sein könnte und Anstöße gibt, diese Arbeit auszuweiten. So hat sich Kroatien beispielsweise verpflichtet, das Mediengesetz zu reformieren, um Zensur zu bekämpfen und die Eigentümerstruktur der Medien sowie die finanzielle Transparenz der Medienunternehmen zu verbessern (OGP, o.J. c). Montenegro setzte nach den Anstrengungen des Landes zur Entkriminalisierung von Verleumdung seine Maßnahmen zur Bekämpfung von Verbrechen gegen Journalisten fort (OGP, o.J. d), und Jordanien unternimmt derzeit Anstrengungen, um die Rollen und Zuständigkeiten staatlicher Stellen zu klären, so dass sie effektiver mit dem Mediensektor zusammenarbeiten können (OGP, o.J. e).

Da die Medien für die Umsetzung der Open-Government-Prioritäten der Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe eine wichtige Rolle spielen, ist die Unterstützung nationaler Medien-Ökosysteme für die OECD ein zentrales Element, das den Ländern hilft, ihre Open-Government-Prioritäten zu erreichen. Einige relevante Aspekte, wie beispielsweise Informationszugang, werden von den Open-Government-Länderberichten der OECD bereits erfasst, eine explizite Analyse des Medien-Ökosystems – die die Akteure, das rechtliche, politische und institutionelle Umfeld sowie die Finanzierungs- und Organisationsstrukturen der Medieneinrichtungen umfasst – kann jedoch helfen sicherzustellen, dass Open-Government-Reformen aktiv zu einem gesunden Medien-Ökosystem beitragen, das den Zielen der Open-Government-Reformen des betreffenden Landes förderlich ist.

Im Hinblick auf die Schaffung eines Umfelds, dass offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln förderlich ist, sollten die gesammelten Daten und die identifizierten

Herausforderungen in Zukunft genutzt werden, um die Unterstützung der OECD für die Mitglieds- und Nichtmitgliedsländer zu erweitern und zu analysieren, welche Merkmale eines Medien-Ökosystems Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe fördern. Die OECD ist sich der Tatsache bewusst, dass weitere Arbeiten erforderlich sind, um eine positive Wechselwirkung zwischen dem Medioumfeld, den Zielen guter Governance und inklusivem Wachstum zu begünstigen. Dazu bedarf es einer Zusammenarbeit mit Regierungen, Akteuren des Mediensektors und zivilgesellschaftlichen Organisationen, um die Möglichkeiten der Bürger zu verbessern, sich zu informieren und ihre Meinung zu äußern.

Wichtigste Erkenntnisse

- Der Schlussteil dieses Berichts beschäftigt sich mit der Zukunft der Open-Government-Agenda. Durch die Integration einer Reihe miteinander verbundener Politikbereiche und -initiativen, deren Umsetzung von der Fähigkeit der staatlichen Stellen abhängt, multidimensionale und sektorübergreifende Initiativen zu konzipieren und umzusetzen, haben Open-Government-Reformen den Aufbau nationaler Kompetenzen ermöglicht, die eine erfolgreiche Gestaltung und Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen unterstützen werden. Die Open-Government-Prinzipien der Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe könnten davon besonders profitieren und über die Verwirklichung des auf Governance-Aspekte ausgerichteten Ziels 16 hinaus die Erreichung sämtlicher Ziele für nachhaltige Entwicklung fördern. Die Länder sollten einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen, um die Anstrengungen der Legislative, der Judikative, der unabhängigen staatlichen Institutionen sowie der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu koordinieren und dadurch Transparenz, Teilhabe und Rechenschaft zu fördern. Selbst wenn die Unabhängigkeit jeder einzelnen Einrichtung anerkannt wird, könnten alle relevanten staatlichen Akteure mit der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, dem Privatsektor und anderen interessierten Akteuren zusammenarbeiten, um kohärentere Initiativen zu entwickeln. Dies kann in einigen Fällen eine Koordinierung der Anstrengungen in einer institutionalisierten Dienststelle erfordern, um einen Austausch empfehlenswerter Praktiken und Erfahrungen zwischen verschiedenen Akteuren zu erleichtern.
- Aufgrund ihrer Bürgernähe, ihrer geringeren Größe und ihrer Fokussierung auf nachvollziehbare Sachfragen spielen die lokalen Verwaltungen eine entscheidende Rolle für die Wahrnehmung der Menschen in Bezug auf die Qualität der staatlichen Verwaltung. Damit sind nachgeordnete Gebietskörperschaften ein perfekter Partner bei der Festlegung der Prioritäten der nationalen Open-Government-Agenda. Darüber hinaus bieten nachgeordnete Gebietskörperschaften mehr Möglichkeiten, die Bürger durch verschiedene Mechanismen und Instrumente aktiv einzubinden. Sie sind bei der Umsetzung von Open-Government-Initiativen jedoch mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert, wozu eine begrenzte Sensibilisierung für die Vorteile offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, begrenzte Ressourcen und eine geringe Beteiligung an nationalen Entscheidungsprozessen gehören.
- Abschließend stellt der Bericht fest, dass die Medien trotz der Tatsache, dass unabhängige und freie (traditionelle und neue) Medien für die Förderung der Open-Government-Prinzipien der Transparenz und Rechenschaft von großer Bedeutung sind, bei der Festlegung der nationalen Open-Government-Agenden nur eine relativ geringe Rolle spielen. Ein Medien-Ökosystem, das Transparenz, Rechenschaft und Informationsfreiheit unterstützt, ist sowohl ein Instrument zur Verwirklichung breiter gefasster Open-Government-Ziele, als auch ein Ziel an sich. Die Regierungen sollten den Medien deshalb in ihren nationalen Open-Government-Strategien eine wichtigere Rolle zuweisen, indem sie die Anstrengungen der Medien zur Förderung der Grundsätze und Regeln offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns und ihre Bürgernähe anerkennen und unterstützen.

Anmerkungen

1. In der direkten Demokratie wird der Bürger in praktisch alle Fragen einbezogen, die das Gemeinwesen betreffen. In der repräsentativen Demokratie wählen die Bürger unter Kandidaten oder politischen Parteien diejenigen, die maßgebende Entscheidungen für das Gemeinwesen treffen (International IDEA, 2001).
2. Vgl. z.B. die Initiative des Vereinigten Königreichs "Fighting fraud and corruption locally: 2016 to 2019" unter www.gov.uk/government/publications/fighting-fraud-and-corruption-locally-2016-to-2019.
3. Antworten der Länder auf OECD (2015a), "2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle", OECD, Paris.
4. Der Aktionsplan der Dominikanischen Republik enthält eine Verpflichtung in Bezug auf lokale Verwaltungen, während Korea dabei ist, seine Verpflichtung in Bezug auf einen offenen Haushalt auf die Kommunen auszuweiten. Mexikos Verpflichtung in Bezug auf die Haushaltstransparenz beinhaltet Vermögenswertübertragungen von der Bundesregierung an die Bundesstaaten. In ihren ersten nationalen OGP-Aktionsplan hatten nur 28 Länder die subnationale Ebene eingebunden, was auf eine wachsende Bedeutung der subnationalen Ebene in der Open-Government-Agenda der Länder hindeutet.
5. Antworten der Länder auf OECD (2015a), "2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle", OECD, Paris.

Literaturverzeichnis

- BiscayTik (o.J.), "Diputación Foral de Bizkaia", www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO1/goazen2030/Bizkaia2030_CAST.pdf (Abruf am 21. Oktober 2016).
- BPK (Bundespressekonferenz) (o.J.), www.bundespressekonferenz.de/ (Abruf am 19. September 2016).
- Nationalkongress Chiles (o.J.), "Congreso Abierto", <http://congresoabierto.cl/> (Abruf am 28. September 2016).
- Crețu, V. und N. Crețu (2014), "How to build local open government?", *European Public Sector Information Platform Topic Report*, No. 2014/7, Juli 2014, https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/2014_how_to_build_local_open_government.pdf.
- ELLA (2012), "Increasing Citizen Participation in Local Governance: Latin America's local citizen councils", *Policy Brief*, http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/files/120716_GOV_CitPar_%20BRIEF2_0.pdf (Abruf am 21. Oktober 2016).
- Gallup (2015), "Gallup World Poll", www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx.
- Global Partnership for Sustainable Development Data (o.J.), "The Global Partnership in Action", www.data4sdgs.org (Abruf am 27. September 2016).
- Gob247 (2016), "Filosofía y principios del Open Gov. La Justicia: Open Judiciary", *Manual de Gobierno Abierto Para América Latina y el Caribe*, www.gob247.org/?p=518.
- Institute for Development of Freedom of Information (2015), "France has adopted the National Action Plan on Parliamentary Openness", <https://idf.ge/en/france-action-plan> (Abruf am 28. September 2016).
- International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) (2001), *Democracy At The Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*, <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracy-at-the-local-level-handbook.pdf> (Abruf am 21. Oktober 2016).
- Jiménez, C. (2014), "Justicia abierta: transparencia y proximidad de la justicia dentro del actual contexto de Open Government", Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia, Generalidad de Cataluña, Barcelona, http://justicia.gencat.cat/web/.content/home/ambits/formacio_recerca_i_docum/recerca/cataleg_d_investigacions/per_ordre_cronologic/2015/justicia_oberta_2015/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf.
- John, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage.
- Mairie de Paris (2015), "Budget Participatif", <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/le-budget-participatif-.html>.

- McCarthy, J. (2014), "Americans still trust local government more than state", Gallup, 22. September, www.gallup.com/poll/176846/americans-trust-local-government-state.aspx.
- de Mello, L. (2016), "Co-ordination and Implementation of the SDGs: The Role of the Centres of Government", OECD Insights, OECD Publishing, Paris, <http://oecdinsights.org/2016/04/05/coordination-and-implementation-of-the-sdgs-the-role-of-the-centres-of-government/>.
- Noveck, B.S. (2009), *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- OAS (Organisation Amerikanischer Staaten) (2014), "Gobierno Municipal Abierto en América Latina – De la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa", www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf.
- OECD (2016a), *OECD Public Governance Reviews: Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.
- OECD (2016b), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>.
- OECD (2016c), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Tunisia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227118-en>.
- OECD (2016d), *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique: Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253612-fr>.
- OECD (2016e), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Indonesia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en>.
- OECD (2016f), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Costa Rica*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265424-en>.
- OECD (2016g), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en>.
- OECD (2015a), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en>.
- OECD (2015b), "Recommendation of the Council on Budgetary Governance", OECD, Paris, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.
- OECD (2015c), *OECD Public Governance Reviews: Open Government in Morocco*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226685-en>.
- OECD (2014), *OECD Public Governance Reviews: Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.
- OECD (2013), "Governing the Puebla-Tlaxcala metropolitan area", in *OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203464-8-en>.
- OECD (2011), *OECD Public Governance Reviews: Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en>.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en>.
- OECD (1996), "Effective communications between the public service and the media", *SIGMA Papers*, No. 9, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g6m8zjl-en>.
- OGP (Open Government Partnership) (2015a), "Joint Declaration on Open Government for the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development", OGP, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_declaration.pdf (Abruf am 4. August 2016).
- OGP (2015b), "Colombia's 2015-2016 OGP Action Plan", OGP, www.opengovpartnership.org/country/colombia/action-plan.
- OGP (o.J. a), "Legislative Openness Working Group", OGP, www.opengovpartnership.org/groups/legislative (Abruf am 5. August 2016).
- OGP (o.J. b), "OGP Explorer (All commitments)", OGP, www.opengovpartnership.org/explorer/all-data.html (Abruf am 5. August 2016).

- OGP (o.J. c), "Croatia's National Action Plan", OGP, www.opengovpartnership.org/country/croatia/action-plan (Abruf am 5. August 2016).
- OGP (o.J. d), "Montenegro's National Action Plan", OGP, www.opengovpartnership.org/country/montenegro/action-plan (Abruf am 5. August 2016).
- OGP (o.J. e), "Jordan's National Action Plan", OGP, www.opengovpartnership.org/country/jordan/action-plan (Abruf am 5. August 2016).
- OpeningParliament.org (2013), "Declaration on Parliamentary Openness", <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/commentary-20120914.pdf> (Abruf am 28. September 2016).
- Pitkin, H. (1972), *The Concept of Representation*, University of California Press.
- Poder Judicial de Costa Rica (2015), «Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial», www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/documentos/ppc.pdf.
- Regierung des Vereinigten Königreichs (o.J.), "Local council transparency and accountability", www.gov.uk/government/policies/making-local-councils-more-transparent-and-accountable-to-local-people (Abruf am 21. Oktober 2016).
- Rodríguez-Pose, A. und N. Gill (2002), "The Global Trend towards Devolution and its Implications", Department of Geography and Environment, London School of Economics, www.lse.ac.uk/geography/AndEnvironment/research/Researchpapers/rp72.pdf.
- Serdar, Y., B. Yakup und Serrano-Berthet (2008), "Local government discretion and accountability: A diagnostic framework for local governance", *Local Governance and Accountability Series*, Paper No. 113, Juli, Weltbank, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/LocalGovernmentDiscretionandAccountability.pdf>.
- Stadtverwaltung Mailand (2013), Interview mit Caterina Sarfatti, Abteilung für internationale Angelegenheiten.
- The Telegraph (2012), "Barack Obama's 'four more years' tweet most popular ever", 7. November, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/us-election/9660533/Barack-Obamas-four-more-years-tweet-most-popular-ever.html.
- Topouria, G. (2016), "From principles to action: A new tool for assessing parliamentary adherence to the Declaration on Parliamentary Openness", *Opening Parliament Blog*, 26. Juli, <http://blog.openingparliament.org/post/147994698171/from-principles-to-action-a-new-tool-for>.
- Transparency International (2009), "Corruption and Local Government", *Working Paper*, No. 05/2009, http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Local-Government-WP_23_Oct_2009.pdf.
- Twiplomacy (2015), *Twiplomacy Study 2015*, Burson-Marsteller, <http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2015/> (Abruf am 5. September 2016).
- UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) (o.J.), "Sustainable Development Goals", www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html (Abruf am 21. Oktober 2016).
- Weltbank (2015), *Worldwide Governance Indicators* (Datenbank), Weltbank, Washington, DC.
- Weltbank (o.J.), "Differences between OIS", <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:23543235~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html> (Abruf am 21. Oktober 2016).

Anhang: Methodik

Der vorliegende Gesamtbericht stützt sich auf Arbeiten, die von der OECD während eines Zeitraums von mehr als zehn Jahren im Bereich der offenen und inklusiven Politikgestaltung durchgeführt wurden, auf die Ergebnisse der Open-Government-Länderberichte der OECD und vor allem auf den OECD-Survey von 2015 zu Open-Government-Koordinierung und Bürgerbeteiligung im Politikzyklus (im Folgenden der „OECD-Survey“). Der OECD-Survey ist eine unmittelbare Antwort auf die Forderung der OECD-Mitgliedsländer und -Nichtmitgliedsländer, die am 30. September 2014 in Paris am OECD Open Government Forum teilnahmen, bessere Daten über die Gestaltung und die Umsetzung einer einheitlichen Open-Government-Strategie sowie von Open-Government-Initiativen zu erheben.

Der Survey bestand aus zwei Teilen:

1. Koordinierung von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln (*Open government co-ordination*).
2. Bürgerbeteiligung im Politikzyklus (*Citizen participation in the policy cycle*).

Im ersten Teil des Survey (Open-Government-Koordinierung) wurden die Befragten gebeten, Auskünfte und Daten über die einheitliche Open-Government-Strategie und die Open-Government-Initiativen zu liefern, die von der Zentralregierung umgesetzt werden. Dieser erste Teil wurde an die wichtigste Institution gesendet, die im jeweiligen Land für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zuständig ist, und wurde hauptsächlich von Staatsbediensteten auf Direktor- bzw. Abteilungsleiterebene beantwortet. Im zweiten Teil des Survey (Bürgerbeteiligung im Politikzyklus) wurden die Befragten gebeten, Auskünfte und Daten über Maßnahmen und Vorgehensweisen zu liefern, die auf die Beteiligung der Bürger (einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen – Nichtregierungsorganisation [NRO] – und Vertreter des privaten Sektors) im Politikzyklus abzielen. Damit die Daten aus allen Ländern vergleichbar sind, wurde der zweite Teil des Survey von den Finanz- und Gesundheitsministerien beantwortet.

Antworten auf den OECD-Survey

Im April und Mai 2015 wurde ein Entwurf beider Survey-Teile den Delegierten des Ausschusses für öffentliche Governance zur Kommentierung und Ergänzung vorgelegt. Die Qualität des OECD-Survey wurde durch die geleisteten Beiträge mehrerer Delegierter bereichert, die in der endgültigen Fassung des Survey berücksichtigt wurden.

Dieser Bericht *Open Government – Globaler Kontext und Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln* basiert auf den Daten, die von 54 Ländern (darunter alle 35 OECD-Mitgliedsländer) übermittelt wurden. Genauer gesagt beantworteten 53 Länder den ersten Teil des OECD-Survey, während die Finanzministerien von 38 Ländern sowie die Gesundheitsministerien von 32 Ländern den zweiten Teil der Erhebung über die Bürgerbeteiligung im Politikzyklus beantworteten. Dreizehn Länder aus Lateinamerika (u.a. die beiden OECD-Mitgliedsländer Chile und Mexiko) nahmen an dem Survey teil, ebenso

wie Indonesien, Jordanien, Litauen, Marokko, die Philippinen, Rumänien und Tunesien. Die große Vielfalt der Teilnehmerländer ermöglichte es den Autoren des vorliegenden Berichts, Schlussfolgerungen über die regionalen Unterschiede zu ziehen und eine solide Evidenzbasis für die Analyse von Open-Government-Reformen zu liefern.

Zusammensetzung des OECD-Survey

Teil 1: Koordinierung von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open government co-ordination)

Der OECD-Survey war in acht Hauptbereiche untergliedert:

1. Existenz einer **Open-Government-Strategie/-Politik**
2. **Monitoring und Evaluierung**
3. **Koordinierung** von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln
4. interne und externe **Kommunikation** über Open-Government-Initiativen
5. **Finanzierung** und Verwaltung von Finanzmitteln in Bezug auf offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln
6. **personelle Ressourcen** und Stärkung der Fähigkeiten der öffentlich Bediensteten
7. **Herausforderungen** bei der Koordinierung und Umsetzung von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln
8. Verfügbarkeit eines **globalen Dokuments zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus**.

Insgesamt umfasste der OECD-Survey 39 Fragen, einschließlich der Teilfragen.

Teil 2: Bürgerbeteiligung im Politikzyklus (Citizen participation in the policy cycle)

Die beiden Ministerien (für Finanzen und Gesundheit) erhielten jeweils denselben Fragebogen, der 30 Fragen über folgende Aspekte beinhaltete:

1. Verfügbarkeit eines globalen **Dokuments zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus**
2. **Umsetzung** dieses Dokuments oder der Initiativen zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus
3. **Kommunikation** über Initiativen zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus
4. **Monitoring und Evaluierung**
5. interne **Koordinierung** von Initiativen zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus
6. **Finanzierung**
7. **personelle Ressourcen** und Sensibilisierung für die Bürgerbeteiligung im Politikzyklus
8. **Herausforderungen** bei der Umsetzung und bei der Einbeziehung betroffener Akteure.

Prozess der Datenerhebung

Der erste Schritt zur Datenerhebung wurde durch die Delegierten des Ausschusses für öffentliche Governance erleichtert, die die entsprechenden Kontaktstellen in der Zentralregierung und den Ministerien nannten. Im Rahmen der Prüfung der übermittelten Daten holte die OECD zusätzliche Informationen und Klarstellungen über die verfolgten Ansätze sowie über potenziell empfehlenswerte Praktiken von nahezu allen Ländern ein, die am OECD-Survey teilnahmen. Da manche Länder diverse nachträgliche Änderungen verlangten, wurden die Länder um eine letzte Validierung gebeten, als ein Großteil der Daten erfasst war.

Grenzen des OECD-Survey

Hauptziel des OECD-Survey war es, umfassende Daten über die Open-Government-Initiativen und -Strategien ebenso wie über die Bürgerbeteiligung zu sammeln und gemeinsame Trends, Ansätze und Herausforderungen zu ermitteln. Zu diesem Zweck wurden die Fragen des OECD-Survey fast ausschließlich so konzipiert, dass sie durch quantifizierende Verfahren zu beantworten waren, wie ja/nein oder vorgefertigte Antwortmöglichkeiten, zwischen denen auszuwählen war. Nach Möglichkeit wurde den Ländern im OECD-Survey zusätzlicher Platz gelassen, damit sie ihre Sachlage erklären und Anmerkungen machen konnten. Nicht alle Anmerkungen konnten in den vorliegenden Bericht aufgenommen werden, sie wurden aber von der OECD zur Kenntnis genommen und bei der Analyse und Interpretation der Daten berücksichtigt.

Es wird eingeräumt, dass komplexe Prozesse, wie Monitoring und Evaluierung oder Personalmanagement, nicht vollständig durch eine beschränkte Zahl an gestellten Fragen erfasst werden können. Da eine Reihe einschlägiger Fragen in Bezug auf offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln abgedeckt werden soll, werden in Zukunft detailliertere Umfragen durchgeführt werden, um eine noch eingehendere Analyse mancher der in diesem Bericht behandelten Themen zu ermöglichen.

Im ganzen Bericht werden die Daten nach Ländern dargestellt, die entsprechend den offiziellen ISO-Ländercodes abgekürzt werden.

Tabelle A.1 ISO-Codes der im vorliegenden Bericht aufgeführten Länder

1	Argentinien	ARG	28	Litauen	LTU
2	Australien	AUS	29	Luxemburg	LUX
3	Belgien	BEL	30	Marokko	MAR
4	Brasilien	BRA	31	Mexiko	MEX
5	Chile	CHL	32	Neuseeland	NZL
6	Costa Rica	CRI	33	Niederlande	NLD
7	Dänemark	DNK	34	Norwegen	NOR
8	Deutschland	DEU	35	Österreich	AUT
9	Dominik. Rep.	DOM	36	Panama	PAN
10	El Salvador	SLV	37	Paraguay	PRY
11	Estland	EST	38	Peru	PER
12	Finnland	FIN	39	Philippinen	PHL
13	Frankreich	FRA	40	Polen	POL
14	Griechenland	GRC	41	Portugal	PRT
15	Guatemala	GTM	42	Rumänien	ROU
16	Honduras	HND	43	Schweden	SWE
17	Indonesien	IDN	44	Schweiz	CHE
18	Irland	IRL	45	Slowak. Rep.	SVK
19	Island	ISL	46	Slowenien	SVN
20	Israel	ISR	47	Spanien	ESP
21	Italien	ITA	48	Tschech. Rep.	CZE
22	Japan	JPN	49	Tunesien	TUN
23	Jordanien	JOR	50	Türkei	TUR
24	Kanada	CAN	51	Ungarn	HUN
25	Kolumbien	COL	52	Uruguay	URY
26	Korea	KOR	53	Ver. Königreich	GBR
27	Lettland	LVA	54	Ver. Staaten	USA

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein einzigartiges Forum, in dem Regierungen gemeinsam an der Bewältigung von wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Herausforderungen der Globalisierung arbeiten. Die OECD steht auch ganz vorne bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis neuer Entwicklungen und unterstützt Regierungen, Antworten auf diese Entwicklungen und die Anliegen der Regierungen zu finden, beispielsweise in den Bereichen Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Erfahrungen mit Politiken auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, gute Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedsländer sind: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Lettland, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Europäische Union beteiligt sich an der Arbeit der OECD.

OECD Publishing sorgt für eine weite Verbreitung der Ergebnisse der statistischen Datenerfassungen und Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie der von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards.

Open Government: Globaler Kontext und Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln

Dieser Bericht liefert eine tiefgreifende, evidenzbasierte Analyse der Initiativen zur Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns sowie der Herausforderungen, vor denen die Länder bei deren Umsetzung und Koordinierung stehen. Darüber hinaus werden neue Entwicklungen in den OECD-Ländern wie auch in einer Reihe von Ländern der Regionen Lateinamerika, Naher Osten und Nordafrika sowie Südostasien erörtert. Auf der Grundlage einer 2015 durchgeführten Umfrage zu offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln sowie zur Bürgerbeteiligung im Politikzyklus identifiziert der Bericht Bereiche, denen künftig besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, z.B. der Mobilisierung und Einbeziehung aller staatlichen Bereiche und Ebenen, um den Schritt vom offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln zum offenen Staat zu vollziehen. Zudem untersucht er, wie Prinzipien und Verfahren offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen beitragen können, und befasst sich mit der Rolle der Medien bei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Open-Government-Initiativen sowie der wachsenden Bedeutung nachgeordneter Gebietskörperschaften bei der Umsetzung erfolgreicher Open-Government-Reformen.

Diese Publikation kann online eingesehen werden unter: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290655-de>.

Diese Studie ist in der OECD iLibrary veröffentlicht, die alle Bücher, periodisch erscheinenden Publikationen und statistischen Datenbanken der OECD enthält.

Weitere Informationen finden Sie unter: www.oecd-ilibrary.org.

OECD *publishing*
www.oecd.org/publishing



ISBN 978-92-64-18963-8
42 2016 48 5 P

