

Open Government – Versuch einer Begriffsbestimmung

Johann Herzberg

Obwohl sich »Open Government« immer deutlicher zu einem Leitparadigma der Verwaltungsmodernisierung entwickelt, ist gleichzeitig eine weitverbreitete Unklarheit über den Begriffsinhalt feststellbar. Der nachfolgende Beitrag bemüht sich daher um eine Systematisierung bereits vorgeschlagener Verständnisse und schlägt ein »Zwei-Stadien«-Modell vor, das die mittlerweile unüberschaubare Vielzahl an Schlagworten, Teilkonzepten und Technologien einzuordnen hilft.

Die zunehmende Prominenz des Open Government-Ansatzes als Reformparadigma der Staats- und Verwaltungsmodernisierung wird paradoxerweise von einer abnehmenden Klarheit über den eigentlichen Begriffsinhalt begleitet. In der Wissenschaft wird bereits von einer »neuen Ambiguität« gesprochen. In immer kürzeren Abständen werden neue Anglizismen importiert, Wortneuschöpfungen in den Diskurs geworfen und zusätzliche »Open«-Teilkonzepte ausgerufen. Häufig handelt es sich dabei lediglich um längst unter anderen Namen bekannte Phänomene oder um neue Softwareanwendungen bzw. Internet-basierte Geschäftsmodelle, die zur Generierung von Aufmerksamkeit zu vermeintlichen Paradigmenwechseln überhöht werden. Reformtrends, Themen, Positionen, Technologien und Akteure wechseln auf diese Weise ständig und sind in ihrem Zusammenspiel auch für Experten zunehmend unüberschaubar. Einigkeit besteht allenfalls darüber, dass es sich bei Open Government um einen »Sammelbegriff« (Jörn von Lucke) für vielfältige politisch-administrative Öffnungskonzepte handelt.

Doch bereits der Versuch einer weitergehenden inhaltlichen Bestimmung scheitert an der Pluralität bisher vorgelegter Definitionen. Auf die Spitze getrieben wurde die Einverleibung immer neuer Teilkonzepte dabei ausgerechnet von der Obama-Regierung, die mittlerweile Maßnahmen so verschiedener Politikfelder wie Wirtschaftsförderung, Deregulierung, Informationsfreiheitsgesetzgebung, Steigerung der allgemeinen Lebensqualität und Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung unter ihren Open Government-Begriff zusammenzufassen versucht, ohne jedoch eine nachvollziehbare Systematik hierfür anzubieten. Selbst die ursprünglich vorgeschlagene und nachfolgend vielfach unkritisch wiederholte Dreifach-Definition von Open Government als Transparenz, Partizipation und Kollaboration begründet bei genauerer Betrachtung kein in sich konsistentes Modell, sondern vielmehr eine Verbindung loser Schlagworte bzw. Teilkonzepte. Dies scheint mittlerweile auch

der Obama-Regierung aufgefallen zu sein, denn sie spricht in Dokumenten jüngeren Datums von »three independent reasons«. Was zum gegenwärtigen Zeitpunkt fehlt, ist ein theoretischer Ordnungsrahmen. Nachfolgend soll daher ein »Zwei-Stadien«-Modell vorgestellt werden, das es ermöglicht, die mittlerweile unüberschaubare Vielzahl an Schlagworten, Teilkonzepten und Technologien einzuordnen. Zentral hierfür ist die Identifikation von zwei historisch aufeinander folgenden Bedeutungen von »Open Government«.

Zwei Kernkonzepte: Transparenz und Interaktion

Der Begriff »Open Government« wurde nach dem Zweiten Weltkrieg durch US-amerikanische Zeitungsverleger geprägt, die umfangreichere Auskunftspflichten der Regierung gegenüber ihren Redakteuren verlangten. Dieses zunächst pragmatische Interesse an einer erleichterten Informationsbeschaffung wurde mit einem demokratiethoretischen Argument untermauert. Demnach sei es Aufgabe der Presse (und der Legislative), in Vertretung der Öffentlichkeit die Regierung zu überwachen. Ein Staat ist in dieser Lesart »offen«, wenn seine Handlungen durch Presse, Parlament und Öffentlichkeit beobachtbar und nachvollziehbar sind. Open Government war damit durch das Kernkonzept *Transparenz* definiert. Das bevorzugte Mittel zur Durchsetzung dieser Forderung war die seit 1966 in den USA einsetzende Informationsfreiheitsgesetzgebung. Auch die derzeit von Internetaktivisten vertretene Forderung nach umfassender Herausgabe von digitalisierten Daten und Dokumenten durch den Staat (Open Data-Diskurs) ist letztlich ein Ausläufer dieses Denkens.

Seitdem die 2008 gewählte Obama-Regierung dem Open Government-Ansatz jedoch zu weltweiter Prominenz verholfen hat, hat der Open Government-Begriff allerdings einen wesentlichen Bedeutungswandel erfahren. Offenheit bedeutet nun in erster Linie *Interaktionsfähigkeit* zwischen Staat und Zivilgesellschaft, ein offener Staat ist demnach ein interaktionsfähiger Staat. Die Begriffe »Partizipation« (Bürgerbeteiligung an politischen Prozessen) und »Kollaboration« (interaktive Wertschöpfung zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) können hingegen als systemspezifische Ausprägungen (für die Politik bzw. die Verwaltung) des Leitprinzips »Interaktion« verstanden werden. Ermöglicht durch die Verbreitung von interaktionsermöglichenden Internet-Technologien wird aus einer *einseitigen* Kommunikation (Staat > Zivilgesellschaft) somit eine *zweiseitige* Kommunikation (Staat <> Zivilgesellschaft). Der Staat teilt nicht mehr nur mit, sondern er hört nun auch zu. Das Transparenz-Prinzip ist in diesem Verständnis weiterhin wichtig, wird nun jedoch von einer hinreichenden zu einer notwendigen Bedingung.

Von Open Data zu Open Innovation

Das »Zwei-Stadien«-Modell ermöglicht die Einordnung der beiden derzeit einflussreichsten Schlagworte des Open Government-Diskurses: Open Data und Open Innovation. Open Data bezeichnet die Forderung nach Veröffentlichung der digitalisierten Daten und Dokumente des Staates und stellt damit eine Aktualisierung des

traditionellen Open Government-Begriffs im Sinne des Transparenz-Prinzips dar. Open Innovation bezeichnet demgegenüber IT-gestützte Formen einer gemeinsamen Problemlösung von Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft und stellt damit das zentrale Umsetzungskonzept des Interaktions-Prinzips dar. Die Wirtschaft tritt nun neu in die Interaktionsbeziehung zwischen Politik und Zivilgesellschaft ein, da sie wertvolle Ressourcen und Kompetenzen zur gemeinsamen Problemlösung gesellschaftlicher Herausforderungen beizusteuern vermag. Diese neue Dreiecksbeziehung verhindert auch eine Gleichsetzung der Begriffe »Open Government« und »Bürgerbeteiligung«, obwohl dies immer wieder vertreten wird.

Der Bedeutungswandel des Open Government-Begriffs von Transparenz zu Interaktion entspricht somit auf der Schlagwortebene einem strategischen Vorrang des Open Innovation-Ansatzes vor dem Open Data-Ansatz. In diesem Sinne gilt: Open Government ist mehr als Open Data. Wichtig ist hierbei allerdings der Hinweis, dass Offenheit im Sinne von Interaktion zumindest in den USA nicht primär auf die Stärkung der Demokratie (Bürgerbeteiligung als Eigenwert) abzielt. Ziel einer verstärkten Interaktion von Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft ist vielmehr die gemeinsame Problemlösung. Das etablierte System der repräsentativen Demokratie bleibt in dieser Konzeption unangetastet, soll jedoch um deutliche Elemente der Interaktion mit der nicht-staatlichen Umwelt ergänzt werden. (Gleichwohl impliziert das Interaktionsprinzip in seinen radikaleren Ausprägungen das Ende des traditionellen Staatsverständnisses als aktiver Gestalter des Gemeinwesens. Es bleibt abzuwarten, ob sich Vorstellungen des Staates als bloße Koordinierungsplattform zivilgesellschaftlicher Selbststeuerung – Stichwort: Government as a Platform – durchsetzen können.) Es geht in den USA also nicht in erster Linie um Legitimation, sondern um Innovation. Sofern das Open Government-Konzept jedoch als ein Paradigma der Staatsmodernisierung Sinn machen soll, kann es sich hierbei jedoch nicht um Innovationen für die Wirtschaft (Open Government als Wirtschaftsförderung), sondern nur um Innovationen in Bezug auf Dienstleistungen und Prozesse des Staates handeln. Die begrifflichen Verwirrungen der Obama-Regierung sind nicht zuletzt durch die Verwischung dieser Unterscheidung zu erklären.

Steuerungs- und Akzeptanzprobleme als Treiber von Open Government

Der Vorrang der Open Innovation-Problematik hat nicht allein rein definitorische Gründe, sondern ist auch sachlich gut begründet. Vor allem zwei Gründe sind hier ausschlaggebend: Einerseits lässt sich eine steigende Umweltkomplexität beobachten, die zu einer zunehmenden Unterversorgung des Staates mit steuerungsrelevantem Problemlösungswissen führt. Klassische Beteiligungsformate wie Wahlen und Volksentscheide transportieren hingegen nur sehr wenig Wissen von der Gesellschaft in den Staat hinein. Diese Formate sind daher nicht geeignet, um das Wissen von Bürgern und Experten situationsbezogen und direkt einzubinden.

Andererseits lässt sich eine sinkende Zustimmung der Bevölkerung zu nichtpartizipativen Formen der Gemeinwohlgestaltung feststellen. Im Zusammenspiel beider Problemtypen ergibt sich die Einsicht, dass vom Staat enorme systemische Anpassungsleistungen gefordert sind, wenn er nicht seine grundsätzliche Fähigkeit zur Steuerung des Gemeinwesens verlieren will. Die Wahlurne als alleinige Schnittstelle zwischen Bürger und Staat kann insofern in der digitalen Gesellschaft auch aus wissenschaftlicher Sicht nicht mehr überzeugen. Staaten brauchen heute vielmehr komplexere Schnittstellen, weil auch die Probleme komplexer geworden sind. Das eigentliche Problem der Bürgerbeteiligung besteht daher nicht so sehr in der Frage, ob es mehr Volksentscheide geben sollte oder nicht, sondern in der Suche nach Methoden und Formaten, die es erlauben, das verteilte Wissen der Gesellschaft über IT-gestützte Beteiligungsformate nachhaltig in das Wissen des Staates zu überführen. »Wissen der Gesellschaft« meint dabei nicht nur verteiltes Fachwissen, sondern auch normatives Wissen.

Staatsmodernisierung im Sinne von Open Government zielt auf eine Stärkung des Staates, jedoch nicht in seiner klassischen Form als Interventionsstaat (top-down-Steuerung), sondern als Partizipationsstaat zur kooperativen Gestaltung der Gesellschaft (bottom-up-Steuerung). Der dominante Steuerungsmodus ist nicht mehr die *Hierarchie* (zentrale Steuerung, entspricht dem Weberschen Verwaltungsmodell) oder der *Markt* (dezentrale Steuerung, entspricht New Public Management), sondern die *deliberative Netzwerksteuerung* (entspricht Open Government). Dabei geht es um den gegenseitigen Austausch von Perspektiven und eingeübten Problembewältigungsmechanismen mit dem Ziel, kollektive Intelligenz zu aktivieren und in einem deliberativen Lernprozess zur Lösung immer komplexer werdender gesellschaftlicher Probleme einzusetzen. Interaktionsfähigkeit bedeutet daher zugleich Lernfähigkeit. Ein offener Staat ist somit immer auch ein lernfähiger Staat. Mit Blick auf die Ausgangsfrage nach der Begriffsbestimmung können wir demnach zusammenfassen: Staatliche Offenheit bedeutet Interaktionsfähigkeit und Interaktionsfähigkeit bedeutet letztlich Lernfähigkeit.

Flüchtiger Reformtrend oder nachhaltiges Paradigma?

Open Government ist ein Reformtrend und Trends jeder Art haben eine nicht prognostizierbare Halbwertszeit. Es ist insofern nicht auszuschließen, dass die Agenda zur Öffnung des Staates bald durch andere Prioritäten abgelöst oder wesentlich ergänzt wird. Die Öffnung des Staates als gegenwärtig beobachtbarer Reformtrend ist als Antwort auf spezifische Steuerungs- und Akzeptanzprobleme des politisch-administrativen Systems zu verstehen, die in letzter Konsequenz aus der seit einiger Zeit laufenden Gesellschaftstransformation im Zuge der Umstellung aller Gesellschaftssysteme auf internetgestützte Kommunikation resultieren. Diese Transformation produziert ständig neue Probleme für das politisch-administrative System und neue Probleme können jederzeit auch zu neuen Anpassungsleistungen seitens des Staates und damit zu neuen Reformparadigmen führen. Auszuschließen ist insofern nicht, dass Open Government eine oder mehrere weitere Bedeutungsme-

tamorphosen durchlaufen könnte, sodass das in diesem Beitrag vorgestellte »Zwei Stadien«-Modell sodann um zusätzliche Stadien erweitert werden müsste.

Letztlich ist es wichtig, das Problem hinter dem Schlagwort zu verstehen. Hinter dem Open Government-Ansatz steckt der Versuch, die Problemlösungsfähigkeit des Staates durch die verstärkte Beteiligung von Bürgern und privatwirtschaftlich organisierten Kompetenzen zu verbessern. Dabei geht es – im Sinne eines mitlaufenden, jedoch klar abgrenzbaren Diskurses – immer auch um Fragen der Erneuerung der Demokratie. Dieses Doppelproblem hinter dem Schlagwort wird nicht verschwinden, selbst wenn man andere Begriffe benutzen würde.

Anmerkung

Eine ausführlichere Version dieses Artikels ist zuerst erschienen in: »Verwaltung & Management« Nr. 19 (1), S. 40-44. (<http://www.vum.nomos.de/archiv/2013/heft-1/>)

Autor

Johann Herzberg arbeitet in der Abteilung eGovernment & IT-Strategie der Landeshauptstadt Stuttgart und betreut dort u.a. die Themen Open Government und IT-gestützte Bürgerbeteiligung. Der Beitrag gibt seine persönliche Auffassung zu diesen Themen wieder.

Redaktion

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de