

Göttrik Wewer

Open Government und Verwaltungsreform

Konzepte – Projekte – Perspektiven



Nomos

Hans **Böckler**
Stiftung 

edition
sigma



Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

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

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

Gisela Färber,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

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

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

Marc Hansmann,
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

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

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

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

Frieder Naschold †,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

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

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

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

Band 46

Göttrik Wewer

Open Government und Verwaltungsreform

Konzepte – Projekte – Perspektiven



Nomos

Hans **Böckler**
Stiftung 

edition
sigma





Onlineversion
Nomos eLibrary

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

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

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

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2020

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

Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

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

Hamburg, im Frühjahr 2020

G. W.

Inhalt

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

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