Mit Communities zum Open Government: Wege zur Öffnung von Staat und Verwaltung

Dennis Hilgers

Public Management
Universität Hamburg
Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Von-Melle-Park 9
20146 Hamburg
Dennis.Hilgers@wiso.uni-hamburg.de
www.public-management-hamburg.de

Abstract: Unter dem Begriff Open Government wird seit geraumer Zeit die systematische Öffnung von Staat und Verwaltung verstanden. Ziel ist unter intensiver Nutzung von Web 2.0, Communities und Plattformen mehr Transparenz, mehr Teilhabe und eine intensive Zusammenarbeit mit den verschiedenen Stakeholdern des öffentlichen Sektors zu erreichen. Im Folgenden soll ein Überblick gegeben werden, wie durch Kooperationen und Kollaboration mit Externen neue Wege der Integration und der gemeinschaftlichen öffentlichen Wertschöpfung ermöglicht und sogar der politische Entscheidungsprozess positiv beeinflusst werden kann.

1 Einleitung

Wesentlicher Gegenstand der sog. "New Public Management"-Reformen der vergangenen 20 Jahre ist es gewesen, den Bürger als Kunden öffentlicher Leistungen zu begreifen und die Organisationsabläufe an Kundenerwartungen auszurichten [DH94]. Verwaltungen öffentlicher Gebietskörperschaften haben sich dabei von bürokratischen Organisationen hin zu Dienstleistungsanbietern mit Fokus auf Transparenz, Effizienz, Verantwortlichkeit, Kundenorientierung und einem für den Bürger wahrnehmbaren Ergebnis öffentlicher Aufgabenwahrnehmung gewandelt. Der Bürger soll als Auftraggeber und Steuerzahler, aber auch als Kunde bzw. Nutzer öffentlicher Angebote betrachtet werden. Viele Innovationen und Reformen des öffentlichen Sektors waren somit darauf fokussiert für den Bürger eine wahrnehmbare Steigerung der Qualität des Verwaltungshandelns zu erzielen bzw. den Service als öffentlicher Dienstleister zu erhöhen. Flankierend zu den externen Strukturreformen des NPM, stellen in der Binnensicht die eGovernment Initiativen der vergangenen Jahre mit dem Ziel der Digitalisierung der Verwaltungsabläufe hinsichtlich Qualität, Zeit und Effizienz, die zweite Grundbedingung für eine Öffnung des politisch-administrativen Systems dar [Le04]. eGovernment beschreibt dabei die Abwicklung von Regierungs- oder Verwaltungsprozessen mittels Informations- und Kommunikationstechnik und bildet damit bereits das technische Fundament für eine funktionierende Bürgerbeteiligung (eParticipation oder eDemocracy) aber auch für eine optimierte Kommunikation mit Unternehmen z.B.

erschienen im Tagungsband der INFORMATIK 2011
Lecture Notes in Informatics, Band P192
ISBN 978-3-88579-286-4
weitere Artikel online:
http://informatik2011.de/519.html

für Beschafftungszwecke (eProcurement) oder zwischen Verwaltungen (eAdministration). Folglich besteht nun auch im öffentlichen Sektor ein Potential, nach technologischen Reformen auf der Transaktionsebene nun auch auf der Wertschöpfungs- und Organisationsebene den Mehrwert von ubiquitärer Vernetzung und transaktionskostenminimaler Kommunikation zu nutzen. Dies gilt für die Gestaltung neuer Organisationsstrukturen und Ablaufprozesse, aber auch für Interaktion mit bisher unbekannten Dritten im Außenverhältnis (vgl. Abb. 1 in Erweiterung an [WP10]).

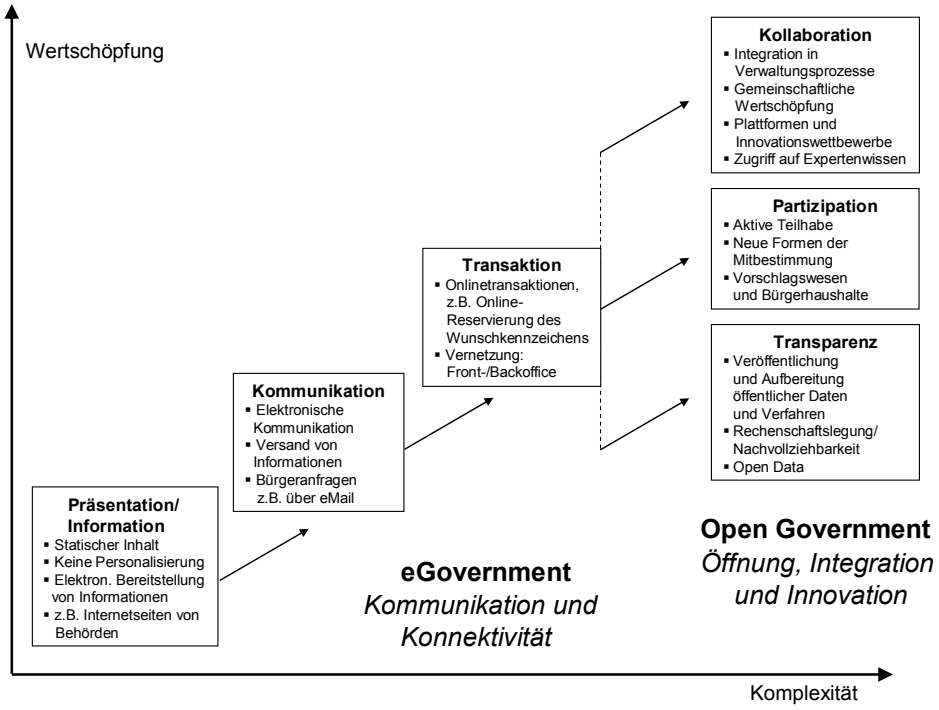

Abbildung 1: Evolution des eGovernments

Im Sinne eines Open Governments stellt sich somit die Frage, ob und wie auch im Public Management systematisch auf das Wissen und die Erfahrungen von Communities aus Kunden, Nutzern, Bürgern, Experten, Unternehmen und externen Akteuren, bis hin zu anderen Verwaltungen und deren Mitarbeitern für den öffentlichen Innovations- und Wertschöpfungsprozess zurückgegriffen werden kann [No09]: Können Bürger als Beitragende für öffentliche Aufgaben agieren, die traditionell von einem in der Verwaltung angestellten Mitarbeiter (in der Regel einem Beamten) ausgeführt werden? Und besteht nach der Reformphase der Kundenorientierung im Sinne des New Public Managements nun ein Bedarf nach vermehrter Kunden-/Bürgerintegration, gar nach gemeinschaftlicher Wertschöpfung zwischen öffentlichen Stakeholdern, die eine neue Form der Arbeitsteilung erkennen lässt?

erschienen im Tagungsband der INFORMATIK 2011
Lecture Notes in Informatics, Band P192
ISBN 978-3-88579-286-4
weitere Artikel online:
http://informatik2011.de/519.html

2 Praktische Ansätze von Open Government

Um diese Fragen zu beantworten wird auf Grundlage von Literatur- und Internetrecherchen im Folgenden ein knapper Überblick gegeben, der verschiedene cases von Open Government in der gegenwärtigen Praxis verdeutlicht. Der Rahmen der folgenden Untersuchung soll durch drei Dimensionen aufgespannt werden.

2.1 Ideenfindung und Innovation durch Wettbewerbe (Citizen Innovation)

Die erste Ebene fokussiert auf das Potenzial, Kreativität und externes Expertenwissen zu adressieren. Dies geschieht durch die Nutzung von Open Innovation Methoden wie Ideen- und Innovations-Wettbewerben auf Internetplattformen. Die positiven Erfahrungen mit Ideenwettbewerben und Open Innovation Plattformen für Unternehmen sind gute Belege dafür, auch für Ideenfindung und Problemlösung von öffentlichen, sozialen und globalen Herausforderungen vermehrt externe Beitragende durch Innovationswettbewerbe zu involvieren [TW06; LS06, Ho08].

Im Programmierwettbewerb *Apps for Democracy* in Washington D.C. gehen binnen 30 Tagen 47 Beiträge in Form von Softwareprogrammen ein, die auf geöffnete Regierungsdatenbanken zugreifen und ein Mehrwehr für den Bürger bieten sollen. Bei 50.000 USD Preisgeldern werden Entwicklungskosten bei Eigenprogrammierung durch die Behörden von über 2. Mio. USD eingespart (www.appsfordemocracy.org).

Challange.gov: Auf der Anfang September 2010 gegründeten Plattform challenge.gov bündelt die US Regierung ihre „Crowdsourcing of Innovation"-Aktivitäten der einzelnen Bundesbehörden und schreibt Lösungen auf konkrete Probleme gegen Preisgeld aus. Die Einrichtungen (wie der Nasa oder der Navy), die die Plattform nutzen, profitieren von der Expertise einzelner Teilnehmer, die sonst nicht mit den Problemstellungen der öffentlichen Hand in Berührung kommen würden. Erfahrungen von Open Innovation Intermediären wie InnoCentive.com galten als Vorbild und belegen die Effizienz dieses „Broadcast of Problems" Mechanismus [JL10].

2.2 Kollaborative Verwaltung (Citizensourcing)

Die zweite Ebene verweist auf neue Formen der Zusammenarbeit mit externen Akteuren für existierende administrative Prozesse der öffentlichen Verwaltung. Erfahrungen aus dem privaten Sektor und der Integration von Nutzern und Kunden in den unternehmerischen Innovationsprozess belegen deutliche Effizienzvorteile.

Öffentliches Beschwerde- und Meldewesen bzw. Continuous Open Improvement: Die Herausgabe von offiziellem Kartenmaterial des englischen Straßennetzes im Sinne von Open Data ermöglicht es Bürgern, selbstständig Schlaglöcher und defekte Infrastruktur (via Foto und Karteneintrag) zu melden und die Straßenmeistereien auf den Plan zu rufen. Pro Woche gehen ca. 1.000 Schadensmeldungen auf der Website von FixMyStreet ein (fixmystreet.com). Die Stadt Boston hat mit einer eigenen iPhone-Applikation für ihre Bürger eine der am meisten "down-geloadeten Apps" geschaffen, die es den Bürgern ermöglicht, in "real time" Verbesserungswünsche und Schadensmeldungen zu übermitteln. Das amerikanische Online-Forum SeeClickFix.com lässt Bürger über die kleinen Alltagsprobleme in Ihrem Wohnviertel reklamieren und erreicht damit Veränderung bzw. die Aufmerksamkeit

erschienen im Tagungsband der INFORMATIK 2011
Lecture Notes in Informatics, Band P192
ISBN 978-3-88579-286-4
weitere Artikel online:
http://informatik2011.de/519.html

der zuständigen Behörde. Die 2008 gegründete Seite umfasst mittlerweile mehr als 50.000 Schadensmeldungen. Mehr als 3.500 Hinweise auf Infrastrukturprobleme wie Schlaglöcher, wilde Deponien, unnötige Barrieren für ältere oder behinderte Menschen etc. umfasst das Portal „Maerker“ für Kommunen in Brandenburg (maerker.brandenburg.de). Neben dem Mehrwert auf diese Art und Weise die Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Bürgern zu unterstützen, wird eine Priorisierung von Instandhaltungstätigkeiten vorgenommen und ggf. nötige Kontrollfahrten der Betriebshöfe reduziert.

Peer to Patent: In den USA dient die Einbindung Externer dem chronisch überlasteten Patentamt als Ausweg. In einem zweijährigen Pilotprogramm (Peertopatent.org) werden Patentanträge im Internet veröffentlicht, so dass jeder beliebige Dritte in der Lage gewesen ist, die Patentanträge einzusehen und Informationen zu geben, wo bereits patentiertes Wissen im Antrag vorhanden ist, welches eine Patentierbarkeit ausschließt. Insgesamt wurden 350 Hinweise auf „prior-art“ eingereicht. Der in seiner Suche durch sein lokales Wissen beschränkte Patentprüfer wird somit durch eine Expertise aufgrund eines offenen Aufrufs zu Mitwirkung unterstützt – eine besondere Form der hochgradig spezialisierten Arbeitsteilung mit dem Ziel der höheren Qualität von Patenten und der Senkung von Patentverletzungsklagen [HI10].

2.3 Demokratie 2.0 (Collaborative Democracy)

Hierunter werden neue Wege der Teilhabe und der Gestaltung des politischen Prozesses insbesondere zur Verbesserung der Entscheidungsqualität und zur Erhöhung von Vertrauen in öffentliche Institutionen, verstanden.

Bürgerhaushalte beteiligen den Bürger an der Erstellung kommunaler Haushalte. Die Idee partizipativer Haushalte hat sich seit ihrer erstmaligen Verwendung im brasilianischen Porto Alegre 1989 weltweit verbreitet und bieten die Chance die lokale Demokratie zu fördern, breitere Bevölkerungsschichten in die kommunalpolitische Debatte einzubinden und problemadäquatere Lösungen zu finden, indem lokales Bürgerwissen stärker genutzt wird [FK10]. Diese aktive Einbindung des Bürgers in Budgetentscheidungen des Stadtrats und Mitbestimmung über die Verwendung von Mitteln umfasst ebenso eine Diskussion um Zielsetzung, Entscheidung durch Abstimmung sowie Erfolgskontrolle durch gemeinschaftliche Evaluation. Auch wenn sich in der Regel nur ein geringer Teil des kommunalen Budgets auf diese Weise frei planen und investieren lässt, so sind die Entscheidungen, das Königsrecht des Parlaments und den Ansatz der Kämmereien in ausgewählten Bereichen in die Hand der Betroffenen vor Ort zu geben, starker Ausdruck öffentlichen Mitbestimmungswillens, dessen Durchführung zunehmend auf Onlineplattformen und Communities Ausdruck findet. In Deutschland gibt es auf kommunaler Ebene inzwischen ca. 60 Bürgerhaushalte, die eine Mitwirkung der Bürger in einem Kernbereich der politischen Gestaltung ermöglichen und nicht nur die Bürger informieren, sondern auch konsultieren.
Die Stadt Solingen hat dabei einen besonders innovativen und erfolgreichen Bürgerhaushalt ins Leben gerufen. Unter dem Leitmotiv „Solingen Spart“ sind die Bürger aufgerufen, Wege zum Sparziel von 45 Mio. Euro jährlich ab 2013 vorzuschlagen. Während der Onlinezeit der Plattform im März 2010 ist ein Sparziel von 31,5 Mio. Euro erreicht worden, während sich 3.600 Bürger Solingens in der „Sparcommunity“ registrierten und insgesamt knapp 5.000 Kommentare und 150.000 Bewertungen abgaben (www.solingen-spart.de).

erschienen im Tagungsband der INFORMATIK 2011
Lecture Notes in Informatics, Band P192
ISBN 978-3-88579-286-4
weitere Artikel online:
http://informatik2011.de/519.html

Im Projekt *„Aufbruch Bayern“* der Bayerischen Staatsregierung (www.aufbruch-bayern.de) waren die bayerischen Bürger im Herbst 2010 zehn Wochen lang aufgerufen, sich mit ihren Ideen und Vorschlägen an der Erarbeitung des nächsten Regierungsprogramms für die Bereiche Bildung, Familie und Innovation aktiv zu beteiligen. Mehr als 100.000 Menschen bewerteten online in 6.300 Diskussionsbeiträge insgesamt 740 Vorschläge. Die vieldiskutierte Bürgeridee für Elektroautos kostenlose Parkplätze zur Förderung umweltfreundlicher Fahrzeuge einzurichten, hat der Ministerrat bereits an die Gemeinden als Empfehlung ausgesprochen. Im Sinne des Political Agenda Setting werden ebenso zunehmend Parteiprogramme, Strategien und Leitbilder öffentlich diskutiert und gemeinschaftlich erstellt.

	Citizen Innovation		**Collaborative Administration**		**Collaborative Democracy**	
Case	Apps for Democracy	Challenge.gov	Peer-to-Patent	Maerker Brandenburg	Solingen spart	Aufbruch Bayern
Typ	Innovationswettbewerb für Software	Plattform für Innovationswett-bewerbe für US Behörden	Collaborative Patent Review	Problemplattform für kommunale Infra-struktur	Bürgerbeteiligte Haushaltssicherung (Bürgerhaushalt mit Sparziel)	Ideenwettbewerbe für bayr. Regierungs-programm
URL	*appsfor-democracy.org*	*Challenge.gov*	*peertopatent.org*	*maerker.brandenburg.de*	*Solingen-spart.de*	*aufbruch-bayern.de*
Land	USA	USA	USA	Deutschland	Deutschland	Deutschland
Initiator	District of Columbia	U.S. General Services Administration	US Patent and Trademark Office (USPTO)	Innenministerium Brandenburg	Stadt Solingen	Bayr. Staatskanzlei
Zeit	Sept. 2008 (30 Tage)	Sept. 2010 - heute	2007 - 2009 (2. Pilot: 2010-2011)	Sept. 2009 - heute	4.3. - 25.3.2010	15.7. - 15.8.2010
Teil-nehmer	Einreichung von 47 Web und Smartphone Applikation	/	> 2,700 Patent Reviewer	> 1 Mio. Besucher	3606 Teilnehmer > 600.000 Besucher	2.094 Teilnehmer > 390.000 Besucher
Ergebnis	Eingereichte Anwendungen erlauben Nutzung von Daten aus neu entstehenden US Datenkatalogen (Open Data Applikationen)	Nach 3 Monaten 56 Challenges veröffentlicht, 12 Gewinner ermittelt	390 Hinweise auf „prior art“ in 187 Patent Anträgen	28 teilnehmende Kommunen 3.531 Hinweise auf Probleme/Schäden	4.978 Kommentare 152.347 Bewertungen	740 Vorschläge 10.932 Evaluationen 6.342 Kommentare
Impact	▪ Offener Aufruf zur Mitarbeit von Programmierleistung für den Staat ▪ Ausgelobtes Preisgeld 50.000 USD, eingesparter Programmierauf-wand: 2,6 Mio. USD (ROI: 4000%) ▪ Zeiteinsparung von 2 Jahre auf 30 Tage	▪ Offener Aufruf zur Mitwirkung in Ideen- und Innovationswett bewerben von US Behörden ▪ Adressierung von externem Expertenwissen ▪ Crowdsourcing öffentlicher Innovation	▪ Verbesserter Patentierungs-prozess durch gemeinschaft-liche Begut-achtung ▪ Erhöhte Patentqualität ▪ Schnellere Patentierbar-keit (Patent-2-Market)	▪ Priorisierung von Instandhaltungsanli egen durch Bürger, nicht durch Bauhof ▪ Verbesserte Erreichbarkeit u. Reaktionszeiten ▪ Protokollierter Bearbeitungsstand ▪ Erhöhe Bürgerzufriedenheit ▪ Verzahnung mit lokalpolitischer Aktivitäten	▪ Vorschläge für Einsparungen i.H.v. 31 Mio. EUR durch Bürger (pro/contra Abstimmung) ▪ Beratung (Konsultation) von Politik durch Bürger (insb. bzgl. Wege und Durchsetzbarkeit von Einsparungen) ▪ Steigerung der Transparenz über finanzielle Situation	▪ Gemeinschaftliche Gestaltung der Zukunftsstrategie für Bayern in den Bereichen Familie, Innovation, Bildung ▪ Teilnehmer-generierte Inhalte äquivalent zu 1.540 Textseiten ▪ Neues Instrument politischer Partizipation zur Programmplanung
Ähnliche Projekte	Apps for Democracy Wettbewerbe in: Australien, Finnland, GB, Kanada, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Spanien, Deutschland (Apps4Berlin), Apps4africa.org	▪ InnoCentive.com (Public Goods) ▪ Xprize.org ▪ Awards-Programm der US National Science Foundation	Pilotprojekte von Patent-behörden in Australien (peertopatent.org.au), UK, Korea und Japan	▪ SeeClickFix.com ▪ FixMyStreet.com ▪ Frankfurt-Gestalten.de ▪ Markaspot.de ▪ Everyblock.com ▪ unortkataster.de	ca. 100 Bürgerhaushalte in Deutschland: buergerhaushalt.de/karte	▪ PiratenWiki: Kollaboratives Parteiprogramm der Piratenpartei ▪ mitreden-u.de: Fortschrittsbericht 2012 der Bundesregierung

Abbildung 2: Übersicht über erfolgreiche Open Government Projekte und deren Wirkungen

erschienen im Tagungsband der INFORMATIK 2011
Lecture Notes in Informatics, Band P192
ISBN 978-3-88579-286-4
weitere Artikel online:
http://informatik2011.de/519.html

3 Fazit

Viele Erfolgsbeispiele aus der Privatwirtschaft zeigen, dass durch den offenen Aufruf zur Mitwirkung und der Nivellierung organisationalen Grenzen die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen effizienter gestaltet werden kann (geringere Flop-Raten, Integration von Kundenbedürfnissen, selbstmotivierte Nutzer als Beitragende, etc.). Diese Ansätze des Open Innovation sind auch grundsätzlich für den öffentlichen Sektor anwendbar, zumal dieser ohnehin in einem demokratischen Setting aus Mitbestimmung, Transparenz und Partizipation verhaftet und mit Instrumenten wie Ausschreibungen, Mitbestimmung oder Fremdvergabe vertraut ist. Behörden und Verwaltungen erkennen, dass es vorteilhaft sein kann, mit externen Beitragenden jenseits der eigenen organisationalen Grenze zu kooperieren und diese unter systematischer Nutzung von Internettechnologien in die Prozesse des öffentlichen Handelns zu integrieren. Die erste Forschungsfrage, ob Bürger als Beitragende für öffentliche Aufgaben agieren können, die traditionell von einem in der Verwaltung angestellten Mitarbeiter ausgeführt werden konnte anhand der Darstellung von Beispielen mit anekdotischer Evidenz positiv belegt werden. Barack Obama hat diese Entwicklung und den damit verbundenen Mehrwert erkannt und mit das Leitbild der Öffnung von Staat und Verwaltung im Sinne eines „Open Governments“ definiert. Er folgt damit der Erkenntnis, dass Wissen breit verteilt ist und dass auch öffentliche Organisationen erkennen müssen, dass die „besten Köpfe“ (und damit das passende Wissen) nicht zwingend in der eignen Domäne (z.B. Behörde, pol. Gremium, etc.) vorhanden ist. Open Government stellt eine Praxis dar, neue Formen der Kollaboration und Kooperation zu initiieren und dabei gleichsam einen Mehrwert bzgl. Effizienz, Qualität, Legitimität, aber auch für die politische Teilhabe zu schaffen. Es lässt sich somit nach den New Public Managements Reformen mit Fokus auf bessere Kundenorientierung nun eine Entwicklung hin zu mehr Bürgerintegration und breiter Stakeholderkollaboration festhalten.

Literaturverzeichnis

[DH94] Dunleavy, P./Hood, C.: From Old Public Administration to New Public Management. In: Public Money & Management, 14(3). Jg. (1994), S. 9-16.

[FK10] Franzke, J./Kleger, H.: Bürgerhaushalte: Chancen und Grenzen. Berlin 2010.

[HI10] Hilgers, D./Ihl, C.: Citizensourcing -Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector. In: International Journal of Public Participation, 4(1). Jg. (2010), S. 67-88.

[Ho08] Howe, J.: Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd Is Driving the Future of Business. New York 2008.

[JL10] Jeppesen, L. B./Lakhani, K. R.: Marginality and Problem-Solving Effectiveness in Broadcast Search. In: Organization Science, 21(5). Jg. (2010), S. 1016-1033.

[LS06] Laursen, K./Salter, A.: Open for Innovation: The role of openness in explaining innovative performance among UK manufacturing firms. In: Strategic Management Journal, 27(2). Jg. (2006), S. 131-150.

[Le04] Lenk, K.: Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung. Berlin 2004

[No09] Noveck, B.: Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful. Washington 2009.

[TW06] Tapscott, D./Williams, A. D.: Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything. Brentford 2006.

[WP10] Wirtz, B./ Piehler, R (2010): E-Government. In: Wirtz, B. (2010): E-Government. Grundlagen, Instrumente, Strategien. Wiesbaden 2010.

erschienen im Tagungsband der INFORMATIK 2011
Lecture Notes in Informatics, Band P192
ISBN 978-3-88579-286-4
weitere Artikel online:
http://informatik2011.de/519.html