



Kommunales Open Government. Von der Utopie zur Kulturtechnik

Herausgeber

Bundesministerium des Innern und für Heimat



Autor

Matthias Neutzner

ModusCo eG | www.modusco.de

Version

Version 4.288, 22. November 2022

Titelillustration

Elisabeth Deim | www.elisabethdeim.com

Dieses Dokument ist Teil der Ergebnisdokumentation der Initiative *Regionale Open Government Labore* (2020–2022). Die Initiative gehört zum Bundesprogramm *Region gestalten* und wird vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sowie dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) gemeinsam getragen.

Die Initiative *Regionale Open Government Labore* stellt eine Selbstverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des *Zweiten Nationalen Aktionsplans* in der *Open Government Partnership* dar.



Die Ergebnisdokumentation zum Programm *Regionale Open Government Labore* umfasst die nachfolgend genannten Dokumente.

- Regionale Open Government Labore 2020–2022. Projektbericht
- Ermutigung zur offenen Kommune. Praxisleitfaden Open Government
- Open Government und Wirkungsorientierung. Erkenntnisse und Erfahrungen am Beispiel der Regionalen Open Government Labore
- Kommunales Open Government. Von der Utopie zur Kulturtechnik

1	AUSGANGSPUNKT: ÖFFNUNG ALS NOTWENDIGKEIT.....	4
2	OPEN GOVERNMENT.....	7
2.1	Herkunft. Genesis eines unscharfen Begriffes.....	7
2.2	Mehrfache Ankunft. Open Government in Deutschland.....	9
2.3	Gegenwarten. Neue Dynamiken, vielfältige Initiativen und punktuelle Institutionalisierung.....	12
3	KOMMUNALES OPEN GOVERNMENT.....	14
3.1	Kommune. Ort im gesellschaftlichen Raum.....	14
3.2	Neubefragung. Ausgangspunkte für ein kommunales Verständnis von Open Government.....	15
3.3	Definition. Kommunales Open Government als Öffnungsprozess an den Schnittstellen von Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und lokaler Zivilgesellschaft.....	16
3.4	Kulturtechnik. Positionierung und Handlungsfelder.....	17
4	ZIELHORIZONT FÜR KOMMUNALES OPEN GOVERNMENT.....	18
4.1	Stärkung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung.....	18
4.2	Kommunale Demokratie.....	18
4.2.1	Gesellschaftliche Relevanz der Demokratieprozesse.....	19
4.2.2	Informationsbasis der Demokratieprozesse.....	19
4.2.3	Repräsentativität der Demokratieprozesse.....	20
4.2.4	Akzeptanz der Demokratieprozesse.....	20
4.2.5	Umsetzungssensibilität und Realitätsbezug der Demokratieprozesse.....	21
4.2.6	Administrative Wirksamkeit der Demokratieprozesse.....	21
4.2.7	Gesellschaftliche Wirksamkeit der Demokratieprozesse.....	22
4.2.8	Rechenschaftspflicht und Überprüfbarkeit von Akteuren in Demokratieprozessen.....	22
4.2.9	Vertrauen in die Akteure der Demokratieprozesse.....	23
4.2.10	Fähigkeit zur Demokratie.....	23
4.2.11	Resilienz von Institutionen und Prozessen der kommunalen Demokratie.....	24
4.3	Kommunale Leistungen.....	24
4.3.1	Demokratische Legitimation.....	25
4.3.2	Zugänglichkeit und Zielgruppenorientierung.....	25
4.3.3	Gesellschaftliche Wirksamkeit.....	26
4.3.4	Regelkonformität.....	26
4.3.5	Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung.....	27
4.3.6	Nachhaltigkeit kommunaler Leistungen.....	27
4.3.7	Veränderungsfähigkeit der Leistungserbringung.....	28
5	WIRKUNGSHYPOTHESEN IM KOMMUNALEN OPEN GOVERNMENT.....	29
5.1	Grundlegende Wirkungshypothese.....	29
5.2	Handlungsfeldbezogene Wirkungsbeziehungen.....	32
5.2.1	Transparenz.....	32
5.2.2	Offene Themensetzung.....	33
5.2.3	Dialogorientierte Bürgerbeteiligung.....	33
5.2.4	Co-Produktion und Co-Kreation.....	33
5.2.5	Offene digitale Technologien und Daten.....	34
5.2.6	Offenheit für Veränderung und Innovation.....	34
5.2.7	Offenheit als Organisationskultur.....	34
6	ERFAHRUNGEN UND AUSBLICKE.....	35
6.1	Öffnung im Vor-Ort-Versuch.....	35
6.2	Perspektive. Von der Utopie zur Kulturtechnik.....	36

1 Ausgangspunkt: Öffnung als Notwendigkeit

Kommunales Open Government ist in gesellschaftlichen Zwischenräumen verankert. Sein Ort sind die einander überlappenden Handlungssphären von Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft.¹ Von dort her wird das politisch-administrative System der Gemeinden, Städte und Kreise in den Blick genommen, kritisch reflektiert und, idealerweise, verändert. Obwohl in regionale, nationale und globale Entwicklungen eingebettet (oft auch: eingezwängt), gestaltet sich kommunale Realität vor allem im Zusammenwirken der politischen, administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen vor Ort. Ihre Kommunikationskanäle und Interaktionen ergeben das Netzwerk kommunaler Selbstverwaltung, ihre Schnittstellen die Netzknoten. Genau an jenen setzt kommunales Open Government an und erhebt einen zentralen Anspruch: Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft sollen ihre gegenseitigen Beziehungen offen gestalten – offen für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der jeweiligen Gegenüber. *Öffnung* wird damit zur Veränderungsmaxime. Aber: Ist Veränderung überhaupt notwendig? Und: Ist Öffnung ein geeigneter Ansatz für notwendige Veränderungen?

Die erste Frage ist rasch beantwortet: Die Lebensrealität in den mehr als Zehntausend Gemeinden, Städten und Kreisen der Bundesrepublik Deutschland erscheint zunehmend angespannt, teils auch krisenhaft – und dies im doppelten Sinne: Erstens werden hier herausfordernde Entwicklungen konkret und für die Einwohner:innen erlebbar, die sich aus Dynamiken jenseits des Kommunalen speisen. So lassen sich die vergangenen zwei Jahrzehnte als Stakkato gesellschaftlicher Zuspitzungen erzählen, die oft einen (welt)weiten Horizont besitzen, nicht selten aber auch aus nationalen oder regionalen Fehlentwicklungen resultieren. Im Ergebnis sind Kommunen regelmäßig mit neuen Aufgaben, mit komplexeren, oft konkurrierenden Anforderungen, mit überraschenden Veränderungsdynamiken und mit in vielfältiger Weise wachsenden Belastungen konfrontiert. Dabei weitet sich die Diskrepanz zwischen den zunehmend lokal erlebten Folgen und Handlungszwängen einerseits und den limitierten kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die überregionalen Entwicklungen andererseits. Zudem fällt es immer schwerer, die Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung so zu entwickeln, dass ausreichend Ressourcen, Können und Wollen für die Bewältigung der vielfältigen, sich rasch verändernden Aufgaben gesichert sind.

Aus diesen Problemlagen ergeben sich, zweitens, erhebliche Herausforderungen für die kommunale Demokratie: Wenn hochkomplexe, oft globale Entwicklungen von Institutionen geprägt werden, die sich eines kommunalen Einflusses entziehen, sind Handlungsoptionen vor Ort schwieriger auszumachen, die Meinungsbildung verlagert sich in Räume jenseits des Lokalen und Entscheidungen verlieren an Transparenz. Trifft dieses Dilemma auf erlebbares Versagen kommunaler Politik und/oder Verwaltung, die existierenden Probleme zu erkennen, anzunehmen und zu lösen, dann ist dies ein Ausgangspunkt für Entfremdung zwischen Bürger:innen und kommunalen Verantwortungsträger:innen. Die vergangenen Jahre haben so zahlreiche, teils gravierende Beispiele für Defizite politischen und administrativen (Nicht-)Handelns erbracht, dass das ohnehin ahistorisch verklärte Bild der leistungsfähigen bundesdeutschen Kommune zur Relativierung des Erlebten nicht mehr taugt. Zusammen mit den tradierten sozioökonomischen und den wachsenden kulturellen Polarisierungen in der

¹ Der Begriff Zivilgesellschaft wird hier wie im Folgenden als der Teil der Gesellschaft verstanden, der nicht zum Staat und seinen Organen zählt, also Einwohner:innen, gesellschaftliche Gruppen, Organisationen und Unternehmen umfasst.

Gesellschaft schafft dies einen Nährboden für Populismus und Delegitimierung der pluralen Demokratie. Und auch diese Dynamik manifestiert sich zuerst im Lokalen.

Veränderung ist also nötig, um auf die eingangs gestellte Frage zu antworten. Dabei sind die Kommunen weder ohnmächtig noch ohne Erfolg, die benannten Herausforderungen zu adressieren. Den Beispielen versagender Problemlösung stehen kreative Ansätze, beharrliches Engagement und ermutigende Lösungen in Gemeinden, Städten und Kreisen entgegen. Zumindest einigen leistungsfähigen Kommunen gelingt es sogar, drängende globale Probleme in internationaler kommunaler Kooperation zu adressieren. Andere Lösungsansätze entstehen aus lokaler Vernetzung mit Wirtschaft, Organisationen und Einwohner:innen – etwa wenn Bürger:innen die Energiewende kooperativ betreiben, wenn zivilgesellschaftliche Organisationen eine vielfältige Demokratie stärken, wenn lokale Unternehmen nachhaltige kommunale Infrastrukturen aufbauen oder Nachbarschaften sich sozialer Aufgaben annehmen. In all diesen Fällen – die Handlungsfelder und Beispiele lassen sich mühelos ausweiten – ist das Gelingen von einer offenen, wertschätzenden Zusammenarbeit zwischen politischen, administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen abhängig. Dies ist keineswegs selbstverständlich, stehen dem doch nicht selten konträre Selbst- und Fremdbilder, eingeübte Abgrenzungen, geschlossene Strukturen und Abläufe oder divergierende Demokratiekonzepte entgegen. Hier setzt *Öffnung* – und damit kommunales Open Government an.

Dies führt zur zweiten Frage: Kann Öffnung im Verhältnis von Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft einen Beitrag dazu leisten, notwendige Veränderungen zu bewirken, also jenen angedeuteten Gefährdungen kommunaler Demokratie und Zukunftsfähigkeit zu begegnen? Diese Leitfrage zu erkunden war Gegenstand des Programms der *Regionalen Open Government Labore*, einer Initiative des Bundesministerium des Innern und für Heimat. Im Zeitraum vom Sommer 2020 bis zum Jahresende 2022 erprobten bundesweit dreizehn Laborkonsortien auf vielfältige Weise, wie das Leitbild *Open Government* in Gemeinden, Städten, Kreisen und Regionen wirksam gemacht werden kann. (Zum Programm → *Regionale Open Government Labore 2020–2022. Projektbericht*).

Voraussetzung für eine intensive Auseinandersetzung mit den Potenzialen und Wirkungsweisen von kommunalem Open Government war zunächst, das theoretische Modell weiter zu differenzieren. Dabei konnte auf den Ergebnissen des Vorläuferprogramms *Open Government Modellkommunen* (2017 bis 2019) aufgebaut werden, in dessen Rahmen Praktiker:innen aus Städten und Kreisen ein kommunal verortetes Begriffsverständnis erreichten, zentrale Handlungsfelder identifizierten, Erfahrungen und Instrumente reflektierten und eigene Aktivitäten entwickelten.² Auf dieser Basis war es nun möglich, ein Konzept von Wirkungserwartungen und Wirkungsbeziehungen zu entwerfen: Welche gesellschaftlichen Ziele soll kommunales Open Government adressieren? Wie, d.h. mit welchen Wirkmechanismen und durch welche Instrumente, kann der Öffnungsprozess zum Erreichen dieser Ziele beitragen?

Im vorliegenden Dokument werden die im Rahmen des Programms *Regionale Open Government Labore* getroffenen Überlegungen zu diesen Fragen knapp zusammengefasst. Die Darstellung skizziert zunächst die Herkunft und Entwicklung des Konzepts *Open Government* (→ Kapitel 2). Aufbauend darauf wird anschließend dessen kommunale Weiterführung erläutert, in deren Mittelpunkt das Konzept der Öffnung an den Schnittstellen von kommunalen politischen, administrativen und

² Siehe: Matthias Neutzner: *Kommunales Open Government. Gebrauchsanleitung für eine Utopie*. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2019.

zivilgesellschaftlichen Institutionen und Akteur:innen steht (→ Kapitel 3). Der anschließende Hauptteil dieses Beitrages umreißt einen Zielhorizont für kommunales Open Government (→ Kapitel 4) und diskutiert Wirkungshypothesen – sowohl in Bezug auf Wirkungsweisen in Veränderungsvorhaben als auch im Zusammenhang mit Instrumenten des Öffnungsprozesses (→ Kapitel 5). Abschließend werden die im Programm *Regionale Open Government Labore* gewonnenen Erfahrungen knapp bilanziert und Fragen an die weitere Auseinandersetzung mit kommunalem Open Government formuliert (→ Kapitel 6).

2 Open Government

2.1 Herkunft. Genesis eines unscharfen Begriffes

Open Government³ stammt als Terminus – die Sprache lässt es vermuten – aus dem US-Amerikanischen; als Konzept wurzelt es jedoch breiter und auch tief in der europäischen Gesellschaftsgeschichte. Die Benennung zielte anfangs, d.h. in den USA der 1950er und 1960er Jahre, auf die Forderung nach Stärkung der Transparenz und Rechenschaft des Staates im weitesten Sinne. Meinungsbildung, Entscheidung und Handeln in Politik und Verwaltung sollten angesichts zunehmender Einschränkungen der Transparenz für die Bürgerschaft nachvollziehbar bleiben und damit demokratische Kontrolle ermöglichen. Als politische Initiative forderte Open Government (übersetzt etwa als *offene Regierung*) vor allem einen uneingeschränkten Zugriff auf staatliche Informationen. Dies bezog bald auch *Open Data* (offene Daten) ein – ein Konzept, das bereits zuvor im Bereich der wissenschaftlichen Forschung thematisiert worden war.

Die Diskussion in den Vereinigten Staaten stand in weit zurückreichenden Denktraditionen, die spätestens seit der europäischen Aufklärung in Gesellschaftskonzepte wie Bürgerrechte und Demokratie im modernen Sinne mündeten. In diesem Kontext fanden bürgerschaftliche Ansprüche auf Transparenz und Rechenschaft des Staates schrittweise Eingang in die Rechtsordnungen – etwa in der Verfassung der USA oder in gesetzlich garantierten Freiheitsrechten europäischer Staaten. Das Konzept des Open Government zielte zunächst darauf, diese Zusicherungen im Bereich der Informationsfreiheit zu konkretisieren. Beginnend 1966 mit dem *Freedom of Information Act* der USA erließen seither zahlreiche Staaten entsprechende gesetzlichen Regelungen. (Deutschland folgte erst 2006⁴ mit einem Informationsfreiheitsgesetz für die Bundesbehörden; auf Länderebene wurden entsprechende gesetzliche Regelungen bislang in 14 der 16 Bundesländer getroffen.⁵) Ausgehend von den oben angedeuteten Traditionen verfolgten die Diskussionen um Open Government jedoch von Anfang an einen weitergehenden Ansatz: Informationsfreiheit und, darüberhinausgehend, Transparenz wurden nicht als Selbstzweck, sondern als Instrumente zur Wahrung oder gar Stärkung demokratischer Meinungsbildung und Mitbestimmung thematisiert.

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

³ Der folgende Abschnitt ist eine überarbeitete und erweiterte Fassung der Darstellung aus Gebrauchsanleitung (a.a.O.), S. 24ff.

⁴ Erlassen am 5. September 2005, in Kraft getreten ab 1. Januar 2006.

⁵ Per November 2022 verfügen lediglich Bayern und Niedersachsen nicht über Informationsfreiheitsgesetze.

weltweiter Ausstrahlung und begründeten gleichzeitig eine Kultur der (digitalen) Offenheit und des zivilgesellschaftlichen Engagements.

Parallel schärften zyklische, krisenhafte wirtschaftliche Entwicklungen in der westlichen Welt das öffentliche Bewusstsein für die Gefährdungen der Demokratie. Immer wieder versagten auch Entwicklungs- und Schwellenländer dabei, demokratische Staatsformen und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nach dem Muster der etablierten industrialisierten Demokratien zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund griffen seit dem Ende der 1990er Jahre international agierende Institutionen – hier insbesondere die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)* und die *Weltbank* – den Terminus Open Government auf und weiteten das Konzept wesentlich: Die bis dahin auf Transparenz konzentrierte Auseinandersetzung mit der Funktionsweise demokratischer Politik und Administration wurde nun auf ein breites Spektrum der Beziehungen von Bürgerschaft, Staat und Wirtschaft ausgeweitet. Schrittweise thematisierte man die Wechselbeziehungen zwischen *offenem Staat* (verstanden als am Gemeinwohl orientierte, transparente, rechenschaftspflichtige, korruptionsfreie und effiziente Politik und Administration) und *offenem Wirtschaften* (verstanden als globalisierte Marktwirtschaft). Im Ergebnis entstanden lose verbundene, oft lediglich skizzierte konzeptionelle Ansätze, die praktischen Niederschlag in Denkschriften, politischen Programmen und Bedingungen für Entwicklungshilfe fanden.

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

Im folgenden Jahrzehnt wurden die neuerlichen Impulse aus den USA international aufgegriffen. Mit der 2011 gegründeten *Open Government Partnership (OGP)* entstand eine weltweite Initiative, der zum heutigen Zeitpunkt (November 2022) bereits 77 nationale Regierungen sowie 106 lokale Verwaltungen – etwa Bundestaaten, Regionen und Städte – angehören. Auf der Basis nationaler Aktionspläne implementieren und entwickeln die OGP-Mitglieder Open-Government-Vorhaben in einem breiten Spektrum an gesellschaftlichen Handlungsfeldern, die beispielsweise von Wahrung der Bürgerrechte, Korruptionsbekämpfung, Zugang zu Justiz und öffentlichen Diensten bis zur Entwicklung von Informationsfreiheit und demokratischer Ausgestaltung digitaler Technologien reicht. Im Ergebnis einer mehrjährigen zivilgesellschaftlichen Kampagne ist im Jahr 2016 auch die Bundesrepublik Deutschland der OGP beigetreten. Seither sind zwei, jeweils zweijährig angelegte nationale Aktionspläne umgesetzt und evaluiert; die Umsetzung des dritten Aktionsplans (2021–2023) ist gestartet.

Mittlerweile hat das Konzept Open Government auf globaler wie lokaler Ebene den Mainstream des politischen Diskurses erreicht. Neben weltweit bedeutsamen Organisationen – etwa den Vereinten Nationen oder, wie bereits erwähnt, OECD, Weltbank und OGP – haben auch europäische Institutionen – so Europarat und Europäische Union – Open Government zum Gegenstand von politischen Initiativen gemacht. In Deutschland hat die Perspektive Eingang in politische Programme gefunden und sich in ersten Verwaltungsstrukturen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene institutionalisiert.

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

2.2 Mehrfache Ankunft. Open Government in Deutschland

Wie bereits erwähnt, ist Open Government seit der Jahrtausendwende als Begriff, Impuls und Konzept auch in der Bundesrepublik Deutschland angekommen. Die Ankunft allerdings vollzog sich auf mehreren Ebenen; sie wurde durch unterschiedliche Akteure getrieben, die zunächst weitgehend unverbunden agierten. Während die Bundesregierung Initiativen und Entwicklungen der Europäischen Union und weiterer internationaler Institutionen aufgriff, reagierten auch erste Kommunen auf lokale Herausforderungen und Impulse aus dem internationalen Diskurs. Parallel entstanden zivilgesellschaftliche Initiativen sowie wissenschaftliche Vorhaben und Institutionen, die sich explizit auf Open Government beriefen.

Innerhalb dieses zunächst noch schmalen Spektrums an Akteuren und Aktivitäten wurden Begriff und Konzept jedoch unterschiedlich ausgedeutet und aufgegriffen. Dabei sind zwei wesentliche Entwicklungskontexte unterscheidbar: Einerseits richteten demokratisch verfasste Staaten, ihre internationalen Organisationen und innerstaatlichen Akteure Reformbemühungen im Rahmen von *Good Governance* stärker auf Transparenz und Beteiligung der Bevölkerung aus. Andererseits revolutionierten im selben Zeitraum digitale Technologien die gesellschaftliche Kommunikation, was primär technologisch orientierte Akteure auf demokratiestärkende Potenziale aufmerksam machte. In der Folge wurde Open Government auch in Deutschland als breit angelegter Reformimpuls für demokratische Meinungsbildung und Entscheidung, gleichzeitig aber auch als spezifisch digital ausgerichtete Initiative für offene Daten und IT-unterstützte Bürgerbeteiligung thematisiert. *Open Government*, in Dokumenten staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure benannt, war daher mit sehr unterschiedlichen Bedeutungen versehen.

Auf Bundesebene sind diese parallelen Entwicklungen und Bedeutungsverschiebungen bis zum Beginn der 2010er Jahre als Verengung von Open Government auf Open Data charakterisierbar. Während die Bundesregierung zunächst Initiativen insbesondere der Europäischen Union zur Informationsfreiheit aufgriff, etwa mit einem Umweltinformationsgesetz (1994, 2004 fortgeschrieben) und dem bereits erwähnten Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (2006 in Kraft getreten), wurden solche Vorhaben erst im Ergebnis der Initiative der Obama-Administration in den USA (2009) mit dem Begriff Open

Government in Verbindung gebracht. Im Folgejahr nahm die Bundesregierung das Konzept erstmals explizit in eine strategische Orientierung auf: Das *Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung* (2010) schloss ein *Modernisierungsprojekt Open Government* ein, dessen Handlungsrahmen neben »Transparenz und Bürgernähe« auch »Partizipations- und Kollaborationsformen« zumindest verbal thematisierte.⁶ Im zugehörigen Strategiedokument (Oktober 2011) wird formuliert: »Diesem Strategiepapier liegt ein weites technikatunabhängiges Verständnis von Open Government zugrunde. Die Öffnung des Staates hat zwar durch die Web-2.0-Technologien entscheidende Impulse bekommen, darf aber nicht darauf beschränkt werden.«⁷ Konträr zu dieser Prämisse beschränkte sich die Projektplanung jedoch auf Analysen und konzeptionelle Klärungen zu Open Government als Modernisierungskonzept, während konkrete Umsetzungsvorhaben allein digital bereitgestellte offene Daten adressierten. Mit der Überweisung der Umsetzung an den IT-Planungsrat des Bundes und der Länder wurde diese konzeptionelle Verengung institutionell festgeschrieben. Zwar umriss auch die zuständige Arbeitsgruppe des IT-Planungsrates im Oktober 2012 den Horizont von Open Government mit »Dialog auf Augenhöhe«, »offenerem Handeln« und »besseren und nachvollziehbaren Entscheidungen« – also als umfassende Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns für die Zivilgesellschaft –, um dann jedoch vor dem Hintergrund ihrer Zuständigkeit für Informationstechnik allein Open-Data-Maßnahmen zu planen.⁸ Die ursprünglich vorgesehene Erarbeitung einer »Strategie der Bundesregierung für Open Government« unterblieb. Stattdessen beauftragte das Bundesinnenministerium eine Studie zu *Open Government Data*, die 2012 vorlag.⁹

Thematisch breiter, örtlich jedoch sehr differenziert, stellte sich zu diesem Zeitpunkt die Situation in den Bundesländern und Kommunen dar. Zwischen 1998 und 2008 hatten bereits sechs Bundesländer Informationsfreiheitsgesetze erlassen; punktuell wurden erste weitergehende Transparenz- und Partizipationsvorhaben auf Landesebene umgesetzt und dazu auch digitale Technologien erprobt. Vielfältige Ansatzpunkte fanden sowohl die sich entwickelnden gesellschaftlichen Leitbilder als auch die schrittweise entstehenden digitalen Instrumente auf kommunaler Ebene, konnte hier doch an lokal bereits etablierte Kommunikations- und Beteiligungsformate angeknüpft werden. So erweiterten erste Kommunen bereits Ende der 1990er Jahre ihre Informationsangebote um offene Daten und digitale Kommunikation in sozialen Netzwerken, etablierten digital unterstützte Partizipation – beispielsweise Bürgerhaushalte oder Formate der digitalen Themensetzung und Mitgestaltung – und erprobten dazu auch neue Formen der Zusammenarbeit mit (insbesondere digital interessierten) zivilgesellschaftlichen Akteuren. Diese Aktivitäten waren jedoch zunächst kaum mit dem Begriff *Open Government* verbunden, was sich erst im Ergebnis der Obama-Initiative und der folgenden bundesweiten Diskussionen änderte.

Die verschiedenen Entwicklungsstränge wurden nach dem Jahr 2010 im Diskurs um die Teilnahme der Bundesrepublik an der internationalen *Open Government Partnership (OGP)* zusammengeführt. Nachdem sich 2011 mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen zum *Arbeitskreis Open Government*¹⁰ zusammenschlossen und im Jahr darauf der Bundesregierung den Beitritt zur OGP empfahlen,

⁶ Bundesministerium des Innern, *Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung*. Berlin 2010. S. 57f.

⁷ Bundesministerium des Innern, *Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung*, Projekt Open Government: Inhalte einer gemeinsamen Strategie der Bundesregierung. Berlin Oktober 2011, S. 3f.

⁸ IT-Planungsrat, Beschluss vom 25.10.2012: Steuerungsprojekt „Open Government“, S. 3.

⁹ Bundesministerium des Innern, *Open Government Data Deutschland*. Eine Studie zu Open Government in Deutschland. Berlin 2012.

¹⁰ Seit 2017: Open Government Netzwerk Deutschland.

thematisierte die öffentliche Diskussion nun in stärkerem Maße die gesellschaftlichen Potenziale im Zusammenklang aller mittlerweile mit Open Government assoziierten Handlungsfelder. Die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen mit langjährigen Erfahrungen unter anderem in Demokratieförderung, Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement verband die digital orientierten Ansätze im Open-Government-Diskurs mit tradierten Formaten und Strukturen. Nach einer entsprechenden Willensbekundung im Koalitionsvertrag zur 18. Legislaturperiode des Bundestags im November 2013 und einem unterstützenden Bundesratsbeschluss der Länder zwei Jahre später erklärte die Bundesrepublik im Dezember 2016 ihre Teilnahme an der Open Government Partnership. Der daraufhin mit (zunächst improvisierter) Beteiligung der Zivilgesellschaft entwickelte erste Nationale Aktionsplan (2017–2019) enthielt Selbstverpflichtungen der Bundesregierung in mehreren Open-Government-Handlungsfeldern mit Schwerpunkten auf der Institutionalisierung des OGP-Prozesses in Deutschland, Open-Data- und Partizipationsprojekten sowie Vorhaben zu Wissensaufbau, Open Access und Netzwerkarbeit. Kennzeichnend waren sowohl die erhebliche inhaltliche Breite als auch ein technologieunabhängiger Ansatz in der Auseinandersetzung mit Open Government. Der Aktionsplan thematisierte neben den Aktivitäten des Bundes auch die kommunale Ebene: Das im selben Zeitraum durchgeführte Bundesprogramm *Modellkommune Open Government* war Bestandteil der Selbstverpflichtung zur Schaffung von Grundlagen und Rahmenbedingungen für die OGP-Arbeit. Die Vorbereitung des anschließenden zweiten Nationalen Aktionsplans (2019–2021) konnte erstmals als systematisch angelegter Beteiligungsprozess gestaltet werden. Erneut deckten die Selbstverpflichtungen der Bundesregierung wesentliche Open-Government-Handlungsfelder in einem breiten Spektrum gesellschaftlicher Aufgabenbereiche ab – von Außenpolitik bis Digitalisierung, von Jugendbeteiligung bis Forschungs- und Innovationspolitik. Kommunales Open Government erhielt dabei einen neuen Stellenwert: Das Bundesprogramm *Regionale Open Government Labore* (2020–2022), mit dem die vorangegangene Modellkommunen-Initiative fortgesetzt wurde, fand als eigenständige Selbstverpflichtung Eingang in den Aktionsplan. Erstmals entwickelten auch einzelne Bundesländer Initiativen, die sich mit landesspezifischen Rahmenbedingungen zur Implementierung von Open Government, mit Infrastrukturen für Open Data und digitaler Beteiligung sowie mit Aspekten einer offenen digitalen Transformation des öffentlichen Sektors befassten.

Auch wenn der Abschlussbericht zum zweiten Nationalen Aktionsplan ein differenziertes Bild der Zielerreichung dokumentiert (das in Teilen mit den Herausforderungen der COVID-19-Pandemie begründet wurde) ist festzuhalten: Erst mit dem Prozess der Teilnahme der Bundesrepublik an der Open Government Partnership ist es gelungen, die skizzierten Open-Government-Entwicklungsstränge in Deutschland in einem gemeinsamen institutionellen Rahmen zusammenzuführen, der alle Ebenen des Verwaltungshandelns und ein breites Spektrum an zivilgesellschaftlichen Akteuren integriert. Dabei konnte das Leitbild Open Government systematisch hinterfragt, definitorisch geschärft und praktisch erprobt werden. Zwar kann der OGP-Prozess seiner Konstruktion nach (da auf ausgewählte Schwerpunktprojekte fokussiert) nicht als umfassende Koordinierungsplattform für alle Akteure und Aktivitäten rund um Open Government in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft dienen, er erscheint dennoch vor allem als Legitimationsrahmen und Impulsgeber unverzichtbar.

2.3 Gegenwarten. Neue Dynamiken, vielfältige Initiativen und punktuelle Institutionalisierung

Im April 2019 bewarb sich die Bundesrepublik Deutschland um einen Sitz im Lenkungsausschuss der Open Government Partnership. Im Bewerbungsschreiben betonte Kanzleramtsminister Braun: »Open Government ist eine Idee, die längst über Technologie und Daten hinausgewachsen ist, und sich zu einem formidablen strategischen Werkzeug für Führung und Kultur des Regierungshandelns entwickelt hat.«¹¹ Ausgehend von diesem Verständnis konnten auch im dritten Nationalen Aktionsplan (2021–2023) Selbstverpflichtungen des Bundes und einzelner Bundesländer mit inhaltlicher Fokussierung auf Transparenz, Partizipation und einzelnen co-kreativen Ansätzen vereinbart werden. Einen qualitativen Zuwachs erhielt die internationale Zusammenarbeit im Rahmen der Open Government Partnership durch die erstmalige Beteiligung von zwei Kommunen – der Freien und Hansestadt Hamburg und der Stadt Detmold – am OGP-Local-Programm, einem eigenständigen Format unterhalb der nationalstaatlichen Zusammenarbeit. Nach einer als positiv bewerteten ersten Amtszeit im OGP-Lenkungsausschuss bewarb sich die Bundesregierung im Jahr 2022 erfolgreich um ein erneutes Mandat in diesem Gremium und verdeutlichte damit den politischen Stellenwert von Open Government auch für die seit der Bundestagswahl 2021 neu gebildete Regierungskoalition. Es kann daher erwartet werden, dass der OGP-Prozess auch weiterhin für die Bündelung des gesellschaftlichen Diskurses, der konzeptionellen Ausgestaltung und praktischen Umsetzung von Open Government in Deutschland wirksam bleibt. Die dafür notwendige Koordinierungsinstanz ist im Bundeskanzleramt vorhanden, Abstimmungsformate mit den Bundesländern sind etabliert und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft mittlerweile erprobt.

Jenseits des Engagements im Rahmen der OGP verbreitert sich das Spektrum an Akteuren und Aktivitäten, die sich explizit auf Open Government beziehen oder die im Öffnungsparadigma angelegten Handlungsfelder aufgreifen, auf allen Ebenen des Verwaltungshandelns und in vielfältigen zivilgesellschaftlichen Zusammenhängen. Für relevante gesellschaftliche Aufgabenbereiche wurden Transparenzinitiativen gestartet oder ausgeweitet und in der Regel durch zivilgesellschaftliche Akteure mitgestaltet. Open-Data-Vorhaben konnten durch weitere gesetzliche Regelungen auf Bundes- und Landesebene fundiert und in Vorhaben mit Fokus auf Standardisierung, Infrastrukturausbau und Öffnung von Organisationskultur weitergeführt werden. Die langjährigen Erfahrungen der Kommunalverwaltungen mit unterschiedlichen Formaten von Bürgerbeteiligung sind mittlerweile auch in Bundes- und Landesbehörden aufgegriffen; neue Formate der dialogorientierten Beteiligung – so deliberative *Mini-Publics*, umgesetzt etwa als *Bürgerräte* – wurden auf allen Ebenen des Verwaltungshandelns etabliert (darunter auch in zwei der *Regionalen Open Government Labore*). Ko-kreative und ko-produktive Initiativen finden sich vor allem im kommunalen Umfeld; gelegentlich, dann jedoch mit breiter Öffentlichkeitswirksamkeit, auch auf Bundesebene – beispielsweise im Laborformat von *Update Deutschland*. Im breiten Spektrum der Vorhaben zur digitalen Transformation von Staat und Verwaltung sind Offenheitsperspektiven mittlerweile diskursiv verankert (wenngleich bislang kaum in der Breite wirksam): Themen wie digitale Souveränität, offene Software oder Datenstandards werden konzeptionell weitergeführt und schrittweise organisatorisch wie technisch institutionalisiert. Im

¹¹ Pressemitteilung 297 der Bundesregierung, 4.9.2019: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungs-und-verwaltungshandeln-besser-machen-1667318>, abgerufen am 20.11.2022.

Gegensatz zu diesen Aktivitäten, die das seit 2009 quasi kanonisierte Spektrum an Open-Government-Handlungsfeldern – also Transparenz, Partizipation und Kollaboration – thematisch immer breiter und auf allen Verwaltungsebenen abdecken, sind Initiativen zur Schaffung der organisationskulturellen Voraussetzungen für den Öffnungsprozess in den politischen, administrativen und zivilgesellschaftlichen Organisationen lediglich auf lokaler Ebene erkennbar (so etwa im Netzwerk der *Verwaltungsrebellen*¹², einem Projekt der *Regionalen Open Government Labore*).

Die Open-Government-Aktivitäten der vergangenen zwei Jahrzehnte haben zu einem breiten Spektrum an thematischen und organisatorischen Institutionalisierungen im öffentlichen Sektor geführt – etwa mit der bereits erwähnten OGP-Koordination im Bundeskanzleramt, mit Organisationseinheiten, die Bürgerbeteiligung in Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden verantworten, in Gremien zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auf allen Verwaltungsebenen, mit kommunalen Open-Government-Stellen und weiteren mehr. Sie agieren in Zusammenarbeit mit einem mittlerweile weiten Netzwerk an zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Open-Government-Themen explizit oder implizit verfolgen. Im wissenschaftlichen Diskurs ist das Konzept aufgegriffen und wird in zunehmend interdisziplinärer Breite hinterfragt.

Vor dem Hintergrund dieser dynamischen Entwicklungen müssen jedoch zwei kontrastierende Erkenntnisse festgehalten werden: Einerseits zeigen empirische Befunde, dass Führungskräfte und Beschäftigte im öffentlichen Sektor dem mit Open Government verbundenen Öffnungsprozess gegenüber der Zivilgesellschaft eher positiv begegnen und die damit assoziierten Chancen erkennen. Andererseits führt dies nicht zwangsläufig zu erlebbaren Veränderungen der Werte, Strukturen und Handlungen in den jeweiligen Organisationen.¹³ In der Folge bleiben explizite Bekenntnisse, belastbare Planungen und konkrete Vorhaben zu Open Government – sowohl unter dieser Überschrift als auch in einzelnen Open-Government-Handlungsfeldern verortet – auf einen noch kleinen Teil der politischen und administrativen Organisationen in Deutschland beschränkt. Zwar lassen die breiter werdenden Erfahrungen das Potenzial des Öffnungsansatzes erkennen, zum orientierenden Leitbild des öffentlichen Sektors zu werden, die sich in diesem Sinne bewusst und systematisch öffnende Politik- oder Verwaltungsorganisation bleibt jedoch noch Ausnahme.

¹² <https://verwaltungsrebellen.de>

¹³ Beispielhaft dazu siehe folgende Untersuchung, die im Umfeld der Regionalen Open Government Labore entstand: Andreas Braun, Philip Nguyen, Dennis Frieß: Open-was...!? Einstellungen zu Open Data und Open Government am Niederrhein. Düsseldorf Institute for Internet and Democracy, Mai 2022. https://diid.hhu.de/wp-content/uploads/2022/07/Precis_Friess_fin2.pdf, abgerufen am 2.10.2022.

3 Kommunales Open Government

3.1 Kommune. Ort im gesellschaftlichen Raum

Die Bundesrepublik Deutschland umfasst mehr als 10.000 Städte und Gemeinden mit verfassungsmäßig garantierter Selbstverwaltung. Wie eingangs skizziert konkretisieren sich in den Kommunen ausnahmslos alle gesellschaftlichen Trends, Probleme, Krisen und Aufgaben, seien sie global, national oder regional grundiert. Schlagworte, die dies illustrieren, lassen sich in nahezu beliebigem Umfang aufzählen – etwa: Globalisierung, Finanz- und Wirtschaftskrise, Klimawandel, Nachhaltigkeit, Pandemie, Migration und Flucht, soziale Ungleichheit, digitale Transformation, Gewalt und Krieg, Gefährdung der Demokratie und so weiter. Jede Gemeinde, jede Stadt, jeder Kreis muss auf diese Entwicklungen politisch und administrativ reagieren – unabhängig von Größe, wirtschaftlicher und administrativer Leistungsfähigkeit. Es ist eingangs angedeutet worden, welche Herausforderungen damit für Lokalpolitik und Kommunalverwaltung verbunden sind.

Gleichzeitig wird Kommunen ein besonderes Potenzial zugeschrieben, Lösungsansätze für die Bewältigung dieser Aufgaben zu entwickeln. Im politischen Kontext ist dies mit der Erwartung verbunden, dass eine Stabilisierung oder gar Erneuerung der Demokratie eher »von unten« gelingen kann. Auf lokaler Ebene, so die Annahme, ließe sich demokratische Meinungsbildung und Entscheidung lebendiger erleben und ausgestalten als auf nationaler oder internationaler. Kommunale Selbstverwaltung könnte einen Rahmen bieten, demokratische Prozesse einzuüben und aus Sicht der Bürger:innen politisch wirksam zu erleben – und damit das Vertrauen in das politische System insgesamt zu erhalten oder zu stärken. Es liegt auf der Hand, dass Wirkungen dieser Art an vielerlei Voraussetzungen gebunden sind. Nur zu oft werden sie durch politische Komplexitäten und Intransparenz oder durch Haltungen und Verhalten politischer Akteure verhindert.

Kommunale Leistungen sind zentral dafür, die oben angedeuteten vielfältigen Aufgaben zu lösen. Dabei besitzen Kommunen das Potenzial, innovative und pragmatische Lösungen zu entwickeln. Kommunale Selbstverwaltung, idealerweise durch kommunale Kooperation gestärkt, könnte daher Labor und Werkstatt für eine verantwortliche und zukunftsfähige Gestaltung der Gesellschaft sein. Auch dies ist jedoch voraussetzungsvoll: Es setzt kommunale Spielräume für die Aufgabenbewältigung genauso wie die Bereitschaft und Fähigkeit der Kommune zu Innovation und Zusammenarbeit voraus. Vor diesem Hintergrund war zu fragen, ob die mit dem Begriff *Open Government* umrissenen Haltungen und Konzepte einen Beitrag dazu leisten können, kommunale Demokratie zu stärken und kommunale Leistungen im oben diskutierten Sinne zu entwickeln.

3.2 Neubefragung. Ausgangspunkte für ein kommunales Verständnis von Open Government

Wie im Kapitel 2 ausgeführt hat sich *Open Government* international und national zu einem anregenden, vielgestaltigen Konzept entwickelt. Gleichzeitig ist der Terminus *Open Government* im langjährigen Gebrauch durch unterschiedliche zivilgesellschaftliche, wissenschaftliche, staatliche und zwischenstaatliche Initiativen und Organisationen in weitem Maße, teils auch kontrovers, interpretiert und ausgerichtet worden. In der Folge sind Begriff und Konzept *Open Government* mittlerweile unscharf geworden und entziehen sich einer unreflektierten Implementierung.

Vor diesem Hintergrund initiierte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden im Zeitraum von 2017 bis 2019 das Programm *Open Government Modellkommunen*. Wesentliche Aufgabe der Modellkommunen war es, die mit dem Begriff *Open Government* in Verbindung stehenden Paradigmen und Instrumente kritisch zu hinterfragen und für die kommunale Entwicklung praktisch nutzbar zu machen.

Die Konzeptarbeit der Modellkommunen war konsequent vom Ziel her gestaltet: Welchen Beitrag, so wurde gefragt, kann *Open Government* leisten, um die kommunale Demokratie zu stärken und die Lebensverhältnisse in den Gemeinden, Städten und Kreisen nachhaltig zu verbessern? Mit diesem Fokus konnte das breite Repertoire der mit *Open Government* verbundenen Ansätze und Methoden im Kontext der aktuellen kommunalen Gegebenheiten auf seine produktiven Aspekte befragt werden. Dabei war es wichtig, offen für die Gesamtheit der unterschiedlichen Perspektiven, Traditionen und Erwartungen zu sein, die bislang mit dem Terminus verbunden worden sind:

- Open Government knüpft an die lange Geschichte der theoretischen und gesellschaftspraktischen Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von Bürgerschaft und Staat an.
- Open Government zielt auf die Stärkung und Erneuerung der Demokratie.
- Open Government fokussiert auf Transparenz und staatliche Rechenschaft und damit auf eine Festigung von Bürgerrechten.
- Open Government geht gleichzeitig davon aus, die Zivilgesellschaft systematisch in die politisch-administrative Arbeit einzubeziehen – von demokratischer Meinungsbildung und politischer Entscheidung bis zur administrativen Leistungserbringung.
- Open Government ist an die Erwartung geknüpft, auf diesem Weg die Leistungsfähigkeit der Administration zu verbessern, und greift damit Strategien der Verwaltungsentwicklung auf – etwa Konzepte wie New Public Management oder Leitbilder wie Dienstleistungs- und Bürgerkommune.
- Open Government ist von gesellschaftlicher und technologischer Innovation geprägt.
- Open Government ist mit einer Kultur von Gemeinwohlorientierung, zivilgesellschaftlichem Engagement und (digitaler) Zusammenarbeit verbunden.
- Open Government ist in jüngerer Vergangenheit stark durch Akteure im Umfeld innovativer, gemeinwohlorientierter Informationstechnik geprägt worden. Als Folge ist der Begriff in der öffentlichen Wahrnehmung mit einer Aura des Digitalen verbunden. Hier musste der kulturelle Rahmen geöffnet und um andere zivilgesellschaftliche Ansätze und Akteure erweitert werden – etwa in Bezug auf die bereits intensive Auseinandersetzung mit Bürgerbeteiligung, Integration und Nachhaltigkeit.

3.3 Definition. Kommunales Open Government als Öffnungsprozess an den Schnittstellen von Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und lokaler Zivilgesellschaft

Ein erstes Ergebnis der Konzeptarbeit im Modellkommunen-Programm war die Verortung von kommunalem *Open Government* als Arbeit an den Schnittstellen zwischen den Akteuren und Organisationen der Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und der lokalen Zivilgesellschaft in den Gemeinden, Städten und Kreisen. In einem zweiten Schritt erhielten die tradierten Open-Government-Prämissen *Transparenz*, *Partizipation* und *Co-Produktion* mit dem Begriff der *Öffnung* ein gemeinsames Fundament.

In Bezug auf die politischen, administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteure in den Kommunen wird *Öffnung* hier als gemeinsames Entwickeln der Bereitschaft und Fähigkeit ...

- zu transparenten und wertschätzenden Kommunikations- und Arbeitsbeziehungen,
- zu gemeinsamem Identifizieren und Bewerten von Herausforderungen und Aufgaben,
- zu gemeinsamer Meinungsbildung und Entscheidung,
- zu synergetischer Umsetzung von Aktivitäten,
- zu Veränderung und Innovation,
- zur verantwortlichen Gestaltung (digitaler) Technologien verstanden.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen konnte das Begriffsverständnis geschärft und in der folgenden Definition gefasst werden.

Definition: Kommunales Open Government

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

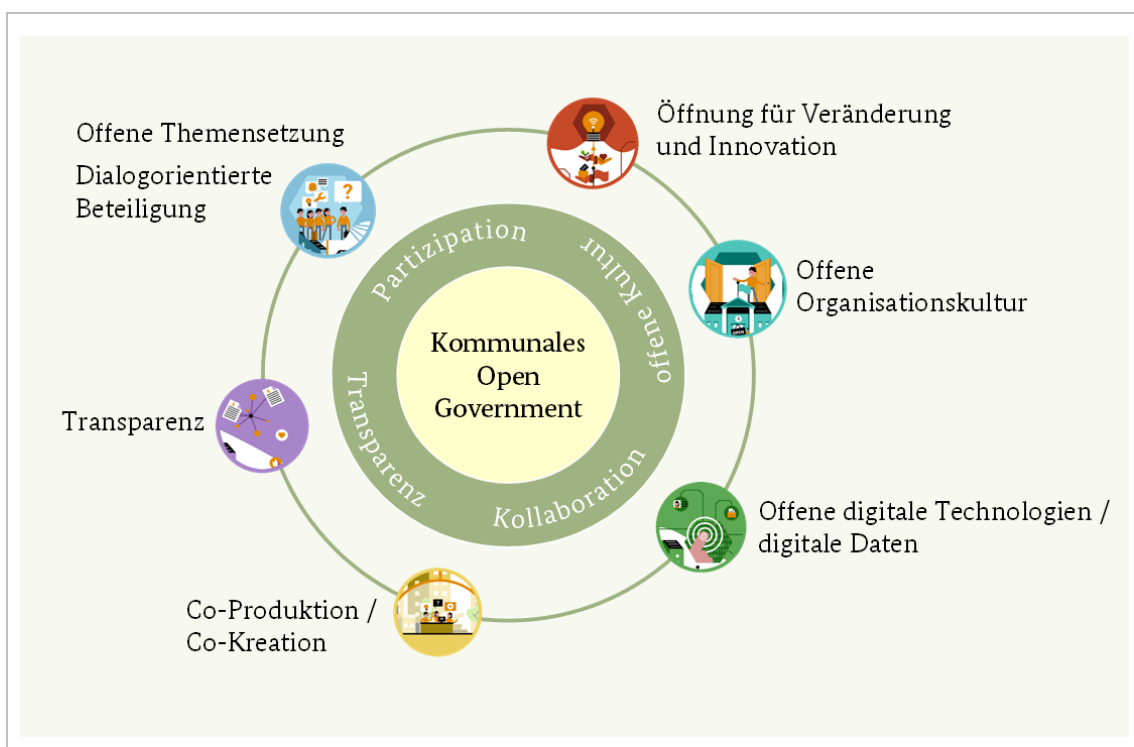
In diesem Verständnis ist kommunales Open Government als umfassender Prozess der Öffnung an den Schnittstellen von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu verstehen. Ziel ist es, den Anspruch *Offenheit* nachhaltig in den jeweiligen Organisationskulturen zu verankern. Dies setzt eine kontinuierliche Reflexion und Weiterentwicklung der Ziele, Planungen und Instrumente der Öffnung voraus.

Dabei wird der Prozess mit einem Qualitätsanspruch versehen: Öffnung soll *bewusst* und *systematisch* gestaltet werden. *Bewusst* bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Arbeit an den Schnittstellen auf der Basis gemeinsam akzeptierter Ziele und Prämissen reflektiert, methodengeleitet und professionell erfolgt. *Systematisch* verweist auf einen geplanten, in die Breite ausstrahlenden und nachhaltig wirksamen Prozess.

3.4 Kulturtechnik. Positionierung und Handlungsfelder

Kommunales Open Government stellt kein Modell im Sinne eines standardisierten und einfach replizierbaren Werkzeugs dar, sondern einen umfassenden Anspruch an gesellschaftliches Handeln in Gemeinden, Städten und Kreisen. Um ihm nachzukommen, werden vielfältige Haltungen und Instrumente benötigt (die vielfach bereits vorhanden sind) und angewandt. Kommunales Open Government kann damit umfassend als *Kulturtechnik*¹⁴ verstanden werden, mit deren Hilfe aktuelle und zukünftige Herausforderungen in den Kommunen besser gelöst werden sollen.

Für die praktische Ausgestaltung des Öffnungsprozesses fokussiert kommunales Open Government auf sieben Handlungsfelder – die gleichzeitig Instrumente für gesellschaftliche Veränderung darstellen. Dabei erweitert das Konzept tradierte Open-Government-Perspektiven um kulturelle Aspekte.¹⁵



Im Kapitel 5.2 werden die mit diesen Handlungsfeldern verknüpften Wirkungsbeziehungen umrissen.

¹⁴ Die Charakterisierung von kommunalem Open Government als *Kulturtechnik* wurde durch Oliver Rack geprägt.

¹⁵ Siehe dazu ausführlich: Gebrauchsanleitung (a.a.O.), S. 34ff.

4 Zielhorizont für kommunales Open Government

4.1 Stärkung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

Kommunales Open Government ist kein Selbstzweck. Wie jeder andere Ansatz gesellschaftlicher Entwicklung muss auch dieser auf Ziele ausgerichtet und an diesen gemessen werden. Im Verständnis der kommunalen Akteure, die sich im Netzwerk der *Regionalen Open Government Labore* engagieren, soll Open Government einen Beitrag dazu leisten, aktuelle Aufgaben und Herausforderungen in den Städten, Gemeinden und Kreisen demokratischer und wirksamer im Sinne der Einwohner:innen zu bewältigen. Es geht also um die Stärkung der kommunalen Demokratie und um die zielgerichtete Gestaltung kommunaler Lebensverhältnisse, die durch vielfältige Leistungen der Akteure vor Ort entwickelt werden.

Kommunales Open Government zielt in dieser Deutung auf positive Impulse und nachhaltige Effekte für die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung. Der mit dem Öffnungsparadigma verbundene umfassende Reformanspruch berührt alle Aspekte des politischen und administrativen Handelns – von grundlegenden Positionsbestimmungen und Kulturfragen bis zur konkreten Ausgestaltung jeder einzelnen administrativen Leistung. In der Folge verändert sich das Verhältnis von lokaler Politik, Verwaltung und Gesellschaft. Kommunale Selbstverwaltung wird bewusster als gemeinsame Gestaltungsaufgabe der Einwohner:innen und Bürger:innen sowie ihrer politischen Vertretungen und administrativen Dienstleister verstanden. Kommunales Open Government wird damit zum Ansatz, die Fähigkeit zur Selbstverwaltung in einer neuen Weise zu entwickeln – und auf diese Weise die Zukunftsfähigkeit unserer demokratischen Gesellschaft insgesamt zu stärken.

Im Folgenden soll dieser Zielhorizont für kommunales Open Government differenzierter beschrieben werden. Um kommunale Selbstverwaltung zu stärken und zu entwickeln, müssen sowohl die Prozesse demokratischer Meinungsbildung und Entscheidung als auch die Gesamtheit kommunalen Handelns reflektiert und entwickelt werden. Letzteres kann als Summe aller Leistungen verstanden werden, die kommunale Akteure für die Entwicklung der Lebensverhältnisse vor Ort erbringen. Plakativ formuliert ergeben sich damit zwei Zieldimensionen für kommunales Open Government: Bessere kommunale Demokratie und bessere kommunale Leistungen.

4.2 Kommunale Demokratie

Es ist gesellschaftlicher Konsens, dass sich eine gelingende Demokratie vor allem vor Ort in den Gemeinden, Städten und Kreisen beweisen muss. Die Rechtsordnung der Bundesrepublik garantiert den Bürger:innen, ihre Angelegenheiten vor Ort selbstverwaltet zu regeln und sich dafür effektiver und effizienter Verfahren und Institutionen bedienen zu können.

In der Praxis erweist sich das Einlösen dieses Demokratieanspruchs gleichwohl als immer neue Herausforderung – und dies vor dem Hintergrund nationaler und globaler Entwicklungen in wachsender Dynamik und Tragweite:

- Die zunehmende soziale und kulturelle Diversität der Einwohner:innen in den Gemeinden, Städten und Kreisen erhöht die Komplexität demokratischer Prozesse wesentlich.

- Die Individualisierung von Identitäten und Lebensentwürfen erschwert es, gemeinsame Werte und Ziele auszuhandeln.
- Lokale Herausforderungen sind komplexer mit globalen Entwicklungen verbunden, scheinen durch die Menschen vor Ort immer weniger beeinflussbar und lassen damit die Wirksamkeit kommunaler Demokratie fraglicher erscheinen.
- Populistische und demokratiefeindliche politische Entwicklungen schwächen die demokratischen Prozesse und Institutionen.

Der mit Open Government verbundene Öffnungsprozess im Verhältnis von Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und lokaler Zivilgesellschaft soll diesen Herausforderungen begegnen.

Kommunales Open Government zielt darauf, auf dem Fundament einer Kultur offener Kommunikation und Zusammenarbeit in den Kommunen die repräsentative Demokratie vor Ort zu unterstützen und sie durch vielfältige Formate einer breiten und lebendigen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu ergänzen.

Diese Zielsetzung soll im Folgenden detaillierter untersetzt werden. Dazu werden insgesamt elf Teilziele unterschieden.

4.2.1 Gesellschaftliche Relevanz der Demokratieprozesse

Ziel: Relevante gesellschaftliche Aufgaben finden schneller und wirksamer Niederschlag in der demokratischen Meinungsbildung und Entscheidung.

In offenen Kommunikationsbeziehungen zwischen politischen und administrativen Institutionen sowie den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen vor Ort soll es leichter gelingen, gesellschaftlich relevante Themen zu identifizieren, in den demokratischen Diskurs einzubringen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Für die Einwohner:innen soll dabei auch transparenter werden, ...

- wer Themen in demokratische Prozesse einbringt,
- mit welchen Interessen sie verbunden sind,
- aus welchen Gründen die lokalpolitischen Akteure Themen aufgreifen oder verwerfen,
- wie Entscheidungen politischer Gremien auf Themensetzungen zurückzuführen sind,
- wessen Interessen in der Themensetzung bislang nicht adäquat berücksichtigt werden.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, leistungsfähige Prozesse offener Themensetzung zu implementieren. In besonderem Maße stehen dabei die in demokratiebezogenen Verfahren bislang unterrepräsentierten gesellschaftlichen Gruppen.

4.2.2 Informationsbasis der Demokratieprozesse

Ziel: Demokratische Meinungsbildung und Entscheidung können auf breitere und differenziertere Informationen aus Zivilgesellschaft und Verwaltung zurückgreifen.

Um in Demokratieprozessen ausgewogene Entscheidungen zu erreichen, müssen sowohl der Öffentlichkeit als auch den Akteuren der Lokalpolitik alle für den jeweiligen Sachverhalt relevanten

Informationen zugänglich sein. Dies gilt insbesondere für Informationen und Daten, die unterschiedliche, gegebenenfalls konkurrierende Entscheidungsmöglichkeiten unterstützen.

Für die Einwohner:innen soll dabei auch transparenter werden, ...

- welche Informationen in demokratische Prozesse einfließen,
- aus welchen Quellen sie stammen,
- welche Qualität sie aufweisen,
- für welche Themen hinreichende Informationen und Daten nicht verfügbar sind.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- proaktiv und anlassbezogen offene Informationen und Daten zu gesellschaftlich relevanten Sachverhalten bereitzustellen,
- ihre Nutzung durch die gesellschaftlichen Anspruchsgruppen zu erleichtern und
- sie systematisch in Demokratieprozesse einzubringen.

4.2.3 Repräsentativität der Demokratieprozesse

Ziel: Ein breiteres Spektrum an zivilgesellschaftlichen Gruppen ist in die demokratische Meinungsbildung und Entscheidung einbezogen – insbesondere auch Minderheiten und marginalisierte Gruppen.

Eine Kultur offener Kommunikationsbeziehungen und Zusammenarbeit soll es allen zivilgesellschaftlichen Gruppen erleichtern, ihre Interessen in die formellen und informellen Abläufe und Verfahren kommunaler Demokratie einzubringen.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- die Dominanz oder Marginalisierung zivilgesellschaftlicher Gruppen zu erkennen und transparent zu machen;
- zivilgesellschaftliche Gruppen besser zu befähigen und dabei zu unterstützen, an demokratischer Meinungsbildung und Entscheidung selbstständig und zielgerichtet mitzuwirken;
- zivilgesellschaftlichen Gruppen den Zugang zu lokalen Kommunikationsplattformen und demokratiebezogenen Institutionen zu erleichtern;
- Demokratieprozesse – insbesondere Abläufe in den Institutionen der Lokalpolitik – systematisch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Breite der lokalen Gesellschaft zu verbinden.

4.2.4 Akzeptanz der Demokratieprozesse

Ziel: Demokratisch getroffene Entscheidungen werden in Zivilgesellschaft und Verwaltung besser verstanden und breiter akzeptiert.

Mit einer offeneren Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft verbindet sich die Erwartung, dass demokratisch getroffene Entscheidungen von einem möglichst großen Teil der Einwohner:innen der Kommunen (mit)getragen werden.

In diesem Zusammenhang gilt es vor allem, die Ausgangssituationen und Rahmenbedingungen für die Entscheidung sowie die Rationalität der Entscheidungsfindung selbst transparent zu machen.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- übereinstimmende, ambivalente und widersprüchliche Interessen aufzuzeigen, die die jeweilige Entscheidung beeinflussen;
- sich daraus ergebende Konflikte – oder gar Dilemmata – zu verdeutlichen;
- unter Einbeziehung der Interessengruppen Kompromisse und Alternativen zu suchen;
- die Abwägung und Entscheidungsfindung nachvollziehbar zu begründen;
- zu versuchen, Gruppen, deren Interessen nicht gefolgt werden konnte, dennoch aktiv in den Umsetzungsprozess einzubeziehen.

4.2.5 Umsetzungssensibilität und Realitätsbezug der Demokratieprozesse

Ziel: Demokratische Meinungsbildung und Entscheidungen erfolgen mit mehr Wissen um Möglichkeiten und Hindernisse in der Umsetzung.

Etablierte offene Kommunikationsbeziehungen sollen es erleichtern, demokratische Entscheidungen im Bewusstsein der Voraussetzungen für ihre Umsetzung und für die in der kommunalen Praxis zu beachtenden Rahmenbedingungen zu treffen. Voraussetzung dafür ist eine Kultur gesellschaftlichen Lernens, in der Erfahrungen und Erkenntnisse aus der gesellschaftlichen Praxis systematisch gesammelt, verallgemeinert, zugänglich gemacht und beachtet werden.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der Umsetzung von Entscheidungen systematisch in die Demokratieprozesse einzubringen,
- die betroffenen und beteiligten gesellschaftlichen Akteure in die Vorbereitung von Entscheidungen einzubeziehen,
- Informationen und Daten zu vorausgegangenen und absehbaren gesellschaftlichen Wirkungen von Entscheidungen bereitzustellen und zu berücksichtigen.

4.2.6 Administrative Wirksamkeit der Demokratieprozesse

Ziel: Demokratisch getroffene Entscheidungen können von der Kommunalverwaltung wirksamer und effizienter umgesetzt werden.

Offenere Kommunikations- und Arbeitsbeziehungen an der Schnittstelle von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung sollen einen Beitrag dazu leisten, in demokratischen Entscheidungsprozessen die Konsequenzen für die verwaltungstechnische Umsetzung der Ergebnisse zu berücksichtigen. Dies betrifft sowohl die Wirksamkeit als auch die Effizienz des Verwaltungsvollzugs.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- politische Entscheidungsträger und zivilgesellschaftlich Beteiligte für die Rahmenbedingungen und Arbeitsweisen der administrativen Institutionen zu sensibilisieren,
- die Umsetzbarkeit und den Aufwand für die Implementierung politischer Entscheidungen in den Demokratieprozessen zu berücksichtigen,
- die Erfahrungen aus der administrativen Umsetzung wahrzunehmen, auszuwerten und in künftige Entscheidungen einzuspeisen.

4.2.7 Gesellschaftliche Wirksamkeit der Demokratieprozesse

Ziel: Demokratisch getroffene Entscheidungen tragen wirksamer dazu bei, die jeweilige gesellschaftliche Aufgabe zu lösen.

Ein wesentlicher Aspekt der mit kommunalem Open Government adressierten offenen Organisationskultur in Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft ist die Bereitschaft und Fähigkeit zum organisationalen Lernen. Sie setzt Selbstreflektion und Qualitätsbewusstsein bei allen Akteuren in Demokratieprozessen voraus. Auf diesem Fundament soll es möglich werden, sowohl die vorausschauende Bewertung als auch die nachgelagerte Evaluation der Wirksamkeit lokalpolitischer Entscheidungen zu einem selbstverständlichen, kulturell verankerten Bestandteil kommunaler Demokratie werden zu lassen.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- den gesellschaftlichen Erfahrungs- und Erkenntnisbestand an Wirkungsbezügen systematisch zu erweitern,
- diesen Wissensvorrat in die demokratische Meinungsbildung und Entscheidung einzubringen,
- Wirkungsplanung und Wirkungsevaluation verbindlich in Demokratieprozesse zu implementieren.

4.2.8 Rechenschaftspflicht und Überprüfbarkeit von Akteuren in Demokratieprozessen

Ziel: Organisationen und Personen, die demokratische Meinungsbildung und Entscheidung beeinflussen, sind gesellschaftlich rechenschaftspflichtig und ihre Tätigkeit wird besser überprüfbar.

Kommunales Open Government beinhaltet den Anspruch, die Personen, Strukturen und Handlungen in Demokratieprozessen für die lokale Gesellschaft transparent zu machen. Entlang des gesamten Politikzyklus – von der Themensetzung bis zur Evaluation der Wirkungen – soll besser sichtbar werden, welche Rahmenbedingungen, Interessen und Aktivitäten zu welchen strukturellen und politisch-praktischen Ergebnissen geführt haben. Dies bietet die Grundlage dafür zu bewerten, in welchem Maß die Akteure in Demokratieprozessen durch die Gesellschaft überprüfbar sind und inwieweit sie die ihnen gesellschaftlich übertragenen Aufgaben erfüllen.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- alle Aktivitäten demokratischer Meinungsbildung und Entscheidung transparent und nachvollziehbar zu gestalten;
- die Zielsetzungen, Arbeitsweisen und Ergebnisse von Personen und Institutionen in Demokratieprozessen zyklisch zu überprüfen;
- die daraus gewonnenen Erkenntnisse zum Ausgangspunkt für eine wirksame Qualitätsentwicklung der demokratiebezogenen Akteure, Strukturen und Handlungen zu machen.

4.2.9 Vertrauen in die Akteure der Demokratieprozesse

Ziel: Organisationen und Personen, die demokratische Meinungsbildung und Entscheidung beeinflussen, genießen mehr Vertrauen in der Zivilgesellschaft.

Wenn die mit kommunalem Open Government angestrebte Öffnung der Akteure in Demokratieprozessen nicht nur zu mehr Transparenz, sondern auch zu mehr Wirkung im Sinne der gesellschaftlichen Anspruchsgruppen führt, kann erwartet werden, dass damit auch das Vertrauen in die lokale Demokratie, in ihre Strukturen und Abläufe wächst.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Leistungsfähigkeit der Organisationen und Personen in Demokratieprozessen im Kontext fördernder und hemmender Rahmenbedingungen ausgewogen bewertet werden kann;
- die Begegnung und Zusammenarbeit aller Akteure im Demokratieprozess zu unterstützen, um positive Erfahrungen gemeinsamer Wirksamkeit bei der Lösung gesellschaftlicher Aufgaben zu schaffen;
- auf diese Weise das Entstehen wechselseitiger Vertrauensstrukturen zu fördern.

4.2.10 Fähigkeit zur Demokratie

Ziel: Die gesellschaftlichen Akteure haben mehr Kompetenzen und Erfahrungen erworben, um an der demokratischen Meinungsbildung und Entscheidung teilzuhaben sowie das Potenzial der demokratischen Gesellschaft zu erschließen.

In einer offeneren Kommunikation und Zusammenarbeit mit den politischen und administrativen Akteuren sollen die Strukturen, Instrumente und Wirkungsweisen demokratischer Meinungsbildung und Entscheidung für die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen vor Ort erlebbar und nutzbar gemacht werden. Dabei erwerben alle Akteure Erfahrungen und Kompetenzen, die sie in die demokratische Lösung kommunaler Aufgaben und Herausforderungen einbringen können.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- theoretisches Wissen zu den kommunalen Demokratieprozessen in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu vermitteln,
- demokratische Meinungsbildung und Entscheidung in der Realität vor Ort erlebbar zu machen,
- die dabei gewonnenen Erfahrungen aller Akteure gemeinsam zu reflektieren,
- das Wissen über die Wirkungsbeziehungen und Erfolgsbedingungen einer gelingenden kommunalen Demokratie zu erweitern,
- aus dem gemeinschaftlichen Lernprozess Impulse und Maßnahmen abzuleiten, um die Akteure im Demokratieprozess zu stärken sowie die demokratischen Strukturen und Verfahrensweisen zu verbessern.

4.2.11 Resilienz von Institutionen und Prozessen der kommunalen Demokratie

Ziel: Institutionen und Prozesse der kommunalen Demokratie sind widerstandsfähiger gegen antidemokratische Gefährdungen.

Der mit kommunalem Open Government verbundene Öffnungsprozess soll die kommunalen Akteure, wie oben dargestellt wurde, dabei unterstützen, gesellschaftliche Aufgaben demokratisch zu lösen und dabei ihr Vertrauen in die lokale Demokratie zu stärken. Wenn dies gelingt, werden die Voraussetzungen verbessert, antidemokratische Haltungen und Aktivitäten in der lokalen Gesellschaft zu erkennen und ihnen zu begegnen.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- kritische Anfragen an die Leistungsfähigkeit der kommunalen Demokratie aktiv aufzugreifen und zum Impuls für die Verbesserung der Demokratieprozesse zu machen,
- die aus antidemokratischen Haltungen und Aktivitäten entstehenden Gefährdungen des Gemeinwesens transparent zu machen,
- die Institutionen und Prozesse der kommunalen Demokratie aktiv zu verteidigen.

4.3 Kommunale Leistungen

Open Government, so war oben eingeführt worden, soll dazu beitragen, kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Die Lebensverhältnisse vor Ort müssen verbessert, aktuelle Aufgaben im Sinne der Einwohner:innen wirksamer gelöst und die Kommunen nachhaltig zukunftssicher entwickelt werden. Kommunale Selbstverwaltung ist dabei nicht allein als Aufgabe der politischen und administrativen Institutionen zu verstehen; sie wird wesentlich auch von zivilgesellschaftlichen Initiativen und Organisationen getragen. In der Summe erbringen sie ein breites Spektrum an kommunalen Leistungen: Sie gewährleisten grundlegende Aspekte der Daseinsvorsorge, regeln gesellschaftliche Belange und unterstützen die Einwohner:innen individuell und kollektiv. Gleichzeitig gestalten und entwickeln sie die Lebensverhältnisse und die Lebensbedingungen der Gemeinden, Städte und Kreise. Dabei sind die kommunalen Akteure mit wachsenden Herausforderungen konfrontiert. In der Folge wachsen der Umfang und die Komplexität der Regelungs- und Gestaltungsaufgaben, die den Kommunen zugewiesen sind. Gleichzeitig steigen die gesellschaftlichen Erwartungen an die Qualität der kommunalen Leistungserbringung: Kommunen müssen zügiger, proaktiv und flexibler agieren, müssen ihre Bürger:innen als Souverän und Kunden wertschätzen, auf deren zunehmende Diversität reagieren, prinzipiell neue, oft digitale Kommunikations- und Arbeitsweisen bewältigen und all dies mit möglichst geringem Ressourcenverbrauch leisten.

Wenn kommunales Open Government, plakativ verkürzt formuliert, bessere kommunale Leistungen ermöglichen soll, so richtet sich dieser Wirkungsanspruch auf die Gesamtheit der oben angedeuteten kommunalen Aufgaben und auf alle Leistungserbringer in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Indem sie ihre Kommunikations- und Arbeitsbeziehungen systematisch öffnen, zielen die kommunalen Akteure darauf, Hindernisse in der Leistungserbringung zu minimieren und Synergien zu erschließen.

Kommunales Open Government zielt darauf, kommunale Leistungen auf dem Fundament einer Kultur offener Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Leistungserbringern in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft anforderungsgerecht zu erbringen und zukunftsfähig zu entwickeln.

Diese Zielsetzung soll im Folgenden detaillierter untersetzt werden. Dazu werden insgesamt sieben Teilziele unterschieden.

4.3.1 Demokratische Legitimation

Ziel: Kommunale Leistungen werden auf der Basis demokratisch getroffener Entscheidungen entwickelt und erbracht.

Kommunales Open Government richtet sich in wesentlichen Handlungsfeldern darauf, die lokale Demokratie transparent und vielfältig zu gestalten. Insbesondere über offene Themensetzung und wesentlich erweiterte Partizipationsmöglichkeiten sollen Demokratieprozesse in den Kommunen gestärkt werden. Gleichzeitig soll das Öffnungsparadigma auch auf die Umsetzung der demokratisch getroffenen Entscheidungen angewandt werden. Dies verbessert die Möglichkeiten, die Leistungen der kommunalen Akteure in Administration und Zivilgesellschaft konsistent aus dem demokratischen Entscheidungsprozess heraus zu gestalten.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- den Zusammenhang zwischen lokalpolitischen Entscheidungen und dem kommunalen Leistungsportfolio transparent zu machen;
- die Kommunikations- und Arbeitsbeziehungen zwischen den Akteuren in Lokalpolitik und Zivilgesellschaft offener zu gestalten;
- transparente Mechanismen der Vollzugs- und Wirkungskontrolle demokratischer Entscheidungen zu implementieren,
- die Möglichkeiten gesellschaftlicher Anspruchsgruppen zu verbessern, Einfluss auf die Ausrichtung kommunaler Leistungen und die Leistungserbringung zu nehmen.

4.3.2 Zugänglichkeit und Zielgruppenorientierung

Ziel: Kommunale Leistungen sind für die Menschen vor Ort besser zugänglich und in stärkerem Maße an ihren Bedürfnissen ausgerichtet.

Mit einer Öffnung der Kommunikations- und Arbeitsbeziehungen insbesondere zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft verbindet sich die Erwartung, dass die vielfältigen gesellschaftlichen Gruppen ihre Interessen und Ansprüche wirksamer in die Gestaltung kommunaler Leistungen einbringen können. Auf diese Weise sollen individuelle Bedürfnisse besser berücksichtigt werden können, was sowohl den Zugang zu Leistungen als auch deren zielgruppenbezogene Qualität verbessert.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- Hindernisse und Benachteiligungen zivilgesellschaftlicher Gruppen bei der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen transparent zu machen;

- die Wirksamkeit kommunaler Leistungen zielgruppenbezogen zu bewerten;
- die Möglichkeiten gesellschaftlicher Anspruchsgruppen zu verbessern, an der Gestaltung von Leistungsprozessen mitzuwirken;
- die Fähigkeiten und Ressourcen der Zivilgesellschaft in die Leistungserbringung einzubeziehen.

4.3.3 Gesellschaftliche Wirksamkeit

Ziel: Kommunale Leistungen tragen wirksamer dazu bei, die Lebenssituation der Menschen vor Ort zu verbessern.

Wenn kommunales Open Government dabei unterstützt, die Zugänglichkeit und Zielgruppenorientierung kommunaler Leistungen zu verbessern, hat dies positive Auswirkungen auch auf die Wirksamkeit der Arbeit von Kommunalverwaltung und zivilgesellschaftlichen Leistungserbringern für die Verbesserung der Lebenssituation vor Ort und für die zukunftsorientierte Entwicklung der Kommune insgesamt.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- die Wirksamkeit kommunaler Leistungen in Bezug auf die Gesamtperspektive der kommunalen Ziele transparent zu machen,
- die kommunale Leistungsentwicklung – insbesondere die Abläufe in der Kommunalverwaltung – systematisch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Breite der lokalen Gesellschaft zu verbinden.

4.3.4 Regelkonformität

Ziel: Kommunale Leistungen werden rechtskonform und entsprechend vereinbarter gesellschaftlicher Orientierungen erbracht.

Die mit Open Government verbundene transparentere Gestaltung der kommunalen Leistungserbringung verbessert die Möglichkeiten, die Einhaltung des Rechtsrahmens und vereinbarter gesellschaftlicher Orientierungen – etwa im Hinblick auf Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Integration und weiterer kodifizierter Zielsetzungen – zu bewerten. Damit werden die kommunalen Akteure – in diesem Zusammenhang vor allem Lokalpolitik und Zivilgesellschaft – in die Lage versetzt, die Regelkonformität kommunaler Leistungen durchzusetzen und zu unterstützen.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- die Konformität der kommunalen Leistungserbringung in Bezug auf gesamtgesellschaftlich und kommunal festgeschriebene Zielsetzungen und Verhaltenskodizes transparent zu machen,
- den Anspruch an Regelkonformität verbindlich in der politischen und administrativen Gestaltung und Entwicklung kommunaler Leistungen zu verankern.

4.3.5 Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung

Ziel: Kommunale Leistungen werden effizienter erbracht.

Von offeneren Kommunikations- und Arbeitsbeziehungen zwischen Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft werden in mehrfacher Weise positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Effizienz der kommunalen Leistungserbringung erwartet. Insbesondere sollen kommunale Leistungen in stärkerem Maße auf zielgruppenbezogene Wirkung ausgerichtet und die Potenziale kooperativer Leistungserbringung erschlossen werden.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- die gesellschaftliche Akzeptanz für die Umsetzung demokratisch getroffener Entscheidungen und für die Gestaltung kommunaler Leistungen zu verbessern, um Aushandlungsaufwände in der Leistungserbringung zu reduzieren;
- unzureichend wirksame kommunale Leistungen zu erkennen, weiterzuentwickeln oder aufzugeben;
- kommunale Leistungen ko-creativ gemeinsam mit den gesellschaftlichen Anspruchsgruppen zu gestalten, um effiziente Leistungsprozesse sowohl für Zielgruppen als auch Leistungserbringer zu gewährleisten;
- die Fähigkeiten und Ressourcen der Zivilgesellschaft systematisch in die Leistungserbringung einzubeziehen, um Belastungen insbesondere für die Kommunalverwaltung zu reduzieren.

4.3.6 Nachhaltigkeit kommunaler Leistungen

Ziel: Kommunale Leistungen erhalten und verbessern die natürlichen und gesellschaftlichen Lebensgrundlagen vor Ort.

Die nachhaltige Gestaltung aller Lebensbereiche stellt eine der zentralen globalen Herausforderungen dar. Wenn Nachhaltigkeit mittlerweile auch als kommunalpolitisches Ziel akzeptiert ist, so ist dies vor allem ein Ergebnis langjähriger zivilgesellschaftlichen Engagements. Nach wie vor sind zivilgesellschaftliche Akteure Treiber und Mitgestalter von Nachhaltigkeitsinitiativen. Die systematische Öffnung ihrer Kommunikations- und Arbeitsbeziehungen mit Lokalpolitik und Kommunalverwaltung verbessert die Einfluss- und Mitgestaltungsmöglichkeiten. Auf diesem Wege soll kommunales Open Government dabei unterstützen, die natürlichen und gesellschaftlichen Lebensverhältnisse und Lebensgrundlagen vor Ort nachhaltig zu entwickeln.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- den Beitrag der kommunalen Leistungserbringung zum Erreichen von Nachhaltigkeitszielen transparent zu machen,
- den Anspruch auf Nachhaltigkeit verbindlich in der politischen und administrativen Gestaltung und Entwicklung kommunaler Leistungen zu verankern.

4.3.7 Veränderungsfähigkeit der Leistungserbringung

Ziel: Kommunale Leistungen können dynamisch entwickelt werden, um auf veränderte gesellschaftliche Situationen wirksam reagieren zu können.

Angesichts dynamischer Veränderungen sowohl in den Kommunen selbst als auch in ihrem regionalen und globalen Umfeld, muss kommunale Leistungserbringung laufend an neue Anforderungen und Rahmenbedingungen angepasst werden können. Dies stellt zunehmend etablierte Verfahrensweisen in den Organisationen der administrativen und zivilgesellschaftlichen Leistungserbringer in Frage. Um ihre Veränderungsbereitschaft und Veränderungsfähigkeit zu stärken, müssen sie insbesondere ihre Organisationskulturen offener gestalten.

Der Öffnungsprozess richtet sich hier vor allem darauf, ...

- durch offene Kommunikationsbeziehungen gesellschaftliche Bedarfe und veränderte Rahmenbedingungen erkennen zu können,
- in den internen Arbeitsbeziehungen und Strukturen der kommunalen Organisationen die Bereitschaft und Fähigkeit zu Veränderung und Innovation zu stärken,
- aus dem Abgleich von gesellschaftlichem Bedarf und kommunalen Leistungsmöglichkeiten systematisch Veränderungsimpulse für die Ausrichtung, Qualitätsentwicklung und Ressourcenausstattung der Kommunalverwaltungen und zivilgesellschaftlicher Leistungserbringer abzuleiten.

5 Wirkungshypothesen im kommunalen Open Government

5.1 Grundlegende Wirkungshypothese

Wie oben eingeführt, geht das Konzept des kommunalen Open Government von der Erwartung aus, dass eine bewusste und systematische Öffnung im Verhältnis von Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft positive Auswirkungen auf die kommunale Demokratie und die kommunale Leistungserbringung im Sinne der im vorangegangenen Kapitel formulierten Teilziele erreichen kann. Um diese Wirkungserwartungen einerseits als Grundlage für die Planung von Open-Government-Aktivitäten und andererseits als Bezugsrahmen für die Beurteilung der tatsächlich eintretenden Wirkungen nutzen zu können, wurden in der Konzeptarbeit der *Regionalen Open Government Labore* Instrumente für die Wirkungskonzeption und Wirkungsermittlung entwickelt. Dazu war es zunächst nötig, ein theoretisches Modell der Wirkungsbeziehungen zu entwerfen, auf das alle Laborakteure die Konzeption und Durchführung ihrer Laborprojekte ausrichten. Zudem war zu sichern, dass dieses Modell möglichst einheitlich implementiert und auf seiner Basis ein praktikabler Ansatz für die laufende Wirkungskontrolle gefunden wird.

Vor diesem Hintergrund entwarf eine Arbeitsgruppe des Netzwerkes ein für die Laborarbeit verbindliches Modell der Beschreibung von Wirkungslogiken. Ausgangspunkt dafür waren die vielfältigen Modellansätze aus dem internationalen Diskurs zur Gestaltung sozialer Veränderungsprojekte sowie aus den Wirkungsdiskussionen in verschiedenen Bereichen der Sozial- und Naturwissenschaften. Im Ergebnis schlug die Arbeitsgruppe eine enge Anlehnung an das im *Kursbuch Wirkung*¹⁶ (PHINEO, 2018) detailliert erläuterte Konzept einer *Wirkungslogik* für soziale Entwicklungsvorhaben vor, das seinerseits wesentlich auf dem *Logic Modell Workbook*¹⁷ (Innovation Network, 2010) beruht.

Das im Labornetzwerk verwendete Modell der Wirkungsbeziehungen ist in sieben Stufen gegliedert. Um eine praktikable Anwendung auf die sehr unterschiedlichen Aktivitäten in den Open Government Laboren zu ermöglichen, konnten einzelne Wirkungsstufen dann flexibel zusammengefasst werden, wenn eine differenzierte Betrachtung keinen Erkenntnisgewinn versprach.

Die Wirkungslogik umfasst folgende Stufen der Wirkungsbeziehungen:

- Stufe 1 | Ressourcen, die in das Vorhaben eingebracht werden,
- Stufe 2 | Durchgeführte Aktivitäten,
- Stufe 3 | Ergebnis der durchgeführten Aktivitäten,
- Stufe 4 | Inanspruchnahme und Bewertung der Aktivitäten durch die Zielgruppe,
- Stufe 5 | Wirkung der Aktivitäten in Bezug auf Einstellungen, Wissen, Fertigkeiten und Rahmenbedingungen der Zielgruppe,
- Stufe 6 | Wirkung der Aktivitäten in Bezug auf Verhalten und Handeln der Zielgruppe,
- Stufe 7 | Wirkung der Aktivitäten auf der Ebene der lokalen Gesellschaft.

¹⁶ PHINEO gemeinnützige AG: *Kursbuch Wirkung*. 2018, <https://www.phineo.org/kursbuch-wirkung>, abgerufen am 25.8.2020

¹⁷ Innovation Network Inc.: *Logic Model Workbook*. 2010. <https://www.innonet.org/news-insights/resources/logic-model-workbook>, abgerufen am 30.9.2020

Während die Stufen 1 und 2 im Zuge der Wirkungsplanung die einzusetzenden Ressourcen und die geplanten Aktivitäten abbilden, sind die folgenden zwei Stufen auf qualitative und quantitative Aspekte der Projektarbeit fokussiert: Stufe 3 beschreibt die zu erreichenden unmittelbaren Ergebnisse der Aktivitäten, Stufe 4 die Zielsetzungen für die Inanspruchnahme und Bewertung der Aktivitäten durch die Zielgruppe.

Erst auf den Stufen 5 bis 7 werden Wirkungen thematisiert. Die Wirkungslogik enthält damit implizit Annahmen, wie der mit Open Government verbundene Öffnungsprozess durch wirkungsorientiert geplante Aktivitäten gestaltet werden kann: Zunächst sollen die durchgeführten Aktivitäten die jeweilige Zielgruppe für das Anliegen sensibilisieren, gegebenenfalls Änderungen in Bezug auf Einstellungen, Wissen und Fertigkeiten erreichen und die Rahmenbedingungen für das Wirksamwerden im Sinne von Open Government verbessern. Danach wird erwartet, dass diese Veränderungen die Zielgruppe aktivieren, ihr Verhalten und Handeln auf den Öffnungsprozess ausrichten. Auf dieser Basis sollen schließlich die erwünschten Wirkungen in der lokalen Gesellschaft – hier also in Bezug auf kommunale Demokratie und Leistungserbringung – erreicht werden.

Die Wirkungslogik beschreibt damit eine grundlegende Wirkungshypothese für kommunales Open Government.

Grundlegende Wirkungshypothese

Veränderung von Einstellungen, Wissen, Fertigkeiten und Rahmenbedingungen der Zielgruppe

Im ersten Schritt der Wirkungsabfolge (Stufe 5 der Wirkungslogik) werden folgende zielgruppenbezogenen Veränderungen angestrebt:

- Veränderung von Einstellungen – beispielsweise individuelle oder gruppenbezogene Werte, Überzeugungen, Stereotype, Urteile ...,
- Erwerb von Wissen – beispielsweise individuell oder in der Gruppe reflektierte Erfahrungen, verfügbare Informationen, erkannte Zusammenhänge ...,
- Erwerb von Fertigkeiten – beispielsweise individuelle oder kollektive Kenntnisse und Übung in Vorgehensweisen, Methoden, Technologien oder im Gebrauch von Instrumenten,
- Verbesserungen relevanter Rahmenbedingungen der Zielgruppe – beispielsweise in Bezug auf ...
 - gesellschaftliche Sensibilität und Wertschätzung,
 - Ressourcenausstattung,
 - Unterstützungsstrukturen,
 - verfügbare Instrumente oder Orte und weiteres mehr.

Veränderung von Verhalten und Handeln der Zielgruppe

Im zweiten Schritt der Wirkungsabfolge (Stufe 6 der Wirkungslogik) werden Veränderungen im Verhalten und Handeln der Zielgruppe erwartet. Verhalten wird hier eher als passive Reaktion auf Situationen, Handeln dagegen als aktives, zielgerichtetes Einwirken verstanden. Diese Stufe der Wirkungslogik ist eng mit der vorangegangenen verbunden: Oftmals ergeben sich Veränderungen im Tun aus einer veränderten individuellen oder kollektiven Haltung oder aus erweiterten subjektiven oder objektiven Möglichkeiten.

Veränderung auf der Ebene der lokalen Gesellschaft

Im dritten Schritt der Wirkungsabfolge (Stufe 7 der Wirkungslogik) wird das eigentliche Ziel der gesellschaftlichen Veränderung benannt: Alle Aktivitäten des Vorhabens richten sich in letzter Konsequenz darauf, über die anvisierte Zielgruppe hinaus gesellschaftliche Verhältnisse zu verändern. Im Kontext von kommunalem Open Government ist diese Wirkungsebene auf die lokale Lebenssituation und die Entwicklung in den Gemeinden, Städten und Kreisen fokussiert.

Es ist selbstverständlich, dass die abstrakten Annahmen zu Wirkungsabfolgen für jedes der unterschiedlichen Handlungsfelder und die jeweils konkreten Ziele und Aktivitäten konfiguriert werden müssen. Das nachfolgende Beispiel zeigt eine – immer noch generische – Konfiguration der Wirkungshypothese für das Open-Government-Handlungsfeld Transparenz.

Beispiel: Konfiguration der Wirkungshypothese im Open-Government-Handlungsfeld Transparenz		
Stufen der Wirkungslogik		Inhalt bzw. Ziele
1	Eingebrachte Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> personelle, finanzielle, materielle, technologische, kulturelle und soziale Ressourcen
2/3	Durchgeführte Aktivitäten: <ul style="list-style-type: none"> Impulse geben, Leistungen erbringen, Strukturen aufbauen, Infrastruktur schaffen etc. Ergebnis der durchgeführten Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> Akteure (Organisationen / Personen) für Transparenz und ihre Wirkungen sensibilisieren. Akteure (Organisationen / Personen) zur Transparenz ermutigen. Akteure (Organisationen / Personen) zur Transparenz befähigen. Informationen zugänglich machen... <ul style="list-style-type: none"> zur Situation von Natur und Gesellschaft in den Kommunen; zu Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Wirkungsweisen von gesellschaftlichen und natürlichen Prozessen und Organisationen, zur Praxis der demokratischen Meinungsbildung und Entscheidung; zur Praxis der kommunalen Leistungserbringung.
4	Inanspruchnahme und Bewertung der Aktivitäten durch die Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> Aktivitäten erreichen die jeweilige Zielgruppe. Aktivitäten werden von der jeweiligen Zielgruppe positiv bewertet.
5	Wirkung der Aktivitäten in Bezug auf Einstellungen, Wissen, Fertigkeiten und Rahmenbedingungen der Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> Akteure (Organisationen / Personen) sind über die gesellschaftliche Funktion von Transparenz informiert.

		<ul style="list-style-type: none"> • Akteure (Organisationen / Personen) sind bereit, transparent zu agieren. • Akteure (Organisationen / Personen) sind in der Lage, transparent zu agieren. • Organisationen ermöglichen und unterstützen Transparenz. • Organisationen entwickeln Transparenz als Organisationskultur.
6	Wirkung der Aktivitäten in Bezug auf Verhalten und Handeln der Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Akteure (Organisationen / Personen) agieren transparenter. • Akteure (Organisationen / Personen) nutzen Transparenz für die Verbesserung lokaler Demokratie und/oder kommunaler Leistungserbringung.
7	Wirkung der Aktivitäten auf der Ebene der lokalen Gesellschaft – bezogen auf die gesellschaftlichen Wirkungsziele von Kommunalem Open Government	<ul style="list-style-type: none"> • Ein Zuwachs an Transparenz verbessert die lokaler Demokratie und/oder kommunale Leistungserbringung.

5.2 Handlungsfeldbezogene Wirkungsbeziehungen

Parallel zu den Aktivitäten-orientierten Wirkungsbetrachtungen wurde im Labornetzwerk diskutiert, welche Spezifika die mit kommunalem Open Government verbundenen Handlungsfelder in Bezug auf Wirkungszusammenhänge aufweisen. Jedes Handlungsfeld stellt gleichzeitig ein Instrument im Öffnungsprozess dar. In der Betrachtung ging es also darum, den spezifischen Beitrag der einzelnen Instrumente zur Verbesserung kommunaler Demokratie (→ 4.2) und kommunaler Leistungen (→ 4.3) besser zu verstehen.

5.2.1 Transparenz

Das Open-Government-Instrument *Transparenz* verfolgt den Anspruch, Informationen zu allen gesellschaftlich relevanten Sachverhalten allgemein zugänglich zu machen.

In Bezug auf die zentralen Zieldimensionen im kommunalen *Open Government* können die folgenden Wirkungsbeziehungen erwartet werden:

- Transparenz erweitert die Möglichkeiten einer wirksamen Teilhabe an der kommunalen Demokratie.
- Transparenz ermöglicht Überprüfbarkeit gesellschaftlicher Akteure, stärkt das Vertrauen in die Demokratie und macht sie widerstandsfähiger gegen antidemokratische Gefährdungen.

- Transparenz ist Voraussetzung dafür, die demokratische Legitimation, die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit kommunaler Leistungen im kritischen Diskurs verbessern zu können.

5.2.2 Offene Themensetzung

Das Open-Government-Instrument *Offene Themensetzung* verfolgt den Anspruch, allen gesellschaftlichen Gruppen den Zugang zu demokratischen Diskussionen, Entscheidungen und Handlungen zu ermöglichen.

In Bezug auf die zentralen Zieldimensionen im kommunalen Open Government können die folgenden Wirkungsbeziehungen erwartet werden:

- Offene Themensetzung verbessert die Relevanz und Repräsentativität demokratischer Meinungsbildung und Entscheidung.
- Offene Themensetzung verbessert die Möglichkeiten, die Gestaltung kommunaler Leistungen konsequent aus relevanten gesellschaftlichen Fragestellungen und Aufgaben abzuleiten.

5.2.3 Dialogorientierte Bürgerbeteiligung

Das Open-Government-Instrument *Dialogorientierte Beteiligung* erweitert die in der kommunalen Praxis bereits verankerte Bürgerbeteiligung um informelle Ansätze, die Begegnung, Austausch und Aushandlung in den Mittelpunkt stellen.

In Bezug auf die zentralen Zieldimensionen im kommunalen Open Government können die folgenden Wirkungsbeziehungen erwartet werden:

- Dialogorientierte Beteiligung verbessert die Legitimität, Wirksamkeit und Effizienz demokratischer Meinungsbildung und Entscheidung.
- Dialogorientierte Beteiligung an der Gestaltung kommunaler Leistungen bietet die Chance, kommunale Aufgaben wirksamer, wirtschaftlicher und nachhaltiger auf die Bedürfnisse der Zielgruppen ausrichten zu können.
- Dialogorientierte Beteiligung vermittelt Erfahrungen und Kompetenzen zur demokratischen Teilhabe.

5.2.4 Co-Produktion und Co-Kreation

Die Open-Government-Instrumente *Co-Kreation* und *Co-Produktion* erschließen die Erfahrungen, Kompetenzen und Ressourcen der Zivilgesellschaft für die Gestaltung und Umsetzung kommunaler Aufgaben und Entwicklungen.

In Bezug auf die zentralen Zieldimensionen im kommunalen Open Government können die folgenden Wirkungsbeziehungen erwartet werden:

- Co-Kreation ermöglicht es, die demokratischen Abläufe und die kommunale Leistungserbringung zielgruppengerecht – und damit zugänglicher und wirksamer – zu gestalten.
- Co-Produktion erweitert den Handlungsspielraum der Kommunen bei der kommunalen Leistungserbringung und bei der Ausgestaltung der lokalen Demokratie.

- Co-Kreation und Co-Produktion bieten eine besondere Chance, die gesellschaftlichen Schnittstellen in der Zusammenarbeit offen und partnerschaftlich zu gestalten.

5.2.5 Offene digitale Technologien und Daten

Das Open-Government-Instrument *offene digitale Technologien und Daten* zielt auf eine gemeinwohlorientierte, transparente und Bürgerrechte wahrende Digitalisierung.

In Bezug auf die zentralen Zieldimensionen im kommunalen Open Government können die folgenden Wirkungsbeziehungen erwartet werden:

- Offene digitale Technologien und Daten haben das Potenzial, die demokratische Meinungsbildung und Entscheidung zugänglicher und effizienter zu gestalten.
- Offene digitale Technologien und Daten verbessern die Qualität und Wirtschaftlichkeit kommunaler Leistungen.
- Offene digitale Technologien und Daten vermeiden wirtschaftliche Abhängigkeiten, unterstützen die informelle Selbstbestimmung und gewährleisten einen transparenten, diskriminierungsfreien Technikeinsatz.

5.2.6 Offenheit für Veränderung und Innovation

Das Open-Government-Instrument *Öffnung für Veränderung und Innovation* zielt darauf, bei der Entwicklung kommunaler Organisationen und Abläufe dynamisch und kreativ auf gesellschaftliche Veränderungen reagieren zu können.

In Bezug auf die zentralen Zieldimensionen im kommunalen Open Government können die folgenden Wirkungsbeziehungen erwartet werden:

- Öffnung für Veränderung stärkt die kritische Selbstreflexion der kommunalen Akteure, zeigt Veränderungsbedarfe auf und löst Veränderungsimpulse aus.
- Öffnung für Innovation ermöglicht es, neue, unkonventionelle Lösungen für Herausforderungen der lokalen Demokratie und der kommunalen Leistungserbringung zu finden.

5.2.7 Offenheit als Organisationskultur

Das Open-Government-Instrument *Offene Organisationskultur* unterstützt Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft, in ihren Organisationen die Bereitschaft und die Fähigkeit zu Veränderung, Kooperation und Innovation zu stärken.

In Bezug auf die zentralen Zieldimensionen im kommunalen Open Government können die folgenden Wirkungsbeziehungen erwartet werden:

- Offene Organisationskultur ermöglicht es den politischen und administrativen Institutionen, ihre Arbeit auf die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der lokalen Zivilgesellschaft auszurichten.
- Offene Organisationskultur entwickelt demokratisch verfasste, veränderungsfähige, lernende und kooperationsbereite Akteure und Strukturen als Voraussetzung für kommunales Open Government.

6 Erfahrungen und Ausblicke

6.1 Öffnung im Vor-Ort-Versuch

Das Programm *Regionale Open Government Labore* war mit dem Erkenntnisinteresse verbunden, einerseits ein möglichst breites Spektrum an Vorhaben in allen Open-Government-Handlungsfeldern zu reflektieren sowie andererseits deren gesellschaftliche Wirkungen konzeptionell zu fassen und praktisch zu beobachten.

Tatsächlich führten die 13 Laborkonsortien insgesamt 26 Laborprojekte durch, die in ihrer inhaltlichen Ausrichtung, in Dimension und Methodik stark variierten. Dies ermöglichte es, eine Vielzahl von Erfahrungen und Erkenntnissen in der praktischen Arbeit zu gewinnen. Im *Projektbericht*¹⁸ sind die einzelnen Vorhaben beschrieben, im *Praxisleitfaden Open Government*¹⁹ ausgewählte Einsichten und Anregungen als *Ermutigung* für die kommunalen Akteure zusammengefasst.

Gleichermaßen gelang es im Laborprogramm, die Wirkungsdimension im kommunalen Open Government konzeptionell auszugestalten. Wie in den vorangegangenen Kapiteln skizziert, wurden ein detailliertes Zielsystem für den Öffnungsprozess sowie Modelle der Wirkungsbeziehungen erarbeitet. Um diese konzeptionellen Ansätze in die praktische Laborarbeit einbringen zu können, entstanden parallel vielfältige Instrumente zur Planung und Beobachtung von Wirkungen – so ein verbindliches Modell der Wirkungslogik, Handreichungen zur Wirkungsplanung oder Berichtsformate und Online-Umfragen für die Erfassung und Reflektion von Wirkungen.

In allen Laborkonsortien wurden im ersten Programmjahr detaillierte Wirkungslogiken erarbeitet. Dies führte zu einer wesentlichen Verbesserung der Vorhabenplanungen: Die Auseinandersetzung mit den Ressourcen, Aktivitäten und Wirkungsbeziehungen machte unrealistische Konzepte und Annahmen deutlich – sowohl in Bezug auf die Ressourcenausstattung und Rahmenbedingungen als auch auf erwartbare Wirkungen. Zudem führte die Modellierung in vielen Fällen zu einem differenzierteren Zielgruppenverständnis. Dies wiederum erlaubte es, die geplanten Aktivitäten wirkungsvoller auszurichten. Im Ergebnis der Wirkungsmodellierung wurden in mehr als der Hälfte der Labore die Vorhaben stark modifiziert, in einigen Fällen sogar vollständig neu geplant. Die strukturierte Beschreibung der Laborprojekte als Wirkungsmodell erleichterte es wesentlich, die Ziele und Vorgehensweisen auch für Dritte nachvollziehbar darzustellen.

Im Gegensatz zur Wirkungsplanung erwies sich die systematische Beobachtung und Reflektion von Wirkungen angesichts der Rahmenbedingungen des Programms als schwierig. Einerseits waren die methodischen Grundlagen für die Auseinandersetzung mit den Wirkungsbeziehungen im kommunalen Open Government nicht bereits vor Programmbeginn verfügbar, sondern mussten parallel zur Laborarbeit neu konzipiert werden. Daher war es den Laborprojekten erst im zweiten Programmjahr möglich, ihre Vorhaben auf der Basis verbesserter Konzepte und Planungen sowie der daraus abgeleiteten analytischen Instrumente durchzuführen. Dies schränkte den Zeitraum erheblich ein, innerhalb dessen Wirkungsbeziehungen gestaltet, beobachtet und ausgewertet werden konnten.

¹⁸ Siehe Ergebnisdokument: Regionale Open Government Labore 2020–2022. Projektbericht.

¹⁹ Siehe Ergebnisdokument: Ermutigung zur offenen Kommune. Praxisleitfaden Open Government.

Andererseits konnten in der Mehrzahl der Laborkontexte Wirkungen auf gesellschaftlicher Ebene innerhalb der kurzen Programmlaufzeit und angesichts limitierter Projektressourcen nur bedingt erreicht und nur gelegentlich nachgewiesen werden. Die große inhaltliche Breite der Laborprojekte erschwerte eine vergleichende Auswertung. Zudem sind Veränderungen gesellschaftlicher Verhältnisse selten monokausal, sodass es einer umfassenden Untersuchung von Einflussfaktoren bedarf, um Wirkungsbeziehungen tatsächlich nachweisen zu können. Dies war weder im Zeit- und Aufwandsrahmen noch im Layout des eher explorativ angelegten Laborprogramms möglich.

Die eingangs gestellte Frage, ob die bewusste und systematische Öffnung an den Schnittstellen von Lokalpolitik, Kommunalverwaltung und lokaler Zivilgesellschaft einen wirksamen Ansatz darstellt, den Herausforderungen für die Kommunen in Gegenwart und Zukunft zu begegnen, kann daher nur vorläufig und vorsichtig beantwortet werden. Aus den Haltungen und Reflektionen der Beteiligten an Laborprojekten lassen sich ermutigende positive Erfahrungen mit kommunalem Open Government und eher optimistische Bewertungen der Potenziale des Öffnungsprozesses in seinen vielfältigen instrumentellen Ausprägungen ablesen. Um jedoch wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse zu gesellschaftlichen Wirkungen in den Open-Government-Handlungsfeldern zu erhalten, muss das Laborformat um eine mittelfristig angelegte und thematisch stärker fokussierte Begleitforschung erweitert werden.²⁰

6.2 Perspektive. Von der Utopie zur Kulturtechnik

Kommunales Open Government kann mittlerweile als Anspruch und Praxis beschrieben werden. In vielen Gemeinden, Städten und Kreisen der Bundesrepublik sind erprobende Initiativen oder etablierte Vorgehensweisen in zumindest einzelnen Open-Government-Handlungsfeldern zu beobachten. Dabei überlappen sich Leitbilder und Entwicklungsansätze: Öffnungsperspektiven wie Transparenz, Partizipation, Co-Kreation, Co-Produktion oder offene Informationstechnik und Daten werden beispielsweise auch im Rahmen von Smart-City-Initiativen und in Programmen der digitalen Transformation adressiert. Das Zielbild einer offenen Organisationskultur ist bereits seit den 1990er Jahren in Reformansätzen der Verwaltungswissenschaft – etwa dem Leitbild des *aktivierenden Staats* – angelegt. Überlappende Veränderungsimpulse und begriffliche Unschärfen dieser Art können, darauf weisen Kersting und Graubner (2021) hin, eine systematische Implementierung von Leitbildern und Konzepten behindern, bieten aber gleichzeitig die Chance, sie füreinander anschlussfähig zu halten.²¹

Im Abschlussdokument des Bundesprogramms der *Open-Government-Modellkommunen* wurde 2019 die als inspirierend verstandene Utopie einer *offenen Kommune* entworfen, in der Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft ihr demokratisches Miteinander und ihren Lebensraum gemeinsam gestalten. In der Zwischenzeit sind die konzeptionellen Grundlagen für kommunales Open Government verbreitert, zahlreiche praktische Erfahrungen gewonnen und Bündelungen von Akteuren und Vorhaben im OGP-Prozess erreicht worden. Es ist nun an der Zeit, Open Government als integrierendes Leitbild für die Stärkung der kommunalen Demokratie und der zukunftsfähigen Entwicklung der Gemeinden, Städte

²⁰ Siehe vertiefend im Ergebnisdokument: Open Government und Wirkungsorientierung. Erkenntnisse und Erfahrungen am Beispiel der Regionalen Open Government Labore.

²¹ Norbert Kersting, David Graubner: Open Government vs. Open Data vs. Smart City vs. Bürgerbeteiligung? Eine (Re-)Definition. In: Ralf Laumer (Hg.): Kommunales Open Government. Grundlagen, Praxis und Perspektiven. Marburg 2021. S. 196.

und Kreise bewusster und systematischer zu implementieren. Dies erfordert gleichermaßen dezentrale Initiative und zentrale Förderung, offene Innovationsformate und wissenschaftliche Evaluation. Parallel stellt kommunales Open Government als *Kulturtechnik* ein mittlerweile breites Instrumentarium an Veränderungsinstrumenten bereit, um kommunale Realität zu verbessern. In diesem Sinne sollen die Ergebnisse der *Regionalen Open Government Labore* vor allem als Ermutigung dienen, nächste Schritte in Richtung *offene Kommune* zu gehen.