

## Der Beitrag von Open Data zur Verwaltungstransparenz

### Überlegungen zur konkreteren Bestimmung

von Herbert Kubicek, ifib, Bremen

#### 1. Problemstellung

Neben der Wirtschaftsförderung (Open Innovation) ist die Verbesserung der Transparenz der staatlichen Verwaltung das Hauptziel von Open Government Data und damit auch eine Rechtfertigung für die damit verbundenen Kosten auf Seiten der Verwaltungen. Doch bisher wird kaum darüber diskutiert, was genau unter Transparenz der Verwaltung verstanden wird, wie man sie messen und den Beitrag von offenen Daten zu einer Verbesserung dieser Transparenz empirisch bestimmen kann. Mit anderen Worten: Es fehlen Konzepte zur Evaluation der Open Data Aktivitäten und damit der Fortschritte bei der Zielerreichung.

#### 2. Output, Outcome und Impact

Im aktuellen Schaulaufen der engagierten Verwaltungen dient vor allem die Anzahl der bereit gestellten Datensätze als Erfolgsmaß. Doch zum einen tragen nicht alle Verwaltungsdaten gleichermaßen zur Verbesserung der Transparenz bei (z.B. Standorte von öffentlichen Toiletten oder anderen öffentlichen Gebäuden) und zum anderen sagt die bloße Bereitstellung noch nichts über die damit faktisch erzielten Wirkungen.

Als Ausgangspunkt für eine differenziertere Betrachtung kann ein bei der Evaluation von Onlinebeteiligung verwendetes Modell dienen, das zwischen drei Ergebniskategorien unterscheidet:

- **Output** bezieht sich auf Anzahl und Art der bereit gestellten Datensätze.
- **Outcome** betrifft die Anzahl der Abrufe und die Art der Abrufenden (Bürger, Wissenschaftler, Apps-Entwickler) sowie Art und Anzahl der Verwendungen (Berichte, Aktionen, Kampagnen, Anwendungen im weitesten Sinne).
- **Impact** sind dann die mit diesen Anwendungen erzeugten Wirkungen, neben wirtschaftlich relevanten Innovationen und besserer Alltagsorientierung eben auch Verbesserungen der Transparenz der Verwaltung.

Für eine Konkretisierung erscheint am sinnvollsten, bei den Impacts anzufangen und zu fragen, welche Transparenzziele konkret erreicht werden sollen und welche Daten veröffentlicht werden sollten, damit genau diese Ziele erreicht werden.

#### 3. Unterschiedliche Transparenzziele

Im Kontext von Open Government ist Transparenz sowohl Selbstzweck als auch Mittel zur Erreichung anderer Zwecke. Durch Transparenz sollen u.a.

- Korruption und Machtmissbrauch vermieden oder zumindest aufgedeckt werden,
- Ressourcenverschwendung und Fehler in Abläufen aufgedeckt und Verwaltung so letztlich effektiver und bürgerfreundlicher werden,
- Bürgerbeteiligung und Kooperation mit der Zivilgesellschaft ermöglicht und unterstützt werden.

Diese verschiedenen Impact-Dimensionen erfordern unterschiedliche Operationalisierungen und Erhebungsmethoden.

#### 4. Verschiedene Arten von Transparenz

Die soeben genannten Transparenzziele können vor allem durch die Bereitstellung von Daten über interne Verhältnisse und Vorgänge in der Verwaltung erreicht werden. Die interessierte Öffentlichkeit soll den Ablauf von Planungen und Entscheidungen nachvollziehen können. Es soll offengelegt werden, wer wann was auf welcher Grundlage entschieden hat. Dazu sind Protokolle, Beschlussempfehlungen, Gutachten und die den Entscheidungen zugrunde gelegten Daten zugänglich zu machen.

Man kann hier von **Verfahrens- und Prozesstransparenz** sprechen. Sie ist bei den davon betroffenen Politikern und Verwaltungsspitzen nicht besonders beliebt und führt zu weit über diesen Teilbereich hinausgehenden Einwänden und Ablehnungen von Transparenzbemühungen.

Von dieser auf einzelne Planungen und Entscheidungen bezogenen Verfahrens- und Begründungstransparenz ist die Transparenz des dauerhaften Handelns in einzelnen Bereichen sowie einer Verwaltung insgesamt zu unterscheiden, die sich auf das fiskalische und das fachliche Handeln beziehen kann.

Transparenz des fiskalischen Handelns kommt in der Veröffentlichung von Haushalts- und Kassendaten zum Ausdruck (**Haushaltstransparenz, Open Budget**). Bei den Haushaltsplänen hat sich insbesondere auf der Ebene der Verständlichkeit und Visualisierung einiges getan. In Bezug auf Verträge und Subventionen gibt es Vorgaben in einigen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen auf Länderebene. Bei den laufenden Kassendaten (Open Spending) tut sich in Deutschland im Gegensatz zu Großbritannien bisher noch wenig.

Von dieser Haushaltstransparenz ist die **Transparenz der Berichterstattung** über die fachliche Aufgabenerfüllung zu unterscheiden. Darüber muss in unterschiedlichen Arten von Berichten in regelmäßigen Abständen Rechenschaft abgelegt werden (z.B. Bildungsbericht, Armuts- und Reichtumsbericht, Subventionsbericht). Diese Berichterstattung bietet vielfältige Möglichkeiten der selektiven Darstellung, Auslassung und damit auch der Verschleierung. Durch den Zugang zu den Rohdaten, die solchen Berichten zugrunde gelegt werden, können die oben genannten allgemeineren Transparenzziele erreicht werden, ohne dass gleich die gläserne Regierung befürchtet werden muss.

Viele der bisher bereitgestellten und auch in Meinungsumfragen von Bürgerinnen und Bürgern begehrte Daten zu Umweltbelastungen oder von Lebensmittel- und Hygienekontrollen betreffen jedoch nicht in erster Linie die Verwaltung selbst, sondern Dritte. Sie werden von der Verwaltung zur Wahrnehmung gesetzlicher Überwachungs- und Aufsichtspflichten und/oder mit dem Ziel der Unterrichtung der Öffentlichkeit erhoben, aber nur teilweise bereitgestellt. Veröffentlichungen von negativen Befunden stoßen bei den Betroffenen häufig auf Widerstand und diese versuchen eine Veröffentlichung zu verhindern. Verwaltung muss hier unterschiedliche Interessen abwägen, tut dies aber nicht immer im Sinne der Transparenzziele. Der Zugang zu den Originaldaten solcher Messungen und Prüfungen dient auch hier der Transparenz und damit den umwelt- und verbraucherpolitischen Zielen. Man kann hier von **Aufsichtstransparenz** sprechen.

In der Reihenfolge der Nennung verringert sich für Verfahrens- und Prozesstransparenz, Haushaltstransparenz, Berichtstransparenz und Aufsichtstransparenz die persönliche

Betroffenheit von Politikern und Verwaltungsspitzen und damit die emotionale Aufgeladenheit, ohne dass die Relevanz für die Öffentlichkeit entsprechend sinkt. Dieses Interesse ist bei der Aufsichts- und Berichtstransparenz teilweise sogar größer.

#### **4. Auf dem Weg zu einem Transparenz-Index oder einer Checkliste**

In Anbetracht der unterschiedlichen Transparenzziele und der Vielzahl transparenzfördernder Veröffentlichungen erscheint es unrealistisch, eine vollständige Messung für eine Kommune, ein Bundesland oder gar die Bundesrepublik vornehmen zu können. Wo keine Vollerhebung möglich ist, begnügt man sich mit Stichproben. Zufallsstichproben veröffentlichter Dokumente machen im hier diskutierten Zusammenhang jedoch keinen Sinn. Bei ähnlichen Anliegen wie der Bestimmung des E-Government-Reifegrades oder dem Partizipationsgrad wird ein Index aus mehreren als besonders aussagekräftig erachteten Indikatoren gebildet. Ob es sinnvoll ist, einen quantifizierenden Index zu konstruieren oder ob man sich mit einer qualitativen Checkliste begnügen sollte, muss noch diskutiert werden.

Auf jeden Fall sollte an Hand der oben vorgenommenen Unterscheidung für noch genauer zu definierende Politikfelder (Haushalt und Finanzen, Soziales, Verbraucher und Gesundheit, Bildung u.a.m.) die Daten und Dokumente bestimmt werden, die als kritisch für die vier Arten von Transparenz anzusehen sind:

- Für die Verfahrens- und Prozesstransparenz könnte am Beispiel von jeweils drei größeren Investitionsprojekten festgestellt werden, ob der Planungs- und Entscheidungsverlauf sowie die beteiligten Stellen durch die Veröffentlichung der entsprechenden Dokumente und Daten möglichst lückenlos nachvollziehbar sind.
- Die Haushaltstransparenz kann für ausgewählte Ausgabearten (Subventionen, bestimmte Vergaben) anhand von veröffentlichten Kassendaten bestimmt werden.
- Die Berichtstransparenz kann für ausgewählte gesetzliche Berichtspflichten an Hand der Bereitstellung der jeweiligen Rohdaten bestimmt werden.
- Die Aufsichtstransparenz kann ermittelt werden, in dem für regelmäßig durchzuführende Kontrollen festgestellt wird, ob die Rohdaten veröffentlicht werden (z.B. Lebensmittel- und Hygienekontrollen, Schulvergleichstests, Lärm- und Luftmessungen)

Welche Entscheidungen, Ausgaben und Berichte im einzelnen für die Indexbildung oder Checkliste ausgewählt werden sollte und für den Stand der Transparenz besonders aussagekräftig sind, kann wissenschaftlich nicht bestimmt werden. Die Verwaltung selbst sollte dies auch nicht entscheiden. Am besten erscheinen dazu die Stellen geeignet, die bisher zur Erreichung der Transparenzziele beitragen: Die Presse und einschlägige Nicht-Regierungsorganisationen.

Ein konkreter Verfahrensvorschlag über den in Bremen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung von Open Government und Open Data diskutiert wird, ist daher eine Konsultation von Journalistenverbänden, Nicht-Regierungsorganisationen und anderen Stellen, die bisher schon als Mittler für Transparenz sorgen und in dieser Arbeit durch Offene Daten unterstützt und gestärkt werden können.