

Open Data: Alles offen – alles gut!?

Prof. Dr. Tino Schuppan
08. Juni 2016



mail: schuppan@egov-institut.de

Agenda



1. Entflechtung:

⇒ Öffnung, Transparenz, Vertrauen

2. Mythen:

⇒ Erwartungen, Annahmen und Wirkungen

3. Pragmatismus:

⇒ Strategie, Umsetzung, Perspektiven

Entstehungskontext

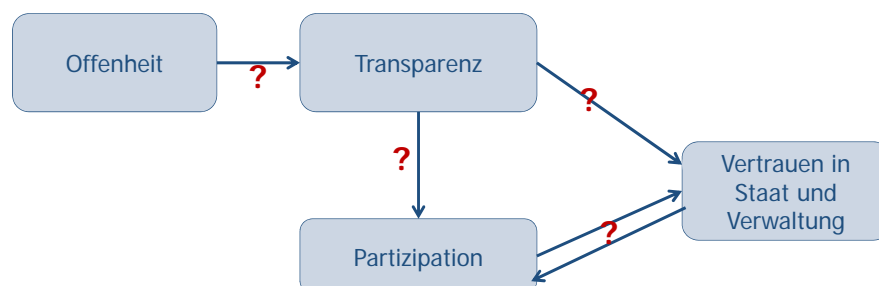


- Old (one stop) E-Government versus New (Open) Government
- Mehr Öffnung gefordert und Öffnung als Eigenwert
- Start-Up-Kultur und innovationsgetrieben
- Tiefes Misstrauen gegenüber Staat und Verwaltung: Staat als intransparente „Trutzburg“
- Open-Leitbild verbunden mit Kontrollbedürfnis



Öffnung weniger als Instrument von Good Governance.

Hohe Erwartungen an Offenheit und Transparenz...



Offenheit und Transparenz



- Transparenz hat „religiöse“ Züge:
„transparency is lack of secrecy and about openness to public scrutiny“
- Bedenkliche Gleichsetzung von Transparenz und Offenheit
 - Offenheit ist organisationsbezogen: Bereitstellung von Daten
 - Transparenz ist empfängerbezogen: „verstehen“

Heald 2006; Hood 2006; Meijer 2009

Arten von Transparenz berücksichtigen

Ereignisbezogen	▪ Inputs, Outputs, Outcomes als messbare Zustände
Prozessbezogen	▪ Regeln, Regulation und Abläufe
Operational	▪ Anwendung der Regeln im jeweiligen Fall
Retrospektiv	▪ Veröffentlichung von Zahlen und Daten z.B. zur Dokumentation/Nachweis von Leistungsfähigkeit einer Organisation
Echtzeit	▪ Permanente Offenlegung interner Prozesse und damit unter ständiger Beobachtung → „vorausseilende“ Anpassung von Abläufen und Verhalten



Nicht jede Art von Offenheit beeinflusst Transparenz im gleichen Maße und hat notwendigerweise positive Wirkung auf Vertrauen.

Heald 2006

Mythos 1: „Offenlegung führt zu mehr Transparenz.“



- IT erleichtert Bereitstellung von Daten und Informationen, aber → Informationsflut
- Schwierig, die richtigen Informationen zu finden
- Authentische Informationen oder „made-up“, da Transparenz ggf. schadet
- Wirkungen von Informationen berücksichtigen
 - Verzerrungen, Miss- und Fehlinterpretation möglich, da Kontextinformationen fehlen → gewollt oder ungewollt
 - Bereitgestellte Informationen häufig selektiv, sehr strukturiert oder zu vereinfacht, meist quantitative Daten



Effektive Transparenz benötigt „Rezeptoren“, die Informationen verarbeiten, „verdauen“ und nutzen können

u.a. Bannister 2013; Dawes 2010, Janssen 2013

Mythos 2: „Open Data führt zu mehr Vertrauen.“



- Politisierung von bereitgestellten Informationen
- Unwichtige veröffentlichte Daten und Veröffentlichung ohne dahinter liegende politische Strategie reduzieren Vertrauen
- Gefahr, einseitige Informationen/Daten zu veröffentlichen (bewusst/unbewusst)
- Informationsflut → es wird noch schwieriger, die „richtigen“ Informationen zu finden → mehr Unsicherheit → Abnahme von Vertrauen in der Bevölkerung



Offenheit und Transparenz wirken unterschiedlich im Hinblick auf Vertrauen.

u.a. Janssen et al. 2013

Mythos 3: „Offenheit führt zu weniger Korruption und besserem Regierungs- und Verwaltungshandeln.“



- Einführung von Transparenz aus politischem Kalkül
- „Gov leak“, um politische Diskussion indirekt zu beeinflussen
- „Plötzliche“ Transparenz ohne institutionelle Änderungen kann gegenteilige Wirkung haben (Bsp. Länder mit viel Korruption)
 - Von Verstärkung des bisherigen Verhaltens → mehr Korruption und „zynische Haltung“ der Öffentlichkeit...
 - ...bis zur Destabilisierung
 - eher schrittweise Änderung und capacity building



- Institutionelle/kulturelle Änderungen erforderlich
- Abgedunkelte Räume erforderlich für effektive Entscheidung

Mythos 4: „Die Bereitstellung von Daten ist kostenlos, weil sie ohnehin im Staat vorhanden sind.“



- Hohe Kosten für die Bereitstellung, Aktualisierung und Aufbereitung von Daten
- Einige Daten werden kaum genutzt
- Aber entgeltpflichtige Abgabe an Behörden und Unternehmen auch nicht „lohnend“:
 - Einzelbehördliche Sicht: durch geringen Grad der Digitalisierung beim Vertrieb, zu breites oder zu geringes Angebot, Zukauf ergänzender Daten
 - Kein erkennbarer Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Potenzial der Daten und Erlös aus Verkauf

Mythos 5: „Open Data durchbricht bisherige Institutionen.“



- Lücke zwischen formaler Transparenz und gelebter (effektiver) Transparenz → „Transparenz-Illusion“ (selbst wenn Transparenz (scheinbar) hoch gemessen wurde)
- Beispiel: Offenlegung von Parteispenden ab einer bestimmten Summe verpflichtend
→ Stückelung, um unterhalb der Summe zu bleiben



Kultureller Wandel erforderlich

Heald 2006.

Umsetzungsperspektive



- **Strategie:** Zweck von Offenheit hinterfragen
- **Konzeption:** Bloße Leitideen nicht ausreichend.
- **Wirtschaftlichkeit:** Welche und wie viel Offenheit steht im vernünftigen Kosten- und Nutzenverhältnis?
Was muss noch passieren auf organisatorischer Seite?

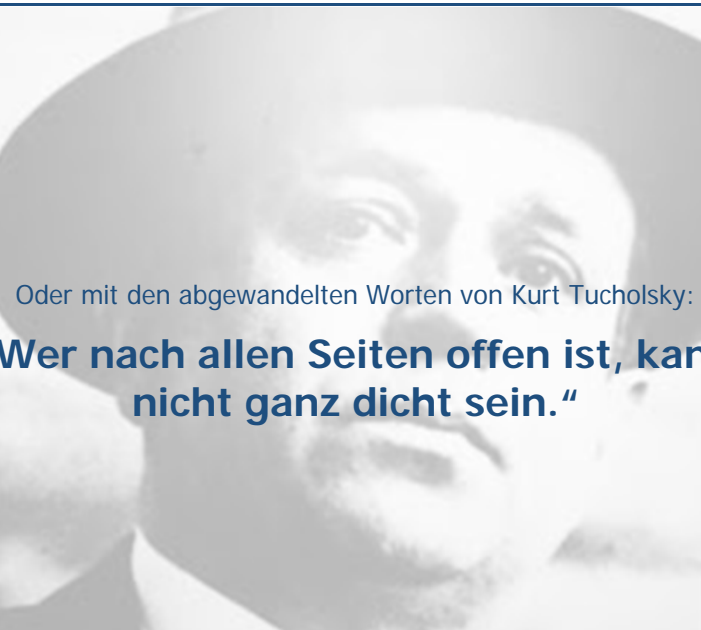


Transparenzfördernde „Openess“ erfordert erheblichen Aufwand!! (nicht nur Gesetze!!)

Lessons Learned



- Nicht Probleme von „Old E-Government“ wiederholen, z.B. Angebotsgetriebenheit, Bereitstellungsformalismus
- Zielgenauer Daten auswählen und nutzerbezogen veröffentlichen
- „Datenproduktionsflüsse“ optimieren
- „teure“ Datenverkäufe kritisch hinterfragen
- Shared-Services-Konstruktionen für Open Data
- Öffnung kann Kooperationsfähigkeit der Verwaltung verbessern (Stichwort Verwaltungskultur)



Oder mit den abgewandelten Worten von Kurt Tucholsky:

„Wer nach allen Seiten offen ist, kann nicht ganz dicht sein.“

Ausgewählte Referenzen



- Bannister, Frank and Connolly, Regina (2011) "The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government," Policy & Internet: Vol. 3: Iss. 1, Article 8. Available at: <http://www.psocommons.org/policyandinternet/vol3/iss1/art8>
- Dawes, Sharon S. (2010). Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-Based Transparency. Government Information Quarterly, Volume 27, Issue 4, Pages 377-383.
- Grimmelikhuijsen, S.G., Porumbescu, G., Hong, B., and Im, T. (2013). The effect of transparency in trust in government: a cross-national comparative experiment. Public Administration Review 73(4), 575-586.
- Heald, D. (2006): Varieties of Transparency. In: Proceedings of the British Academy, 135, 25-43.
- M. Janssen, Y. Charalabidis & A. Zuiderwijk (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. Information Systems Management (ISM), vol. 29, no.4, pp. 258-268.
- Meijer, A. 2009. "Understanding Modern Transparency." International Review of Administrative Sciences 75 (2): 255-269.