

Die digitale Transformation der Verwaltung und ihre Bedeutung für die Weiterbildung

Mehr Daten, mehr Beteiligung?

UWE HOCHMUTH • MICHAEL MANGOLD

Bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung geht es auch um den Umgang mit Daten, die in den Verwaltungen produziert werden. Die Autoren zeigen auf Grundlage einer Studie die Konsequenzen einer weitgehenden Nutzung von Verwaltungsdaten auf und benennen sowohl Lerndesiderate als auch sich daraus ergebende Chancen für die Erwachsenen- und Weiterbildung.

Den Bewohnerparkausweis über das Internet verlängern oder online einen Termin im Bürgeramt vereinbaren – vor allem bei solchen Vorgängen wird die digitale Transformation der Verwaltung nach außen sichtbar. Unter dem Schlagwort »E-Government« werden diejenigen Digitalisierungsprozesse zusammengefasst, die vor allem die Verwaltungsmodernisierung und damit die Verbesserung der Kommunikation zwischen der Bürgerschaft und der Verwaltung umfassen.

Doch die digitale Transformation erfasst auch andere Bereiche des Verwaltungshandelns, die weitaus größere Veränderungen erwarten lassen und Qualifizierungs- und Weiterbildungsbedarf innerhalb und außerhalb der Verwaltung nach sich ziehen werden. Dabei geht es um den Umgang mit den Daten, die öffentliche Verwaltungen durch ihre Arbeitsprozesse fortlaufend produzieren. Dass diese Daten veröffentlicht werden und ihre Nutzung auch außerhalb der Verwaltung ermöglicht wird, ist keine neue Idee. Als »open government data« (OGD) bezeichnet, ist dies Bestandteil eines politischen Konzepts zum offenen und transparenten Regierungshandeln (open government), das in den USA bereits seit Ende der 1960er Jahre rechtlich geregelt wird und unter der Obama-Administration erheblich ausgeweitet wurde (u.a. Noveck, 2009).

Auch die Europäische Kommission bemüht sich bereits seit rund 25 Jahren um die Nutzung von Daten und Informationen des öffentlichen Sektors in Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Einhergehend mit der Digitalisierung nahmen die einschlä-

gigen Gesetzesänderungen zugunsten einer Nutzung in den letzten Jahren erheblich zu. Aus der Fülle von Dokumenten der Europäischen Kommission, der OECD und der Bundesregierung lassen sich drei wesentliche Ziele von OGD herausarbeiten: Es sollen erstens erhebliche positive wirtschaftliche Effekte für die Privatwirtschaft erzielt werden (u.a. BMW i, 2019), man verspricht sich zweitens deutliche Effizienzsteigerungen der öffentlichen Verwaltung (u.a. Europäische Kommission, 2009, S. 1; BMW i, 2019) und hebt drittens das Ziel der größeren Transparenz und der Deckung zivilgesellschaftlicher Nachfrage nach Verwaltungsdaten (u.a. BMI, 2017; Europäische Kommission, 2009) hervor.¹

Der Gesetzgeber² konzentrierte sich bei der Umsetzung dieser Ziele von Beginn an stark auf technische Aspekte – bspw. darauf, wie Daten bereitgestellt werden können –, während die inhaltlichen Aspekte als evident betrachtet wurden. Hingegen zeichnet eine von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Untersuchung des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) ein deutlich komplexeres Bild (Boockmann et al., 2020)³.

¹ Im weiter unten erwähnten Forschungsbericht des IAW (Boockmann et al., 2020) findet sich eine detaillierte Auswertung der einschlägigen Dokumente.

² Der komplizierte Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene wird hier außer Acht gelassen und daher nur von einem Gesetzgeber ausgegangen.

³ Im Zentrum der mehrstufigen qualitativen und quantitativen Untersuchung des IAW standen bundesdeutsche Großstadtverwaltungen. Details zur Erhebung im Forschungsbericht des IAW (Boockmann et al., 2020).

Die Ziele beruhen nämlich oftmals auf nicht explizit genannten und offenkundig auch nicht kritisch überprüften Hintergrundannahmen. Vor allem wird unterstellt, dass die Daten in den Verwaltungen bereits fertig zur Verfügung stehen und lediglich einfache technische Leistungen mit der Bereitstellung verbunden wären – ohne relevante Zusatzkosten. Ebenso wird davon ausgegangen, dass die Mitwirkung von verwaltungsexternen Personen oder Organisationen im Sinne einer »co-production« oder »co-creation« umstandslos zur Steigerung der Effizienz des öffentlichen Bereiches führt. Auch wird vorausgesetzt, dass der unmittelbare Zugang der Bürgerinnen und Bürger bzw. der Zivilgesellschaft zu – nicht kontextualisierten und nicht weiter erläuterten – Daten die politische Willensbildung verbessert und die Beteiligung steigert. Weiterhin wird den Daten per se eine wirtschaftliche Bedeutung zugemessen, so dass quasi automatisch neue Geschäftsmodelle entstehen und damit gerechtfertigt ist, diese Daten in unbearbeiteter Rohform zu veröffentlichen. Die IAW-Studie offenbart hingegen, dass die bereitgestellten Daten von der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft bislang kaum verwendet werden. Sie werden eher vermehrt verwaltungsintern oder im Austausch zwischen Verwaltungen genutzt.

Qualifizierungsbedarf innerhalb der öffentlichen Verwaltung

Die starke legislative Förderung der Nutzung von Verwaltungsdaten durch Dritte wird nun aber voraussichtlich dazu führen, dass die Daten tatsächlich intensiver genutzt und dass damit gravierende Veränderungsprozesse sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in deren Außenbeziehungen zu Wirtschaft und Zivilgesellschaft in Gang gesetzt werden. Dies wird sowohl auf gesellschaftlicher als auch auf Gruppen- und Individualebene dazu führen, dass notwendiges Wissen und Kenntnisse umfänglich erworben werden müssen. Aus der Studie des IAW lässt sich folgern, dass sich neue Kommunikationsformen zwischen Verwaltung und Bürgerschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft herausbilden und sich die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter entsprechend fortbilden müssen; weiterhin, dass für Bürgerinnen und Bürger sowie Zivilgesellschaft die allgemeine und politische Weiterbildung, einschließlich des Umgangs mit Daten, ausgebaut werden sollte.

Sofern die vom Gesetzgeber nachdrücklich eingeforderten Veränderungen tatsächlich in Gang gesetzt werden, entstehen verwaltungsinterne Qualifizierungsbedarfe auf mindestens zwei Ebenen. Bereits bei der Datenbereitstellung ist davon ausgehen, dass die notwendige technische und fachliche Expertise der externen Datennutzerinnen und -nutzer für die Auswertung der Verwaltungsdaten oftmals fehlt und dies durch Kommunikation mit den Expertinnen und Experten

in der Verwaltung kompensiert werden muss. Dies erfordert veränderte kommunikative Kompetenzen der damit betrauten Bediensteten.

Noch aufwendiger – und an dieser Stelle nur grob zu umreißen – wird die Situation, wenn die vom Gesetzgeber intendierte Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft realisiert wird, es also zu »co-production« bzw. »co-creation« von Verwaltungshandeln und Verwaltungsentscheidungen kommt. Dies wird zu inhaltlichen Abstimmungssituationen führen, bei denen informierte Laien (u.U. mit privater Fachunterstützung) oder Gruppen mit starken Eigeninteressen neue Ansprüche an die Verwaltungen herantragen. Dadurch werden mindestens in zweifacher Hinsicht knappe Verwaltungsressourcen beansprucht, denn neben die zeitliche und organisatorische Mehrbelastung tritt noch eine thematische Erweiterung: Im Rahmen der neuen Kommunikationsbeziehungen werden die externen Akteure nicht nur informiert, sondern auch in Entscheidungsprozesse einbezogen, für die zusätzliche Abstimmungen innerhalb bzw. zwischen Verwaltungen notwendig sind – bis hin zur Unterstützung von Gesetzes- bzw. Satzungsänderungen.

Insgesamt weist vieles darauf hin, dass Verwaltungsfachkräfte zukünftig nicht nur ihre bisherigen Verwaltungsprozesse und die zugehörige Binnenkommunikation kennen müssen. Durch den Einbezug von Dritten ergeben sich stark veränderte und auch neuartige Abläufe. Sie müssen diese zusätzlich beherrschen, ihre erweiterte Rolle als Verwaltungsakteure reflektieren und sollten ihre Aufgaben im demokratischen Gesellschaftssystem erkennen und aktiv vermitteln können. Wie sie die Beziehungen zu Dritten gestalten, müssen die Verwaltungsbeschäftigten anhand mehrerer Kriterien prüfen, z. B. den Vorkenntnissen der externen Nutzer, den internen Zuständigkeiten oder der Art der Verbindlichkeit.

Diesen hier genannten Anforderungen kann nur entsprochen werden, wenn dahingehende Qualifikationsangebote entstehen. Bislang wurden diese Aspekte der Veränderungen der Arbeitsabläufe durch Kooperation mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft von Seiten des Gesetzgebers jedoch völlig ausgeblendet.

Weiterbildungsbedarf in Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft

Der Gesetzgeber geht von einer unmittelbaren Nutzung von OGD aus und setzt damit eine gleichermaßen technische wie inhaltsbezogene Befähigung der Bürgerschaft voraus. Demgegenüber verweisen die Ergebnisse der Expertenbefragung der IAW-Untersuchung darauf, dass die zur Ausweitung der Teilhabe und Willensbildung erforderliche breite, über professionsbezogene Fachkenntnisse hinausgehende Kompetenz viel-

»Neue Aufgabenfelder und Zielgruppen für Weiterbildungsakteure«

fach erst geschaffen werden muss. Hieraus ergeben sich neue Aufgabenstellungen für Weiterbildungsakteure, die gleichzeitig Chancen eröffnen, neue Aufgabenfelder und Zielgruppen erschließen und die kommunale Verankerung stärken.

Die Weiterbildungsinhalte und ihre jeweiligen Vermittlungsoptionen lassen sich analytisch in drei Teilbereiche gliedern. Der voraussichtlich »einfachere«, gleichwohl im Anspruch nicht zu unterschätzende Teil richtet sich dabei auf die technische Handhabung, statistische Auswertung und Interpretation von Verwaltungsdaten, die ursprünglich für den verwaltungsinternen Arbeitskontext produziert wurden. Verschärft werden die Herausforderungen durch die gesetzliche Regelung zur Bereitstellung von »unbearbeiteten Daten« (EGovG § 12a, Abs.1)⁴, die zwar maschinenlesbar, aber ohne interpretative Begleitinformationen verfügbar zu machen sind. Zwar kann und muss nicht erwartet werden, dass die hierfür notwendigen Kenntnisse in voller Tiefe ein Teil der Allgemeinbildung werden, aber es wäre sinnvoll, wenn deutlich mehr Interessierte über entsprechende Fähigkeiten verfügen würden, um so die Transparenzbasis in der Bürgerschaft zu verbreitern. Selbst wenn dies zukünftig im Rahmen schulischer Bildung intensiviert würde, bleibt es aktuell eine Aufgabe für die Erwachsenen- und Weiterbildung, Interessierten den Erwerb von Datenkompetenz (»data literacy«) durch entsprechende Angebote zu ermöglichen. Der Umgang mit Daten ist heutzutage so relevant, dass entsprechende Angebote zum Kompetenzerwerb Bestandteil zukünftigen lebenslangen Lernens werden sollten. Inhaltlich sollte dabei der technische Umgang mit Daten, deren Auswertung und Interpretation sowie die Beurteilung der Datenquellen bezüglich ihrer Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit (»data credibility«) im Zentrum stehen.

Erheblich voraussetzungsvoller und komplexer sind jene Kompetenzen, die es erlauben, die Rohdaten zu rekontextualisieren. Um beispielsweise Bebauungspläne und die ihnen zugehörigen Daten nicht lediglich einsehen, sondern bewerten zu können, ist Kontextwissen beispielsweise über Verkehrsverbindungen und -zuständigkeiten, über Natur- und Umweltschutzregelungen oder auch über tiefbautechnische Besonderheiten erforderlich. Auch hier bedarf es der Verbreiterung des zivilgesellschaftlichen Wissens, wenn jenseits des Vertrauens in eine kompetente Verwaltung Sachverhalte transpa-

rent gemacht werden sollen. Weiterbildungsmaßnahmen, die diese Kontextualisierungskennntnisse vermitteln, könnten auf der Basis von OGD und unter Einbezug jeweils erforderlicher Fachexpertise als »Bürger-Verwaltungs-Lernwerkstätten« ein Scharnier zwischen Bürger und Verwaltung bilden. Derartige intermediäre Stellen sollten experimentell erprobt werden, da u. E. gegenwärtig keine Erfahrungen mit ihnen vorliegen. Anzumerken sei jedoch der – für alle Beteiligten – hohe fachliche Anspruch derartiger Lernwerkstätten.

Nochmals gesteigert würden diese Kompetenz- und Vermittlungsanforderungen, wenn die Vorstellungen des Gesetzgebers hinsichtlich einer »co-production« im Sinne einer Mitarbeit bzw. Mitentscheidung innerhalb des Verwaltungsapparates umgesetzt werden (u. a. Europäische Kommission, 2009, S. 4). Zur rein technischen und zur Kontextualisierungskompetenz käme die Kenntnis der verwaltungsinternen Prozesse hinzu. Es gelte hier u. a. zu vermitteln, welche Verwaltungsbereiche und welche Hierarchieebenen einbezogen werden müssten. Qualifizierungskonzepte, die diesen Anforderungen entsprechen, scheinen jedoch nicht realistisch: Sie würden einer Mixtur aus verschiedenen Verwaltungsfachausbildungen gleichkommen. Gleichwohl könnten niederschwelligere und dennoch anspruchsvolle Angebote zur exemplarischen Bearbeitung und Bewertung von Verwaltungsentscheidungen entwickelt werden. Eine prototypische und öffentlich vermittelte Projektbearbeitung, die sowohl die technische Handhabung als auch die inhaltsbezogene Bewertung und schließlich die Einbindung in einen verwaltungsinternen Kommunikations- und Umsetzungsprozess zeigt, könnte u. U. nicht nur einen hilfreichen Beitrag zur Nutzung von OGD leisten, sondern auch Kenntnisse über Politik und Verwaltungshandeln praxisnah vermitteln. Denkbar wäre – für eine fachlich bereits vorgebildete Klientel –, aktuelle Verwaltungsprozesse zu begleiten oder anhand bereits abgeschlossener Vorgänge Entscheidungen aufzuarbeiten, das ihnen zugrundeliegende Datenmaterial zu sichten, Bewertungskriterien offenzulegen und einem kritischen Diskurs zuzuführen. Derartige Projekttypen wären jedoch nur mit relativ großem Aufwand zu entwickeln und könnten leicht zu einer Überforderung der Beteiligten führen. Da bisher jedoch unterstellt wurde, dass die Zivilgesellschaft umstandslos in die Verwaltungspraxis eingebunden werden könne, müssen staatliche Stellen erst noch davon überzeugt werden, entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen anzustoßen und im Rahmen der Erwachsenenbildung zu finanzieren.

Eine kompetente und kritische Bürgerschaft

Für die drei genannten analytisch getrennten Kompetenzbereiche bzw. Vermittlungsoptionen gilt insgesamt dass sie die Zivilgesellschaft »lediglich« in die Position der kompetenten

⁴ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E- Government-Gesetz – EGovG); www.gesetze-im-internet.de/egovg/EGovG.pdf.



Nutzer versetzt, nicht in jene der Verwaltungsexperten. Dies kann auch nicht Aufgabe der Erwachsenen- und Weiterbildung sein. Vielmehr stünde einer transparenteren Verwaltung eine Bürgerschaft entgegen, die einzelne Aspekte des Verwaltungshandelns kompetent nachvollziehen und kritisch begleiten und die ggf. an begleitenden Projekten teilhaben kann. Die Vorstellung einer per se funktionierenden »co-production« oder »co-creation« durch Verwaltung und Zivilgesellschaft, wie vom Gesetzgeber beschrieben, kann auf der Grundlage der empirischen Forschungsergebnisse nicht geteilt werden. Neben fachlichen Überforderungen der Bürgerschaft stehen solchen Vorstellungen auch grundlegende Rechts- und Demokratievorstellungen entgegen. So gilt die Trennung und Abschirmung der Verwaltung gegenüber nicht legitimierten Einflüssen von Dritten begründetermaßen als eine wesentliche Errungenschaft des demokratischen Staates.

Gleichwohl könnten die genannten Lernprozesse die Besonderheiten des demokratischen Machtkreislaufes kommunizieren und die Zivilgesellschaft befähigen, in jenen Bereichen teilzuhaben, die tatsächlich zur Beteiligung geeignet sind. Zugleich könnte durch neu entstehende Kommunikationssituationen und mit entsprechender Unterstützung durch nachschulische Bildung das nötige Vertrauen in die Verwaltung hergestellt werden, das in Demokratien Voraussetzung für arbeitsteilige Aufgabenerledigungen, hier bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, ist. Gerade für die öffentlich geförderte Erwachsenen- und Weiterbildung bietet sich hier eine nicht zu unterschätzende Gelegenheit, als Vermittler zwischen Politik und Verwaltung auf der einen und Bürgerinnen und Bürgern sowie Zivilgesellschaft auf der anderen Seite zu fungieren und Lernprozesse im Sinne politischer Bildung anzustoßen und zu begleiten.

BMI – Bundesministerium des Inneren (2017). *Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes*. www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/erstes-gesetz-zur-aenderung-des-e-governments-gesetzes.html

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019). *Open Data: Mit öffentlichen Daten digitale Wirtschaft fördern*. www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Digitale-Welt/open-data.html

Boockmann, B., Hochmuth, U., Klee, G., Mangold, M. & Scheu, T. (2020, im Druck). *Open Data – Öffnung der Verwaltung. Erschließung von Gestaltungsoptionen für Gemeinwohl und Mitbestimmung* (Study der Hans-Böckler-Stiftung). Düsseldorf: HBS.

Europäische Kommission (2009). *Ministererklärung zum eGovernment*. www.cio.bund.de/cae/servlet/contentblob/941996/publicationFile/60697/ministererklaeung_malmoe_deutsch.pdf

Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy stronger, and Citizens More Powerful*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.



PROF. DR. UWE HOCHMUTH

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V.
an der Universität Tübingen und proflog GmbH,
ehem. Stadtkämmerer in Karlsruhe.

uhochmuth@proflog.eu



DR. MICHAEL MANGOLD

Institut für Angewandte
Wirtschaftsforschung e. V. an der Universität
Tübingen und proflog GmbH.

mmangold@proflog.eu