



INSTITUT FÜR TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG

manu:script

# Transparency for Common Good

Offener Zugang zu Information  
im Kontext gesellschaftlicher und  
strategischer Spannungsfelder

Peter Parycek  
Judith Schoßböck

[pub.oew.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_11\\_01.pdf](http://pub.oew.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_11_01.pdf)



**OAW**

Österreichische Akademie  
der Wissenschaften

Wien, Jänner/2010  
ITA-11-01  
ISSN 1681-9187



# **Transparency for Common Good**

## **Offener Zugang zu Information im Kontext gesellschaftlicher und strategischer Spannungsfelder**

**Peter Parycek, Judith Schoßböck**

Donau-Universität Krems

### **Keywords**

Open Government, e-Partizipation, e-participation, Gemeinwohl, Common Good, Transparenz, Umwelt, Collaboration

### **Abstract**

Der Beitrag untersucht die Bestandteile und Prinzipien des Open Government-Konzeptes mit Blick auf gesellschaftliche und strategische Entwicklungen. Neben der Abgrenzung dieser Prinzipien und der Definition damit verbundener Termini („open“, Gemeinwohl) wird „offene Staatskunst“ zu drei aktuellen Spannungsfeldern in Beziehung gesetzt, die die Ausgangslage für die Umsetzung von Open Government-Strategien bestimmen. Demokratisierung, Demografie und Innovation bilden zentrale gesellschaftliche und ökonomische Bezugspunkte der Analyse. Darüber hinaus werden bereits durchgeführte Projekte und Strategien im Bereich Umwelt und Gemeinwesen auf internationaler und nationaler Ebene vorgestellt und interpretiert. Besondere Betrachtung erfährt die Analyse des offenen Zugangs zu Information und Daten und dessen Umsetzungspotenzial in Österreich unter Berücksichtigung länderspezifischer Bedingungen.

## Inhalt

1	Einleitung.....	3
2	Forschungsinteresse und Definitionen.....	4
2.1	Forschungsinteresse.....	4
2.2	Definitionen.....	4
2.2.1	Zum Attribut „open“.....	4
2.2.2	Open Government.....	5
2.2.3	Open Data.....	6
2.2.4	Partizipation und Zusammenarbeit.....	7
2.2.5	„Common Good“. Gemeinwohl und Gemeinwesen.....	8
3	Open Government im Kontext gesellschaftlicher und strategischer Spannungsfelder.....	10
3.1	Demokratische Perspektive: (Re)Demokratisierung.....	10
3.2	Demografische Perspektive: Digital Natives und Online-Partizipation.....	12
3.3	Strategische Perspektive: Innovation.....	13
4	Grundlagen des offenen Zugangs zu Daten und Information.....	15
4.1	Offener Zugang zu Daten und Information.....	15
4.1.1	Angleichung der Transparenz-Verhältnisse.....	15
4.1.2	Offene Daten als Rohmaterial für Information.....	16
4.1.3	Prognostizierte Vorteile und Barrieren offener Daten.....	17
4.2	Partizipation und Zusammenarbeit auf Basis offener Daten und Information.....	19
4.2.1	Top-down-Perspektive: Die Bereitschaft der Regierung.....	19
4.2.2	Bottom-up-Perspektive: Die Bereitschaft der BürgerInnen.....	21
5	Praktische Umsetzung mit Bezug auf Umwelt und Gemeinwesen.....	23
5.1	Nordamerika und Europa.....	23
5.2	Österreich.....	26
6	Ausblick: Transparenz vs. Kontrolle.....	28
7	Literatur.....	30

*Der Beitrag basiert auf einem Vortrag auf der Tagung TA'10: Die Ethisierung der Technik und ihre Bedeutung für die Technikfolgenabschätzung (10. Österreichische TA-Konferenz) am 1.6.2010.*

## IMPRESSUM

### Medieninhaber:

Österreichische Akademie der Wissenschaften  
Juristische Person öffentlichen Rechts (BGBl 569/1921 idF BGBl I 130/2003)  
Dr. Ignaz Seipel-Platz 2, A-1010 Wien

### Herausgeber:

Institut für Technikfolgen-Abschätzung (ITA)  
Strohgasse 45/5, A-1030 Wien  
<http://www.oeaw.ac.at/ita>

Die ITA-manuscripts erscheinen unregelmäßig und dienen der Veröffentlichung von Arbeitspapieren und Vorträgen von Institutsangehörigen und Gästen.

Die manuscripts werden ausschließlich über das Internetportal „epub.oeaw“ der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt:

<http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript>

ITA-manuscript Nr.: ITA-11-01 (Jänner/2011)

ISSN-online: 1818-6556

[http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_11\\_01.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_11_01.pdf)

© 2011 ITA – Alle Rechte vorbehalten

# I Einleitung

Mit dem Aufschwung elektronischer Partizipationsformen gehen Diskussionen um die Ermächtigung von BürgerInnen und die Veränderungen unserer Beteiligungskultur einher. Staat und Politik sind zum einen bemüht, Partizipation und Selbstorganisation von BürgerInnen anzukurbeln, zum anderen aber mit einem sinkenden Vertrauen in demokratische Prozesse und dem Gefühl politischer Machtlosigkeit innerhalb der Bevölkerung konfrontiert (Rathkolb/Ogris, 2010). Die Wahrnehmung von Krisensymptomen der Demokratie bietet den Ausgangspunkt für Debatten, welche die möglichen Mittel zur Steigerung der Partizipationsbereitschaft von BürgerInnen in den Mittelpunkt rücken (Zittel 2004). Im Rahmen von Bemühungen um eine Re-Demokratisierung der Gesellschaft scheinen elektronische Formen von Partizipationsprozessen, die an kollektives Wissen anknüpfen und dem/der BürgerIn eine aktive Rolle zuschreiben, besonders vielversprechend. Doch die Implementierung entsprechender technischer Maßnahmen hat nicht per se eine Veränderung kultureller, oft sedimentierter Governance-Kulturen zur Folge. Um die Einbindung des Wissens der Bevölkerung als Strategie im Sinne eines Regierungshandelns und einer Staatsphilosophie zu verhandeln, sind die sozio-kulturellen Rahmenbedingungen der Umsetzung sowie strategische Spannungsfelder zu beachten.

Als Prinzipien des Open Government gelten Transparenz (Zugang zu Information), Partizipation (Beteiligung) sowie Kooperation (Zusammenarbeit) (Lathrop/Ruma 2010). Diese Termini werden insbesondere seit der Open Government-Direktive der Obama-Administration (Obama 2009) verstärkt zitiert, die Diskussion des Begriffs ist aber bereits früher zu beobachten. So wurde der Terminus bereits in den späten 50er Jahren in Bezug auf den Informationsaustausch in der amerikanischen Regierung verwendet (Parks 1957). Auf europäischer Ebene sind Open Government und freie Meinungsäußerung eng verknüpft, beispielsweise im Fall Schwedens, wo das Recht auf freien Zugang zu offiziellen Dokumenten seit 1766 im Verfassungsrecht verankert ist. Open Government bedeutet hier nicht nur das Recht der BürgerInnen auf freien Zugang zu Informationen, sondern auch das Recht der RegierungsbeamtInnen, mit der Presse frei zu kommunizieren – ein Zugang, der zu einer historisch tief verankerten Kultur des Open Governments geführt hat (Ziller 2001).

Die Umsetzung der genannten Grundsätze, so die These der Open Government-VerfechterInnen, führe langfristig zu mehr Vertrauen in demokratische Entscheidungen und innovativeren Prozessen sowie Lösungen innerhalb eines Staates bzw. der öffentlichen Verwaltung und der Politik. Von besonderem Interesse im Hinblick auf die Umsetzung dieser Staatsphilosophie ist deren gesellschaftliche Relevanz: Wie können Transparenz, Kooperation und Partizipation zu einem Mehrwert im Sinne des Gemeinwohls beitragen und auch dafür eventuell erforderliche staatliche Aufwendungen legitimieren? Welche Möglichkeiten der Umsetzung, beispielsweise über Top-down- oder Bottom-up-Prozesse, lassen sich finden? Und welche ethischen Grenzlinien und veränderten (Macht)Diskurse sind bei der Strategiebildung rund um Open Government und Open Data zu beachten?

Die Realisierung von Open Government-Prinzipien kann zum einen auf die Ermächtigung von BürgerInnen auf individueller Ebene (wie im Sinne der Theorie des „Empowerments“ von Rappaport, 1984), zum anderen auf gesamtgesellschaftliche Vorteile hin hinterfragt werden. International gibt es bereits zahlreiche Projekt-Beispiele, die auf die Nutzung gesellschaftlichen Potenzials abzielen, wobei dieser Beitrag auf die Bereiche Umwelt und Gemeinwesen fokussiert. In diesen Bereichen sind für die aktuelle Entwicklung europäischer Informationspolitiken typische Entwicklungen – beispielsweise die Veröffentlichung von Daten in einem zentralen Portal – zu verfolgen, anhand derer sich die theoretisch postulierten Bedingungen und Implikationen offener Informationskultur praktisch aufzeigen lassen.

## 2 Forschungsinteresse und Definitionen

### 2.1 Forschungsinteresse

Der Beitrag analysiert die Prinzipien der Open Government-Philosophie und stellt den Terminus in den Kontext gesellschaftlicher und strategischer Spannungsfelder. Zu Beginn werden zentrale Begriffe wie Offenheit, Partizipation und Gemeinwesen definiert und aus dem Blickwinkel der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion betrachtet. Unser Forschungsinteresse gilt zum einen den Bedingungen und Prinzipien offener Staatsphilosophie und den verschiedenen Partizipationsmodellen, zum anderen der Frage, inwieweit mit bestehenden Projekten auf diese Prinzipien zurückgegriffen wird und welche bereits erfolgreich umgesetzt wurden. In einem weiteren Schritt wird nach den bisherigen Initiativen und Umsetzungspotenzialen von Open Government in Österreich gefragt. Da eine konsequente Realisierung der vorgestellten Konzepte bestehende Herrschafts- und Machtdiskurse nicht unbeeinflusst lassen würde, sind auch systembezogene Konsequenzen der skizzierten Entwicklungen zu berücksichtigen. Wir werden in unserem Beitrag auch der Frage nachgehen, in welchen Bereichen des Regierungshandelns bzw. bei welchen politischen und administrativen Prozessen die genannten Prinzipien mit welchen Auswirkungen Anwendung finden könnten.

### 2.2 Definitionen

#### 2.2.1 Zum Attribut „open“

Ob in Open Government, Open Data, Open Science, Open Access oder Open Source – das Attribut „open“ ruft je nach Begriff und AdressatIn verschiedene Assoziationen auf den Plan.

Als Bestandteil eines festen Begriffs bestimmt „open“ das nachfolgende Bezugs-Nomen und kann verschiedene Konnotationen haben: offene Staatsführung, Daten, Wissenschaft, Zugang oder Quellen werden beispielsweise mit freier Verfügbarkeit, unverschlossenen Türen und Unverfälschtheit in Verbindung gebracht. Welche Bewertung damit verbunden ist, hängt wiederum davon ab, welche – positive oder negative – Nebenbedeutung des Wortes beim/bei der EmpfängerIn je nach Kontext abgerufen wird. Gerade im Zusammenhang mit Daten wird Offenheit eher negativ mit dem/der gläsernen BürgerIn als mit positiver Transparenz nicht-personen-bezogener Inhalte assoziiert. Hinter diesen Wortbildungen (oft als „Nomina propria“, Eigenname, gebraucht) stehen mittlerweile konkrete, der jeweiligen Disziplin bzw. Bewegung innewohnende Prinzipien, die den AkteurInnen und InteressentInnen bekannt sind. Beispielsweise ist im Umfeld von Open Data-VerfechterInnen genau definiert, welche Initiativen Open Data-Prinzipien entsprechen und welche Eigenschaften offene Daten aufzuweisen haben, damit sie so benannt werden können.<sup>1</sup>

Offenheit in Wissen oder Strategiebildung kann sich auf alle Arten von Inhalt oder Daten beziehen. Laut der „Open Knowledge Definition“ (OKD) der Open Knowledge Foundation, die Prinzipien zur Verwendung des Begriffes definiert, kann dies vom Sonnet über Statistiken bis zu Gen- oder Geodaten reichen.<sup>2</sup> Diese Definition lässt sich in folgendem Statement zusammenfassen: Wissen

<sup>1</sup> [http://wiki.opendata-network.org/Open\\_Government\\_Data\\_Principles](http://wiki.opendata-network.org/Open_Government_Data_Principles).

<sup>2</sup> <http://www.opendefinition.org/>.

ist dann offen, wenn es frei verwendet, wiederverwendet und verteilt werden kann. Gemäß der „Open Software Service Definition“ (OSSD) ist Offenheit in Bezug auf Online (Software-)Services dann gegeben, wenn der Quellcode eines Services zur freien Software (Open Source) zu zählen ist und nicht-personalisierte Daten Offenheit gemäß der Definition der OKD aufweisen. Die Open Knowledge Foundation arbeitet momentan an einer Serie zusätzlicher Empfehlungen für speziellere Bereiche wie Open Data in der Wissenschaft oder Open Government Data.

## 2.2.2 Open Government

Open Government kann als übergeordnete Strategie auf dem Weg zu weiteren Konzepten wie Open Data oder Government 2.0 begriffen werden. Als deren Ursprung wird häufig auf die Obama-Administration und die entsprechende White House-Policy mit der Definition der drei Säulen des Open Governments (Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit) verwiesen (Obama 2009). Auch die „Open Government-Direktive“ gemäß dem „Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies“ betont die Wichtigkeit der (Online-)Veröffentlichung von Regierungsinformationen zur Schaffung einer Kultur des Open Government. Offenheit und Transparenz sind aktuelle Schlagworte, die nicht nur in der langjährigen Diskussion um Informationsfreiheit, sondern auch als politische Taktik (z. B. bei der Schaffung der „Marke Obama“ im Präsidentschaftswahlkampf der USA; siehe Swire 2009) zitiert werden. Obwohl die Diskussion um offene Informationen und Transparenz gerade in den USA nicht als neu angesehen werden kann (auch die Open Access und Open Source-Bewegung adressiert das Thema bereits seit mehr als zehn Jahren, und die Verwendung des Begriffes Open Government wurde bereits in den späten 1950er Jahren nachgewiesen), markiert die Open Government-Direktive doch eine Trendlinie, die besonders in den USA und in Australien zu beobachten ist: Zum ersten Mal wurden diese Prinzipien und Strategien als gesamtes Regierungskonzept auf höchster Ebene und mit dem Ziel der Stärkung von Demokratie und Bürgerbeteiligung propagiert.

Die Prinzipien von Open Government betonen die Wichtigkeit der Bereitstellung von Informationen für BürgerInnen sowie die Schaffung von Angeboten zur Partizipation und Zusammenarbeit für ein möglichst breites Publikum. Die progressive Ermächtigung der Teilnehmenden basiert demnach auf dem ersten Prinzip: Transparenz in Form von autorisierter und breiter Information. Das Wissen der Bevölkerung über die Implementierung von Open Government-Strategien in Verwaltungs- und politische Prozesse zu integrieren bedeutet für viele Regierungen aber auch die Auseinandersetzung mit sich ändernden Werten und Entscheidungskulturen.

Derzeit ist Open Government in Österreich nicht als gelebte Philosophie, sondern als theoretisches Grundgerüst zu verstehen. Es ist abzusehen – so legen die internationalen Beispiele, technischen Entwicklungen und politischen Deklarationen<sup>3</sup> nahe – dass dieses nach und nach als Teil eines innovativen Staatskonzeptes in Regierungs- und Verwaltungsprozesse implementiert werden wird.

<sup>3</sup> Siehe z. B. die Ministererklärung von Malmö der Europäischen Union vom 1.4.2010, online: [http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/E-Government/ministererklaeuung\\_malmoe\\_deutsch.pdf](http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/E-Government/ministererklaeuung_malmoe_deutsch.pdf).

### 2.2.3 Open Data

Während die Veröffentlichung allgemeiner Information eine längere Diskussions-Historie aufweist (die meist mit der Geschichte der Informationsgesetze eines Landes in Verbindung steht) und ein breites Publikum adressiert, wendet sich das Konzept der Veröffentlichung von Rohdaten gemäß der Open Data-Philosophie implizit an einen kleineren Kreis. Durch die Umsetzung von Open Data stellt ein Staat standardisierte, maschinenlesbare Rohdaten zur Verfügung.<sup>4</sup> Auf dieser Basis können neue Intermediäre für eine breitere Masse verständliche und nutzbare Services und Applikationen gestalten. Die Konsequenz daraus sind AkteurInnen, die es verstehen, freie Daten abzurufen, in Applikationen zu verarbeiten oder auch zu interpretieren und einem breiteren Publikum zugänglich zu machen. Um als Daten im Sinne des Open Data-Konzeptes zu gelten, sollten diese für jede/n soweit als möglich ohne Einschränkung von Nutzungsrechten oder andere Kontrollmechanismen verfügbar sein. Idealerweise werden öffentliche und nicht-personalisierte (bzw. anonymisierte) Daten der Gesellschaft und Wirtschaft über ein zentrales Portal dargestellt und die Daten durch die zuständigen Behörden bereitgestellt. Die Prinzipien von Open Data wurden bereits 2007 von der „Open Government Working Group“ (bestehend aus 30 Open Government-FürsprecherInnen) definiert. Regierungsdaten sind demnach dann als offen anzusehen, wenn sie in einer Form öffentlich gemacht werden, welche die nachfolgenden Prinzipien erfüllt: Vollständigkeit, Primärquelle, zeitliche Nähe, möglichst breiter und leichter Zugang sowie Diskriminierungsfreiheit. Daten sollen außerdem maschinenlesbar, nicht-proprietär<sup>5</sup> und lizenzfrei<sup>6</sup> sein. Die Einhaltung dieser Prinzipien soll außerdem überprüfbar sein.

Diese Punkte wurden vom Open Data Network<sup>7</sup> erweitert, das zehn Punkte herausarbeitet und somit diese Liste um die Prinzipien Dauerhaftigkeit und Benutzungskosten erweitert.<sup>8</sup> Von der Regierung online veröffentlichte Informationen sollten demnach in Archiven dauerhaft online verfügbar sein. Benutzungskosten bezieht sich auf die Argumentation, dass das Verrechnen von Gebühren für den Zugang sich auf die Anzahl derer auswirkt, die bereit (oder fähig) sind, die Daten zu Informationen in Form von Applikationen zu verarbeiten. Gebühren könnten so die weiterverarbeitende Nutzung der Daten von vornherein ausschließen, die im Gegenzug Wirtschaftswachstum und Steuereinnahmen generieren würde.

<sup>4</sup> Vergleiche den Vortrag von Tim Berners-Lee „on the next web“:

[http://www.ted.com/talks/lang/eng/tim\\_berniers\\_lee\\_on\\_the\\_next\\_web.html](http://www.ted.com/talks/lang/eng/tim_berniers_lee_on_the_next_web.html).

<sup>5</sup> D. h. nicht in einem Format, über das eine Einheit alleinige Kontrolle besitzt.

<sup>6</sup> Dabei wäre entsprechender Privatsphären- und Sicherheitsschutz vorauszusetzen.

<sup>7</sup> <http://opendata-network.org/>.

<sup>8</sup> [http://wiki.opendata-network.org/Ten\\_Principles\\_for\\_Opening\\_Up\\_Government\\_Information](http://wiki.opendata-network.org/Ten_Principles_for_Opening_Up_Government_Information).

## 2.2.4 Partizipation und Zusammenarbeit

Partizipation (auch e-Partizipation) bzw. Beteiligung<sup>9</sup> lässt sich der zweiten Säule der Open Government-Philosophie zuordnen. In der Forschung stützt man sich häufig auf die Definition von Macintosh, für die der Begriff die Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologie zur Verbreitung und Vertiefung gesellschaftlicher Partizipation meint (Macintosh 2006). Elektronische Partizipation als Forschungsfeld untersucht, wie das Internet von der Zivilgesellschaft zum Zweck der politischen Partizipation verwendet wird. Sie kann als Instrument zur Förderung des Engagements von BürgerInnen in demokratischen Prozessen und zur Stärkung der Stimme der Bevölkerung in politischer Hinsicht allgemein verstanden werden. Macintosh verweist weiterhin auf drei Ebenen der elektronischen Partizipation, je nachdem, wie weit BürgerInnen in den Prozess eingebunden werden: Information, Konsultation und aktive Partizipation. Bei letzterer versteht sich der/die BürgerIn als Partnerin von Staat oder Politik, während bei der Konsultation nur Feedback der BürgerInnen gefragt wird. Information als erste Ebene dieses Partizipationsmodells findet somit seine Parallele im Prinzip Transparenz der Open Government-Philosophie. Edelmann und Parycek (2009) unterscheiden auf dritter Ebene zwischen Kooperation und Mitbestimmung im Sinne eines vierstufigen Modells. Die Rolle bürgerlichen Engagements im digitalen Zeitalter kann folglich von der Ideen- bis zur Entscheidungsfindung reichen, was zu einer Transformation der Rollen von Regierungen, Medien und BürgerInnen und zunehmender Dezentralisierung der Entscheidungsfindung führt (Williamson 2008, 54).

Andere Modelle unterscheiden ebenfalls nach der Art der Partizipation, wobei der Grad der BürgerInnen-Einbindung mit unterschiedlichen Hierarchien zwischen den Beteiligten zusammenhängt. Sie differenzieren zwischen Partizipation und Zusammenarbeit bzw. Kollaboration. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ermöglicht in diesem Modell den Mitgliedern der Gesellschaft, Ideen und Expertise zur Verfügung zu stellen, auf deren Basis eine Regierung effektivere Entscheidungen treffen kann. Zusammenarbeit beinhaltet hingegen ein partnerschaftliches Zusammenwirken der Beteiligten innerhalb der Regierung, über die Regierungsebenen hinaus sowie zwischen der Regierung und privaten Institutionen. Diese Unterscheidung korrespondiert mit den in der Open Government-Direktive<sup>10</sup> genannten Definitionen.

Neben dem Grad der Beteiligung wird beispielsweise von Di Maio (2010) die zeitliche Dimension berücksichtigt: Er stellt die *kontinuierliche* Partizipation, bei der die Öffentlichkeit die allgemeinen Aktivitäten der Regierung bzw. Institution kommentieren kann, der *fokussierten* Partizipation gegenüber, bei der die Öffentlichkeit explizit und während einer begrenzten Zeitspanne dazu eingeladen wird, Feedback zu einem konkreten Thema zu geben.<sup>11</sup> Beteiligung und Zusammenarbeit

<sup>9</sup> Im Folgenden wird bevorzugt der Begriff Partizipation verwendet, da dieser sich in Soziologie und Politikwissenschaft als Partizipationsforschung weitgehend etabliert hat und vielfältigere Prozesse beinhaltet (Beteiligung, Teilhabe, Teilnahme, Mitwirkung, Mitbestimmung, Einbeziehung). Zudem wird mit dem Begriff eine aktivere Rolle von BürgerInnen assoziiert (vgl. partizipieren), während Beteiligung sich nicht ausschließlich auf die BürgerInnen oder die Gesellschaft als AkteurInnen beziehen muss (vgl. sich beteiligen vs. jemanden beteiligen). In feststehenden Wendungen (z. B. Bürgerbeteiligung) oder um Top-down-Prozesse bzw. die Sicht der sich Beteiligenden auszudrücken, wird auch Beteiligung als Begriff verwendet. Im Gegensatz dazu stellen Kollaboration und Zusammenarbeit weitgehend Synonyme dar, sieht man von negativen Konnotationen (siehe z. B. Duden 2009 für Kollaboration) ab. Es wird bevorzugt der Begriff Zusammenarbeit vor Kollaboration verwendet (mit Ausnahme direkter Übersetzungen oder etablierter Begriffe, beispielsweise Kollaborations-Software). In den Wirtschaftswissenschaften wird häufig der Begriff Kollaboration als starke Form der Kooperation verwendet, wohl auch, weil dieser in englischen Texten als *collaboration* seine Entsprechung findet. Zusammenarbeit wird jedoch nicht mit Kooperation gleichgesetzt.

<sup>10</sup> [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf).

<sup>11</sup> [http://blogs.gartner.com/andrea\\_dimai/2010/01/17/whats-the-difference-between-participation-and-collaboration-and-how-do-i-comply-with-the-open-government-directive/](http://blogs.gartner.com/andrea_dimai/2010/01/17/whats-the-difference-between-participation-and-collaboration-and-how-do-i-comply-with-the-open-government-directive/).

können top-down und geplant oder bottom-up und ungeplant initiiert werden. Unter geplanter Top-down-Zusammenarbeit würde bspw. *Crowdsourcing*, also die Auslagerung eines spezifischen Problems durch eine Regierungsbehörde an die Masse fallen. Der Handlungsspielraum ist hier also begrenzt. Ungeplante Zusammenarbeit betrifft Initiativen externer EntscheidungsträgerInnen, die meist selbst-organisiert ablaufen. Ein Beispiel hierfür wäre die Diskussion über Regierungsdienste in Foren oder sozialen Netzwerken.

Letztlich liegt die Unterscheidung zwischen den traditionellen Partizipationsformen und neuen IT-basierten Formen der Zusammenarbeit mit der Gesellschaft im Handlungsspielraum der BürgerInnen, denen man diesen zugesteht, d. h. inwieweit sie ihr Wissen und Potenzial tatsächlich selbstständig, direkt und interagierend in Organisations- oder politische Prozessen einbringen können. Traditionelle Partizipationsformen haben darüber hinaus einen Anspruch auf politische Legitimierung, während Formen der Zusammenarbeit primär zusätzliches Wissen in den Prozess integrieren wollen.

Um diesen Handlungsspielraum auszuschöpfen, ist eine ausgeprägte Beteiligungskultur Voraussetzung. Darüber hinaus scheint Zusammenarbeit ein gemeinsames Ziel zu implizieren. In der amerikanischen Blogosphäre wurde deshalb das Fehlen eines gemeinsamen Zieles, das den formulierten Prinzipien von Open Government gegenüberstehe, kritisiert, da echte Zusammenarbeit nur auf Basis der gemeinsamen Ziele funktionieren könne (Di Maio 2010).

## 2.2.5 „Common Good“. Gemeinwohl und Gemeinwesen

Abseits der Möglichkeit der Ermächtigung des Individuums durch die Prinzipien des Open Government stellt sich bei vielen Projekten die Frage nach jenem Beitrag, der über die individuelle Bedeutungsebene hinausweist. Open Government stellt den gesellschaftlichen Beitrag der Umsetzung ins Zentrum, wenn beispielsweise im Kontext der Verknüpfung einmal geöffneter Daten enthusiastisch von gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Innovation oder einer „Öffnung der Schleusen für eine ungeahnte Vielfalt von Projekten“ gesprochen wird (Kolisch 2010). Mit „common good“ bzw. Gemeinwohl setzen wir daher jene Maßnahmen in Beziehung, die einer breiteren Allgemeinheit zu Gute kommen, wobei sich die Begriffe selbst auf politisch-soziale Leitlinien beziehen. Die in der Antike geprägten Begriffe Gemeinwohl bzw. Gemeinwohl waren semantisch nie eindeutig festgelegt. Obwohl auch die These vertreten wird, dass diese Begriffe in modernen, pluralistischen Gesellschaften unangemessen sind (insofern Handelnde als rationale NutzenmaximiererInnen begriffen werden können), möchten wir diese von der alteuropäischen Semantik losgelöst auf moderne Gesellschaften übertragen. Nicht zuletzt, da Begriffe des Gemeinwohls seit nunmehr drei Jahrzehnten einen erneuten Aufschwung erfahren und auch in den jüngsten politiktheoretischen Debatten, zu denen die Debatte um Open Government auch gezählt werden kann, eine nicht unerhebliche Rolle spielen, wenn Bürgerengagement und die Erhaltung der Demokratie diskutiert werden. Münkler und Bluhm stellen in diesem Zusammenhang fest: „Es sind insbesondere zwei Problemkreise, in deren Umfeld sie [die Begrifflichkeit des Gemeinwohls, Anm. d. Verf.] Karriere machte: Der Umbau des Sozialstaates und die Voraussetzungen der Demokratie“ (Münkler/Bluhm 2001, 9). Damit ist nicht zuletzt gemeint, dass der Staat, der lange Zeit die Rolle als Hüter des Gemeinwohls inne hatte, dieses Monopol nun weitgehend verloren hat. Während die bürokratische Organisation nach Max Weber ein festes System vertikaler Kommunikationslinien aufwies, in dem die Rechte und Pflichten aller Organisationsmitglieder genau festgelegt sind, werden öffentliche Aufgaben nun neu bestimmt. Funktion und Rolle des Staates unterliegen einer Reformbewegung, die sich zum einen auf die Verbesserung des Verwaltungsmanagements, zum anderen auf mehr BürgerInnen-Orientierung und Bemühungen zur Demokratisierung bezieht (vgl. Katscher/Schumm 2007). Max Webers Modell der Bürokratie zeigt, dass das bürokratische System unter gewissen

Bedingungen durchaus effizient sein kann. In einer Zeit globaler und gesellschaftlicher Veränderungen ist es jedoch an seine Grenzen gestoßen und muss durch ein neues, dem 21. Jahrhundert entsprechendes Modell ersetzt werden. Die Diskussion um den Souveränitätsverlust des Staates hat auch in der Sozialwissenschaft das Interesse am Staat neu belebt (Benz 2008, 71). Auch der Begriff des Gewährleistungsstaates, der dem Leistungsstaat gegenübergestellt ist, ist zunehmend in der politischen Diskussion anzutreffen. Bei diesem Konzept stellt der Staat die Erfüllung politisch gewollter Aufgaben sicher und gewährleistet, dass diese erledigt werden. Das bedeutet nicht gleichermaßen, dass der Staat diese Aufgaben selbst erfüllt. Die Erledigung kann ebenso durch Private, den Markt oder durch gemeinnützige Organisationen, oder auch die BürgerInnen selbst erfolgen (vgl. Reichard 2003).

Wenn im Zuge von Open Government oder elektronischer Partizipation den BürgerInnen eine aktivere Rolle als KollaboratorInnen zugeschrieben wird, reklamieren diese als AkteurInnen für sich, das Gemeinwohl zu vertreten. Die meisten der genannten „Open“-Bewegungen treiben diese Entwicklung weiter voran und stehen damit im Gegensatz zu einer Rhetorik bzw. Diskursivität des Gemeinwohls, die auf ein politisches Vokabular zur Passivierung von BürgerInnen zurückgreift (zur Verdichtung von Herrschaft durch diese Strategie vgl. Münkler/Bluhm 2001, 23). Politisch tritt die Diskussion über Gemeinwohl und Gemeinwesen immer dann auf den Plan, wenn sie mit Fragen der Macht und des Verhältnisses von Regierenden und Regierten verknüpft ist (Ottow 2001, 169).

Ganz allgemein lässt sich natürlich auch jedes Partizipationsprojekt auf seinen gesamtgesellschaftlichen Mehrwert hin befragen, die mit der sozialen Ausrichtung eines Projektes in Verbindung stehen können: Die Praxis sozialen Handelns (von Individuen in Gruppen, also in einem konkreten Projekt) resultiert dann in Orientierungen am Gemeinwohl oder Gemeinwohl. Beispiele für erfolgreich durchgeführte e-Partizipationsprojekte, die nicht nur auf Transparenz, sondern auch an der Orientierung am Gemeinwohl aufbauen, finden sich im Bereich Stadtplanung, Anliegenmanagement oder auch im Bereich der Kooperation, beispielsweise der Erfassung von Umweltdaten durch BürgerInnen.

### 3 Open Government im Kontext gesellschaftlicher und strategischer Spannungsfelder

Einige wesentliche Kontexte bestimmen die Ausgangslage für die Umsetzung von Open Government-Strategien. Diese können nicht losgelöst von gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen betrachtet werden. Sie können einerseits die erwähnten „Open“-Konzepte begünstigen und legitimieren, andererseits auch Konfliktfelder bedeuten. Im Folgenden betrachten wir Open Government unter einer demokratischen, demografischen und strategischen Perspektive im Kontext aktueller Entwicklungen.

#### 3.1 Demokratische Perspektive: (Re)Demokratisierung

Die Diskussion um eine (Re)Demokratisierung der Gesellschaft wurde anlässlich der Verbreitung neuer elektronischer Formen von Kommunikation und Partizipation neu aufgerollt. Aber auch demokratiepolitische Entwicklungen begünstigen das Nachdenken über einen demokratischeren Staat: Gegenwärtig sehen wir uns mit einem steigenden Desinteresse an politischen Parteien und dem politischen System konfrontiert. Die sinkende Bereitschaft zur klassischen Partizipation spiegelt sich beispielsweise in der beständig sinkenden Wahlbeteiligung des letzten Jahrzehnts (Filzmaier 2007) und das Misstrauen gegen politische Parteien wird u. a. in Studien zum Wertewandel der ÖsterreicherInnen nachgewiesen (Friesl et al. 2009).

Auf der anderen Seite ist eine Gegenreaktion zu beobachten, bei der elektronische Formen der Partizipation eine wesentliche Rolle spielen: Sie befördern die Möglichkeiten einer politischen Anteilnahme und Mobilisierung. Das schließt auch die Kritik am politischen System, wie sie für Österreich als Tendenz festgehalten werden kann (Medimorec et al. 2010), ein. Gerade die Nutzung neuer elektronischer Formen von Partizipation, die sowohl inhaltlich auf Systemkritik abzielt als auch strukturell beinhaltet<sup>12</sup>, war es beispielsweise, die eine Mobilisierung wie im Rahmen der Studierendenproteste in Österreich überhaupt ermöglichte, auch wenn die direkte Einwirkung auf den politischen Prozess hier ausblieb. Hier ist keine generelle Politikverdrossenheit, sondern vielmehr Unzufriedenheit mit dem bestehenden politischen System zu konstatieren. Darüber hinaus – ebenfalls als Gegenbewegung zum sinkenden Interesse an politischer Partizipation innerhalb eines gegebenen Systems – entstand und entstehen eine große Menge an durch die Zivilgesellschaft angestoßenen, politischen Internet-Initiativen, die als Bottom-up-Projekte zu klassifizieren sind (siehe z. B. *meinparlament.at*, *ichmachpolitik.at* oder *neuwahl.at*) sowie neue Organisationsformen politischer Aktivität. Soziale Netzwerke produzieren darüber hinaus – durch den Vorteil der Echtzeitkommunikation und trotz Monopolstellung – Plattformen für politische Kommunikation und Organisation.

Diese Tendenzen können unter Umständen auch als Ergebnis einer fehlenden Transparenz in Österreich gesehen werden. Blickt man auf den Korruptionsindex 2010, so liegt Österreich im europäischen Mittelfeld, aber deutlich hinter den skandinavischen Ländern, der Schweiz und den Nie-

<sup>12</sup> Ein dafür gängiger Begriff fasst solche Formen als „elite-challenging participation“ zusammen (vgl. Aichholzer/Allhutter 2009).

derlanden. Der Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency International listet Länder nach dem Grad auf, in welchem dort Korruption bei AmtsträgerInnen und PolitikerInnen wahrgenommen wird.<sup>13</sup> Mehr Transparenz im Sinne einer Offenlegung von Budgets und Regierungsdaten würde vom Staat verlangen, Rechenschaft über bestehende Prozesse und die Verwendung von Finanzmitteln abzulegen.

Ein weiterer Faktor, der das Misstrauen in Politik und Verwaltung begünstigt, ist die Tatsache, dass für BürgerInnen in Österreich kein Informationsfreiheitsgesetz besteht. Im Gegensatz zu anderen Ländern, beispielsweise Deutschland (Informationsfreiheitsgesetz 2006), kommt hierzulande das Auskunftspflichtgesetz (Bundesgesetz vom 15. Mai 1987 über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes und eine Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986) zur Anwendung. Für Länder und Gemeinden gelten weitere Gesetze, z. B. das Wiener Auskunftspflichtgesetz. BürgerInnen können dadurch den Anspruch auf die Freigabe von Informationen nur unzureichend wahrnehmen. Zudem wird das vorhandene Auskunftsrecht durch die Amtsverschwiegenheit (Art. 20 B-VG) stark eingeschränkt. Rudolf Feik vom Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Universität Salzburg stellt hierzu im Rahmen des Österreich-Konvents fest, dass „in einer modernen Demokratie [...] das Amtsgeheimnis vor allem dem Schutz öffentlicher und privater Geheimhaltungsinteressen dienen [sollte], nicht jedoch dem generellen Schutz des Verwaltungswissens.“ (Feik, o. J.) Will man den Anschluss an Europa halten und sich zur Zugänglichkeit von Informationen bekennen, wären hier legislative Anpassungen vorzunehmen.

Was die Bemühungen um mehr Transparenz betrifft, so ist anzunehmen, dass diese auch in Österreich von einem großen Teil der Bevölkerung positiv aufgenommen werden würden: Gemäß einer Studie von SAS Deutschland (2010) ist die Mehrheit für mehr Transparenz. 42 % der Gruppe der 18 bis 19-Jährigen geben sogar an, dass sie mit den vom Staat veröffentlichten Daten arbeiten würden. Die Auswirkungen auf die Einschätzung des politischen Systems durch die Bevölkerung könnten erst nach einer tatsächlichen Umsetzung evaluiert werden.

Das Spektrum der offenen Kommunikationsmöglichkeiten mit Politik und Verwaltung im Netz hat sich jedoch klar verbreitert und in Richtung dynamische Inhalte differenziert – so wie auch ein großer Anteil an transparenterer Online-Interaktion Teil unseres Lebens geworden ist. Während früher die Anonymität der Onlinewelt als politische Chance gesehen wurde, so sind gegenwärtig Trends in Richtung freiwilliger Transparenz und einer veränderten Protestqualität über Online-Medien (Herwig et al. 2010) zu beobachten. NutzerInnen zeigen sich offener im Netz und geben dort ihr Wissen preis. Diese neue Offenheit ist mit einer veränderten Beteiligungskultur verknüpft, deren Vor- und Nachteile oft über die Kategorie Postdemokratie verhandelt werden. Der Theoretiker der Postdemokratie und Politikwissenschaftler Crouch plädiert demnach auch dafür, die politische Praxis zu reformieren<sup>14</sup> (Crouch 2009, 133) und spricht den BürgerInnen große Handlungsmöglichkeiten zu. Ein Beispiel für diese Handlungsmöglichkeiten, das die These von der Aushöhlung der Demokratie widerlegt, sieht Crouch in der Obama-Bewegung, die für ihn von kritischen, engagierten und jungen Leuten getragen wurde und anhand derer ein sich gerade änderndes System sichtbar wird. Die Aufgabe des Staates liegt darin, dieses System transparent und mitteilbar zu machen.

<sup>13</sup> <http://www.ti-austria.at/ti-allgemein/corruption-perceptions-index.html>.

<sup>14</sup> Beispielsweise fordert er eine Begrenzung der Macht der Eliten, um den Kurs Richtung Postdemokratie zu bremsen.

### 3.2 Demografische Perspektive: Digital Natives und Online-Partizipation

Der Begriff „Digital Natives“ verweist darauf, dass Kinder und Jugendliche heute bereits sehr früh Kontakt mit digitalen Medien haben bzw. bereits mit ihnen aufgewachsen sind. Er wurde von Prensky (2001) geprägt, wobei die Übertragungen ins Deutsche variieren. Nach der Definition von Palfrey und Gasser (2008) sind damit jene jungen UserInnen gemeint, die nach 1980 geboren wurden, als bereits soziale und digitale Technologien (Usenet, Bulletin Board-Systeme, aber auch Mobiltelefonie und MP3-Player) verfügbar waren. Die *Digital Natives* zeichnen sich durch zweierlei aus: Zum einen haben sie Zugang zu vernetzten digitalen Diensten, zum anderen auch die Fähigkeiten zur Nutzung der Technologien der Gegenwart (Palfrey/Gasser 2008, 1). Als Antonym existiert die Bezeichnung „Digital Immigrant“ für jene Personen, die diese Technologien erst im Erwachsenenalter zu nutzen gelernt haben.

Im politischen Kontext sind junge Leute weniger an politischen Parteien als an Themen ihrer eigenen Lebenswelt interessiert. Auch sinkt die Tendenz zur Übernahme familiärer Meinungen, was mit dem Trend zur Individualisierung (Beck 1986) und der stärkeren medialen Durchdringung unserer Gesellschaft korreliert. Für die Förderung der Partizipation Jugendlicher gibt es unterschiedliche demokratiepolitische Begründungen. Rechts- und demokratiepolitisch kann sie als Grundrecht angesehen werden. Auch die Kindheitsforschung schreibt Kindern und Jugendlichen heute eine veränderte, aktivere Rolle zu. Die aktuelle Shell-Studie (2010) weist aus, dass das Politikinteresse Jugendlicher wieder stark ansteigt, jedoch unter dem Niveau der 70er und 80er Jahre bleibt.

Im Kontext von Open Government ist zweierlei relevant: Zum einen sind Jugendliche heute sehr wohl bereit, sich aktiv zu beteiligen; zum anderen – und das ist ausschlaggebend in Bezug auf eine veränderte Beteiligungskultur – sind die traditionellen Formen von Partizipation für sie weniger ansprechend. So legt z. B. eine Studie der Donau-Universität Krems in Zusammenarbeit mit dem ICT&S-Center der Universität Salzburg und dem Demokratiezentrum Wien nahe, dass sich Jugendliche im Alter von 14 Jahren klar von neuen Formen politischer Partizipation, die sich durch punktuelle, unkonventionelle Partizipation mit Bezug auf ein klares Thema auszeichnen, angesprochen fühlen könnten (ICT&S 2007): Junge Menschen bevorzugen Netzwerkstrukturen mit geringem Bindungscharakter und tendieren dementsprechend zu neuen, elektronisch unterstützten Formen politischer Partizipation. Der Netzwerker zeigte sich demnach auch als dominanter User-typ in der Studie von Parycek et al. (2010). Blickt man genauer auf verschiedene Formen des Engagements, so partizipiert die Hälfte in dieser Altersgruppe bereits aktiv an Blogs, Wikis oder Foren. Im Vergleich zu anderen Ländern wie z. B. den USA, wo laut Bernoff und Li (2007) nur 17 % der InternetuserInnen als inaktiv klassifiziert werden, sind dies zwar weniger Aktive, gleichzeitig können sich aber fast zwei Drittel der SchülerInnen vorstellen, sich an diesen Diensten zu beteiligen.

Dass insbesondere junge Menschen durch nicht-traditionelle, elektronische Formen der Partizipation angesprochen werden, steht außer Frage. Internet und Soziale Netzwerke sind für fast 100 % tägliche Aktivität. Die neue Offenheit im Umgang mit der eigenen Identität und den eigenen Daten initiiert Formen des Engagements, in denen Netzwerkstrukturen und flache Hierarchien mehr und mehr an Bedeutung gewinnen. Auch Open Government wird einen Einfluss auf bestehende Informationshierarchien nehmen – hierarchische Strukturen treten zugunsten von Netzwerkstrukturen in den Hintergrund. Die Digital Natives sind mehr als andere Generationen an diese Aktivitäten in Netzwerken gewöhnt und bringen veränderte Wertemuster mit, die Personen im Netzwerk oder den „Peers“ mehr Vertrauen entgegenbringen als etablierten Institutionen (Parycek/Sachs 2010). Open Government reagiert in diesem Sinne auch auf demografische Veränderungen einer Gesellschaft, deren Wertemuster mit traditionellen Regierungsstrukturen immer weniger konvergieren.

### 3.3 Strategische Perspektive: Innovation

Wenn im Rahmen von Open Government auf die Nutzung gesellschaftlichen Potenzials und kollektiven Wissens verwiesen wird, bezieht sich dies nicht nur auf eine veränderte Rolle der Bevölkerung im Kontext von Staat und Politik. Auch in ökonomischer Hinsicht wird Innovation in offenen Systemen als Erfolgsfaktor aufgegriffen und mehr und mehr Unternehmen bauen auf die Einbindung gesellschaftlichen Wissens als Innovationskonzept. Sie nehmen damit auf unternehmerischer Ebene Strategien vorweg, die auf staatlicher Seite erst andiskutiert werden. Ein Beispiel hierfür sind die unter dem ökonomischen Prinzip des *Crowdsourcing* zusammenfassbaren Versuche, kollektive Intelligenz oder sogenannte Schwarmintelligenz für unternehmerische, aber auch nachhaltige Ziele im Sinne des Gemeinwohls fruchtbar zu machen. Das Einbeziehen von Beiträgen Außenstehender steigert die Innovationskraft und befähigt Unternehmen Angebote zu erzeugen, deren Ausmaß und Ausrichtung die internen Möglichkeiten übersteigen (Chesbrough/Garman 2009). Progressive Unternehmensführung bedeutet daher herauszufinden, welche Form von Kooperation im jeweiligen Prozess günstig ist. Nach Pisano und Verganti (2008) können verschiedene Modelle von Zusammenarbeit, die von der Organisationsstruktur (flach vs. hierarchisch) abhängig sind, und verschiedene Formen von Partizipation (geschlossen vs. offen) angewandt werden, um kollaborative Innovation umzusetzen. Diese sehen Pisano und Verganti als Schlüsselfaktoren für neue Produkte und Konzepte, wodurch Effizienz und Effektivität in Organisationen erhöht werden. Abhängig von den Bedürfnissen einer Institution, die eine kollaborative Plattform betreibt, werden verschiedene Realisierungen empfohlen: In offenen Strukturen sind dies das Modell „Innovation Mall“, wobei die Organisation die Problemstellungen detailliert definiert und aus den externen Lösungsvorschlägen die passenden Ansätze auswählt oder das Modell „Innovation Community“, bei der die Community den gesamten Prozess in die Hand nimmt – vom Vorschlag des Problems über die Lösungsvorschläge bis zur Entscheidung für eine bestimmte Lösung. Die Modelle offener Kollaboration setzen einen bestimmten Grad an Transparenz voraus. Die „Innovation Mall“ ist im Hinblick auf Partizipation offen, auf Ebene der Entscheidungsfindung jedoch hierarchisch – entspricht somit weitgehend dem Modell der Konsultation. Verwaltung und Politik haben hier eine gewisse Kontrolle über die kollektive Produktion und deren Konsequenzen. Diese Methode wurde beispielsweise bei der Plattform *peer-to-patent* angewandt<sup>15</sup>.

Eine Regierungsform mit einer flachen Organisationsstruktur begünstigt daher Prozesse der Massen-Kollaboration. Das Potenzial der BürgerInnen liegt in deren Wissen, Kreationen und Erzeugnissen, deren Bewertungen sowie finanziellem Beitrag. Das Konzept einer Innovations-Community spricht jene an, die gerne Lösungen für Veränderungen bereitstellen. Offene Partizipation bietet theoretisch den Vorteil, neue Ideen, welche über die traditionelle Form organisatorischen Denkens hinausweisen, über eine Community zu integrieren. Die Herausforderung liegt darin, neue Ideen auch als anwendbare Problemlösungen zu integrieren und in dieser Hinsicht Erfolge vorzuweisen. Andernfalls wird sich die Community wieder abwenden. Auf politischer Ebene wurde diese Methode beispielsweise von der US-Administration im Rahmen des Open Government-Dialogs angewandt.<sup>16</sup>

In einer hierarchischen Entscheidungsstruktur behalten sich Verwaltung und Politik das Recht vor, selbst zu entscheiden, welche Ideen sie aufgreifen oder ablehnen. Der geschlossene „Elite Circle“ stellt eine traditionelle, kollaborative Produktionsart dar, die von öffentlichen Institutionen geführt wird. Entscheidend ist hier die Einstiegsphase des kollaborativen Prozesses, in dem ExpertInnen nach Lösungen für ein bestimmtes Problem gefragt werden. Wichtig ist auch die Phase der Aus-

<sup>15</sup> <http://www.peertopatent.org/>.

<sup>16</sup> <http://opengov.ideascale.com/>.

wahl der externen TeilnehmerInnen, die durch die Organisation getroffen wird. Im Gegensatz dazu basiert das kollaborative Modell „Consortium“ auf einer flachen Regierungsform und geschlossener Partizipation. Ein Beispiel für ein solches Konsortium in Österreich ist der Verfassungskonvent, der Veränderungen in der österreichischen Verfassung diskutiert hat.

Organisationen setzen kollaborative Medien ein, um gemeinsame Innovationen zu schaffen. Sogenannte „Innovation Jams“, die von Unternehmen wie IBM vorangetrieben wurden, gründen auf der These, dass Innovation gerade auf den Prinzipien Globalität, Interdisziplinarität und Offenheit basiert:

„In a world where innovation is global, multidisciplinary and open, you need to bring different minds and different perspectives together to discover new solutions to long-standing problems. Therein lies the essence of collaborative innovation.“<sup>17</sup>

Unternehmen, die in Zukunft Informationen nicht mehr nur verkaufen, sondern sich an die veränderten Bedingungen anpassen und neue Geschäftsmodelle entwickeln, die auf dem Teilen von Informationen basieren, werden in Zukunft einen wesentlichen Startvorteil besitzen (Parycek/Sachs 2010).

Ohne Strukturen von Staat und Unternehmen gleichzusetzen, ist die Möglichkeit zur Innovation in offenen Systemen und zur Transformation bestehender Prozesse auch für Staat und Politik von großer Relevanz. Der Staat als Informationshüter, der Daten nur an spezielle Interessensgruppen verkauft, kann Innovation und Wettbewerb mit Blick auf sich ändernde Informationshierarchien auch verhindern. Im Gegensatz dazu fördert offener Informationsfluss und die freie Verfügbarkeit von Daten die Konditionen für innovative Entwicklungen (Allan 2009). BürgerInnen und private Unternehmen können so in die Rolle eines „Providers“ schlüpfen. Müller (2010) schlägt in diesem Zusammenhang einen ganzheitlichen Modernisierungsansatz vor, den er als „offene Staatskunst“ bezeichnet. Politik und Verwaltung stünden vor Herausforderungen, die mit singulären Konzepten wie E-Government oder New Public Management nicht mehr gelöst werden könnten (Müller 2010, 12). Es genüge nicht, sich mit einer partiellen Neujustierung entlang technischer und gesellschaftlicher Kontexte zu begnügen: Vielmehr müsse die Art und Weise des Regierens insgesamt auf den Prüfstand gestellt werden. Offene Staatskunst bedeutet dabei einen bewussten, zielgerichteten Einsatz von Open Government, d. h. dass Entwicklungen des Open Governments nicht determiniert sind, sondern auch von „StaatskünstlerInnen“ gestaltet werden können. Parallelen von strategischem Management und Open Government gibt es viele. Zentral sind hier die Evaluierung von Prozessketten (beispielsweise durch Wertanalysen) oder die Frage, welche Schnittstellen im Policy Cycle besonders für den Einsatz von Open Government-Instrumenten geeignet sind. Der Policy Cycle beschreibt den Lebenslauf von Politiken durch die Phasen der Initiierung, Formulierung, Implementierung und Evaluation (Müller 2010, 17).

Damit Projekte Auswirkungen auf ökonomische Indikatoren wie bspw. Bruttonationalprodukt haben können, ist es wichtig, transparente Abläufe zwischen Regierungsmitgliedern und externen StakeholderInnen zuzulassen. Auch für Daniel Dietrich bietet Offene Staatskunst, bezogen auf Open Data, Potenzial für Innovation und Entwicklung (Dietrich 2010, 50). Nicht nur der Zugang, sondern auch das explizite Recht zur Nutzung dieser Daten birgt laut seinen Thesen großes Potenzial für soziale Innovationen und wirtschaftliche Entwicklung.

<sup>17</sup> <https://www.collaborationjam.com/>.

## 4 Grundlagen des offenen Zugangs zu Daten und Information

Die Umsetzung der Prinzipien des Open Government ist stark in die Informationskultur eines Landes eingebunden. In diesem Kapitel werden rechtliche Rahmenbedingungen, die dem offenen Zugang zu Information und Daten hierzulande entgegenstehen, sowie jene Entwicklungen, die ihn begünstigen, thematisiert. Da diese Möglichkeiten auch von der Bevölkerung angenommen werden müssen, wird schließlich die Bereitschaft zu Partizipation und Zusammenarbeit auf Basis dieses offenen Zugangs kritisch beleuchtet.

### 4.1 Offener Zugang zu Daten und Information

#### 4.1.1 Angleichung der Transparenz-Verhältnisse

Ohne die Anpassung der bestehenden Rechtslage ist weder der Zugang, noch das Recht zur Nutzung der relevanten Daten und Informationen gewährleistet. Momentan wird in Österreich, wie bereits festgehalten, die Verwaltungstransparenz auf Bundesebene durch das Auskunftspflichtgesetz (Bundesgesetz vom 15. Mai 1987)<sup>18</sup> geregelt. Wenn Menschen sich künftig aktiver und verantwortlicher an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligen sollen, dann müssen sie dazu aber auch in die Lage versetzt werden. Ein erster Schritt dahin ist die Möglichkeit, sich Meinungen und Haltungen auf der Grundlage gesicherter und umfassender Informationen bilden zu können. Dies impliziert einen Rollenwandel der staatlichen Verwaltung: weg von den Behörden, die Informationen exklusiv für eigene Anliegen verwerten, hin zu proaktiv kommunizierenden Körperschaften, die ihr Wissen allen Bürgern unabhängig von konkreten Anlässen zur Verfügung stellen. Im Mittelpunkt der gesetzlichen Verankerung von Informationszugangsrechten steht die Umkehr der traditionell gültigen Vorgangsweise, dass BürgerInnen begründen müssen, warum sie Anrecht auf Zugang zu bestimmten Verwaltungsinformationen haben. Stattdessen muss der öffentliche Sektor selbst nachweisen, warum er bestimmte Informationen in Einzelfällen nicht öffentlich zugänglich macht.

Das fundamentale Prinzip von Open Government ist die Angleichung des bestehenden, unausgeglichene Verhältnisses von Transparenz zwischen Zivilgesellschaft, Unternehmen und Staat. Auf der Basis des freien Zugangs zu Daten und Information werden BürgerInnen zu mehr Kontrolle über diese ermächtigt. Während momentan Unternehmen und Verwaltungen die Daten von BürgerInnen und KonsumentInnen sammeln, gibt es von Seiten der BürgerInnen jedoch keine Kontrollmöglichkeit, welche Daten und Informationen von einem Individuum in welchen Datenbanken gespeichert sind. Ein wesentlicher Effekt von mehr Transparenz im Sinne der Open Data-Bewegung und mehr Datenkontrolle durch BürgerInnen bestünde daher in der strukturellen Anpassung dieser einseitigen Informationshierarchien. Momentan ist das Recht auf Information als subjektives Recht jedoch nicht konstitutionell verankert. Innerhalb der Europäischen Union lassen die entsprechenden Richtlinien darüber hinaus Raum für Interpretation offen. Open Government und Open Data stellen in diesem Sinne die Basis für ein Selbstverständnis einer Regierung dar, die sich dazu verpflichtet, BürgerInnen jene Daten und Informationen bereitzustellen, für die sie ohnehin bereits

<sup>18</sup> <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=1000916&ShowPrintPreview=True>.

mit ihren Steuern bezahlt haben bzw. die sie selbst bereitgestellt haben. Dies stellt wiederum die Grundvoraussetzung dafür dar, auch von Regierungsseite von der Einbindung der Bevölkerung und deren Wissen zu profitieren und Plattformen aufzubauen, auf denen direkte Zusammenarbeit zwischen BürgerInnen, aber auch zwischen BürgerInnen und dem Staat entstehen kann.

Zum Recht auf Informationszugang hat die Bertelsmann-Stiftung einen internationalen Vergleich, basierend auf der Banisar-Studie (Banisar 2003) durchgeführt, in dem u. a. Bearbeitungszeiten und Verwaltungsgebühren unter die Lupe genommen wurden (Hart/Welzel 2003). Hier hielt Österreich eine der letzten Positionen inne (durchschnittliche acht Wochen im Vergleich zu einigen Tagen dauerte hier die Bearbeitung einer BürgerInnenanfrage). Legislative Änderungen auf Verwaltungsebene könnten hier zu einem Umdenken beitragen, indem die Bereitstellung von Informationen als Verpflichtung des Staates im Sinne der Open Government-Prinzipien angesehen wird. Verwaltungen würden dann Informationen ungeachtet des Hintergrundes einer Anfrage zur Verfügung stellen.

#### **4.1.2 Offene Daten als Rohmaterial für Information**

Obwohl Open Data oft in einem rein technischen Kontext gesehen wird, versteht man darunter kein abstraktes technisches Konzept, sondern bezeichnet in einem politischen Kontext die Öffnung von Staat und Verwaltung (Dietrich 2010). Somit steht die Bereitstellung von Daten durch die Regierung und die verständliche Aufbereitung für BürgerInnen als sinnvolle Information im Zentrum. Open Data basiert somit auf dem ersten Prinzip der Open Government-Strategie. In einer digitalen Gesellschaft geschieht dies durch Informations- und Kommunikations-Technologien, da Daten und Dokumente hauptsächlich elektronisch verwaltet werden. Idealerweise können BürgerInnen auf diese von überall her zugreifen. Offene Information als Basis für Open Government begünstigt wiederum partizipative und kollaborative Elemente des Regierungshandelns. Für Weinberger (2009) stellt Transparenz eine neue Form von Reliabilität her, die früher durch Objektivität begründet wurde. Zwar bringt dies nicht unbedingt einen höheren Grad an Gewissheit, jedoch ist dies auch im Fall der Objektivität anzuzweifeln. Anstelle einer Objektivität, die Gewissheit verspricht, spricht er sich daher für eine Transparenz aus, die einen gewissen Grad an Unbestimmtheit anerkennt. BürgerInnen werden auf Basis von korrekten Daten und Informationen demokratische Entscheidungsformen ermöglicht, die nicht durch eine machtvolle Elite korrumpiert wurden. Daten bilden außerdem eine der Grundlagen für die Wissensaneignung durch die Bevölkerung, wenn sie gemäß dem Modell der Wissenspyramide als Rohmaterial die Basis für Informationen (in Form von strukturierten Daten) darstellen. Werden diese Informationen anschließend mit einem intelligenten Netzwerk verknüpft, entsteht Wissen (Rowley 2007). Wissen ist also mit Erfahrungskontext getränkte Information und Information wiederum ein Datenbestandteil. Wenn bei einem/er BeobachterIn ein Unterschied beim Betrachten von Daten hervorgerufen wird, dabei also verschiedene Einheiten unterschieden und wahrgenommen werden, kann erst von Information gesprochen werden.

Die Open Data-Bewegung fordert – ähnlich der Open Access-Bewegung – mit öffentlichen Mitteln generierte Daten als Basis für Informationen, die frei im Netz zur Verfügung gestellt werden. Die Bereitschaft zur Umsetzung variiert jedoch je nach kulturellem Hintergrund und politischen Strukturen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen in Europa gestalten sich ebenfalls komplex, da EU-weite Richtlinien nicht immer konform umgesetzt werden. Im Umweltbereich stellt die Errichtung eines zentralen Umweltinformationsportals nach dem *One-Stop-Shop*-Prinzip im Sinne der Intentionen der Europäischen Kommission zu einem „Gemeinsamen Umweltinformationssystem“ (SEIS) eine solche rechtliche Bedingung dar (zur genaueren Ausführung vgl. 5.2.).

Die Initiativen zu Open Data wurden in den angloamerikanischen Ländern von Nicht-Regierungsorganisationen angestoßen und inhaltlich vorbereitet, beispielsweise durch die Sunlight Foundation in den USA oder die Open Data Initiative in Großbritannien. Open Data Bewegungen werden weit-

gehend von Web-EnthusiastInnen (oft im Kontext der Linked Open Data-Prinzipien nach Tim Berners Lee) oder Interessensgruppen getragen. So setzt sich beispielsweise die Initiative „Open Government Data Austria“<sup>19</sup> dafür ein, öffentliche (nicht personenbezogene) Daten in Formaten, die von Menschen und Computersystemen interpretiert werden können, der Bevölkerung und der Wirtschaft frei verfügbar zu machen. Auf der Website wird betont, dass die Öffnung von privaten BürgerInnen-Daten nicht intendiert ist.

### 4.1.3 Prognostizierte Vorteile und Barrieren offener Daten

Die Nützlichkeit der Verwertung von offenen Daten (und damit gleichzeitig die Umwandlung von Rohdaten in Information) wird mittlerweile auch in Österreich von Politik und Verwaltung diskutiert, wobei auf internationale Vorbilder Bezug genommen wird. Wettbewerbe wie die bereits 2008 von der Regierung von Washington D.C. erstmals durchgeführte Initiative „Apps for Democracy“<sup>20</sup> machen den Nutzen in konkreten Zahlen fassbar und werden daher oft als Best Practise-Beispiel zitiert. Hierbei wurden Software-EntwicklerInnen dazu eingeladen, Applikationen zu entwickeln, die die Regierungsdaten zugänglicher und für die Öffentlichkeit nützlicher darstellen. Die Einreichungen wurden von einer Jury auf Basis der Kriterien Nützlichkeit für BürgerInnen, Nützlichkeit für die Regierung und Originalität bewertet, wobei der Wettbewerb Kosten von \$ 20.000 und 47 Applikationen für das Internet, das iPhone oder Facebook generierte. Der Gegenwert oder „Return of Investment“ (ROI) des Projektes wurde auf \$ 2,3 Millionen geschätzt. Die Grundlage für Projekte auf Basis der Open Data-Prinzipien ist das Bereitstellen von Rohdaten, das wiederum sogenannte Mashup-Services, die von Gesellschaft und Wirtschaft entwickelt werden, ermöglicht. Städte wie San Francisco veröffentlichen laufend neue Datensets<sup>21</sup>, aber auch das zentrale Datenportal der USA<sup>22</sup> stellt ein Beispiel für Transparenz und Kooperation durch Bereitstellung nicht-personalisierter Daten dar.

Derartige Initiativen können eine Gesellschaft stark beeinflussen und auch Risiken müssen erwogen werden. Die Visualisierung bestehender Daten über umweltgefährdende Mülldeponien in Kartenform durch die United States Environmental Protection Agency (EPA) hatte z. B. eine unmittelbare Anpassung der Grundstückspreise zur Folge. Häuser, die sich in der Nähe solcher Mülldeponien befanden, waren mit einem extremen Werteverfall konfrontiert. Hier stehen Gemeinwohl im Sinne der Transparenz dem individuellen finanziellen Schaden gegenüber. In Österreich wären derartige Informationen ebenfalls als offene Informationen verfügbar, allerdings ist dies nur im Druck verfügbar. Erst die elektronische und nachvollziehbare Aufbereitung als Kartenmaterial transformiert den Umstand, dass nur eine Informations-Elite – in diesem Fall professionelle ImmobilienhändlerInnen – die Kompetenzen zum Zugang und zur Aufbereitung der Informationen aufweist. Während die Effizienz des Zugangs zu derartigen Informationen in diesem Beispiel nicht abzustreiten ist, stellt sich hier die Frage nach gesellschaftlichem Konsens und ebenso nach dem Schutz einer Minderheit: Nicht in allen Fällen ist eine Gesellschaft mit dem Ergebnis transparenter Datenveröffentlichung gleichermaßen zufrieden.

<sup>19</sup> <http://gov.opendata.at>.

<sup>20</sup> <http://www.appsfordemocracy.org/>;  
<http://www.appsfordemocracy.org/wp-content/uploads/2008/10/apps09overview1.pdf>.

<sup>21</sup> <http://datasf.org>.

<sup>22</sup> <http://www.data.gov>.

Was die Frage nach einer sinnvollen Datenveröffentlichung in Österreich und potentiellen Vorzeigeprojekten betrifft, müssen zunächst mögliche Datensätze identifiziert werden. Im Open Government Data-Meeting im Mai 2010 wurden folgende Daten dafür als besonders geeignet definiert: Geodaten, öffentliche Förderungen, Daten zur Infrastruktur, aber auch zur Umwelt, Sicherheit und Gesundheit. Basierend auf einem Ranking der Community haben Infrastruktur-Daten und Umweltdaten hier das höchste Potenzial. Welche Daten veröffentlicht werden ist außerdem ein wichtiger Indikator für kulturelle Differenzierung: Aus österreichischer Perspektive hat beispielsweise die Veröffentlichung von Finanzdaten weniger Perspektive und würde erheblich mehr Zeit einfordern, da aufgrund kulturell sedimentierter Überzeugungen die Freigabe von Finanzdaten oft noch unvorstellbar ist (vergleichsweise ist dies in Skandinavien weniger problematisch). Die Grenzen dessen, was veröffentlichbar ist, sind daher immer auch in den jeweiligen sozio-kulturellen Rahmenbedingungen zu verorten. In den USA sind die Veröffentlichung von Strafregisterauszügen und die Verknüpfung mit entsprechenden Personensuchmaschinen gängig<sup>23</sup> – für europäische Länder ist dies zum gegebenen Zeitpunkt hingegen nicht vorstellbar.

Die voraussichtlichen Vorteile von Open Data lassen sich wie folgt zusammenfassen: Zum einen werden Daten als die Basis für Innovation angesehen, auf deren Grundlage die Gesellschaft Analysen durchführen und Applikationen kreieren kann. Zum anderen soll die dadurch entstehende Transparenz langfristig zu einer Demokratisierung und Rückgewinnung des Vertrauens der Bevölkerung führen. Dass offene Daten helfen, neue Analysen zu erstellen, innovative Politiken zu entwickeln und mit neuen Lösungsansätzen an der Bekämpfung von Problemen zu arbeiten, betonte kürzlich auch der Präsident der Weltbank, Robert Zoellick: Eine seiner Kernthesen bezieht sich auf die „Bedeutung von Transparenz über harte Indikatoren, um Veränderungen herbeizuführen“<sup>24</sup>. Konkret könnte die Bereitstellung von offenen Daten auch dabei helfen, Armut in Entwicklungsländern zu beseitigen. Konsequenterweise legt die Weltbank daher auch ihre eigenen Daten offen<sup>25</sup>.

Barrieren bei der Umsetzung von Open Data sind vor allem zum einen finanzieller, zum anderen rechtlicher Natur. Datenschutzmodelle sind noch nicht an die veränderten Bedingungen angepasst und müssen mehr denn je zwischen dem Recht auf Schutz der persönlichen Daten und dem Recht auf Zugang zu öffentlichen Daten unterscheiden. Darüber hinaus hängt der Grad der Umsetzung mit der Informationskultur innerhalb eines Landes zusammen, und nicht zuletzt ist die Aussicht auf Verlust von Macht oder Veränderung von Machtverhältnissen durch die Freigabe von Informationen ein wesentlicher Hemmfaktor von Seiten des Staates oder der Verwaltung.

Strittig in finanzieller Hinsicht ist auch die Frage, ob der Zugang zu allen datenschutzrechtlich und sicherheitspolitisch unbedenklichen Daten kostenfrei sein soll<sup>26</sup>. Das Hauptargument der BefürworterInnen des unentgeltlichen Zugangs ist, dass BürgerInnen für die Datenerhebung bereits einmal mit ihren Steuergeldern aufgekommen sind und daher nicht ein weiteres Mal dafür bezahlen sollen. Innerhalb des deutschsprachigen Government 2.0-Netzwerks wird jedoch auch um Verständnis für die entgeltliche Variante geworben, wobei die hohen Investitionen (Analyse, Digitalisierung, Aufbereitung, Speicherung) angeführt werden, die über die mit Steuermitteln bereits finanzierte Computer-Infrastruktur hinausreichen. Ein weiteres Argument gegen die unentgeltliche Datenfreigabe ist, dass diejenigen Daten, die ohne weitere Bearbeitung maschinenlesbar wären, in der Regel bereits verkauft werden – gerade in Zeiten enger Budgets ein wesentliches Argument aus Behördensicht. Politische Entscheidungen könnten hier eingreifen, jedoch mit dem Risiko verbunden sein, dass Budgetkürzungen zu einer Demotivation der Fachabteilungen oder eingeschränk-

<sup>23</sup> <http://www.peoplesearchpro.com/resources/background-check/criminal-records/>.

<sup>24</sup> <http://www.gov20.de/weltbank-opendata/>.

<sup>25</sup> <http://data.worldbank.org/>.

<sup>26</sup> <http://www.gov20.de/open-data-free-data/>.

ter Verfügbarkeit der Daten bzw. gar zur Einstellung ihrer Erhebung führen. Die Generierung einer hohen Wertschöpfung wird daher über gesellschaftliche und wirtschaftliche Innovationen argumentiert, die nicht auf kurzfristigen, kommerziellen Zielen basieren. Auch die durch Open Data generierten Forschungsergebnisse der Wissenschaft sollten allgemein zugänglich und nutzbar sein, obwohl damit keine kommerziellen Verwertungsinteressen verfolgt werden.

Die Ausgangsposition für die Umsetzung von Open Data in Österreich muss jedoch aufgrund vieler Faktoren als suboptimal bewertet werden: Die Verwaltung müsste erst Geld investieren, um Daten maschinenlesbar zu machen. Viele der maschinenlesbaren Daten sind wiederum bereits verkauft und ein Verzicht auf die Einnahmen könnte zur Verschlechterung der Datenqualität führen. Gleichzeitig benötigt Innovation aber den offenen Zugang. Ein Lösungsansatz wäre daher, mit möglichst geringen, flexiblen Gebühren und Lizenzmodellen zu arbeiten, um Innovationen nicht im Keim zu ersticken. In einem ersten Schritt könnten jedoch Daten veröffentlicht werden, die zurzeit keine Einnahmen generieren. Die Maschinenlesbarkeit und die Qualität der Daten ist im ersten Entwicklungsschritt ebenfalls sekundär; auch in Washington D.C. und Großbritannien finden sich zahlreiche Listen im Tabellenformat, die erst durch ProgrammiererInnen in digitale Form transformiert wurden.

## **4.2 Partizipation und Zusammenarbeit auf Basis offener Daten und Information**

Auf Basis des freien Zugangs zu Daten und Information, so die These, könnten neue Formen interaktiver Partizipation und BürgerInnen-Beteiligung entstehen. Die Integration von BürgerInnen-Perspektiven und deren Expertise ist außerdem für die Förderung des Gemeinwohls und demokratischer Innovationen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene von Bedeutung (Noveck 2009).

Doch wie wird von Seiten der Regierung und der BürgerInnen auf diese Entwicklungen reagiert? In welchem Stadium befindet sich die Bereitschaft zu Beteiligung und Zusammenarbeit auf der Basis offener Daten und Information im Kontext der durch elektronische Medien angestoßenen Möglichkeiten? Und in welchen Bereichen des Policy-Cycles lassen sich Open Government-Prinzipien strategisch einsetzen?

### **4.2.1 Top-down-Perspektive: Die Bereitschaft der Regierung**

Die Potenziale sind in Österreich aus der Top-down-Perspektive bisher kaum genutzt, obwohl das Ziel der österreichischen eDemocracy-Strategie 2009 des Bundeskanzleramtes durchaus die Chancen von elektronischer Demokratie und die Nutzung des Potenzials der elektronischen Medien zur Stärkung der Demokratie berücksichtigt und als Ziel definiert. Auch hier sollen das Wissen und die Innovationskraft der Gesellschaft für qualitativ bessere Entscheidungen und neue Kooperations- und Partizipationsformen genutzt werden. Darüber hinaus strebt Österreich die Etablierung einer Open Government-Strategie an, zumindest im Rahmen der Plattform „Digitales Österreich“ des Bundeskanzleramtes, die „Visionen für 2020“ definierte, in denen Transparenz, Rohdaten und Mashups inkludiert wurden. Neben der Errichtung eines Kompetenzzentrums „Informationsgesellschaft“ der Bundesregierung werden momentan weitere Konzepte definiert, die sich auch auf die Umsetzung von Open Government und Open Data beziehen könnten. So wurden z. B. im Rahmen

der „Visionen 2020“ der E-Government-Strategie des Bundeskanzleramts interaktive Informationssysteme, Transparenz und aktiver Datenschutz als Ziele für 2011 definiert.<sup>27</sup>

Klassische, hierarchische und nach außen hin geschlossene Regierungsformen werden jedoch mehr und mehr als unhaltbar empfunden, und Bewegungen wie die des „Government 2.0“ reagieren auf diese Entwicklungen indem sie betonen, dass öffentlicher Wert nicht mehr ausschließlich durch den Staat, sondern ebenso durch den privaten Sektor, Communities oder auch BürgerInnen bereitgestellt wird (Tapscott/Herman 2007, 5). Dennoch wird eine informelle, anti-hierarchische Natur der Zusammenarbeit, die durch elektronische Kommunikationstechnologien begünstigt wird, von Regierungsseite noch nicht voll befürwortet – hier hält man nach wie vor eher an traditionellen, geschlossenen Strukturen fest.

Jedes Modell, das die vorgestellten Modelle von Partizipation und Zusammenarbeit umsetzen will, baut auf einem gewissen Grad an Transparenz auf. Partizipation wiederum lässt sich als traditionelle Form von Beteiligung an einer gemeinsamen Aktivität mit dem Ziel, gemeinsame Lösungen für Probleme einer bestimmten Gruppe oder der Gesellschaft zu finden, beschreiben. Das Internet ermöglicht einerseits die Nutzung neuer Instrumente für Massen-Kollaboration, andererseits resultiert eine höhere TeilnehmerInnen-Zahl nicht notwendigerweise in qualitativvolleren Ergebnissen. Gemäß Pisano und Verganti (2008) begünstigen unterschiedliche Modelle der Zusammenarbeit, die auf der jeweiligen Regierungsstruktur (flach vs. hierarchisch) und Partizipationsform (geschlossen vs. offen) beruhen, den Innovations-Aspekt einer Maßnahme. Die Einbindung einer Community kann über flache oder hierarchische Strukturen erfolgen, was bedeutet, dass die Möglichkeit der Partizipation an sich nicht per se eine Regierungsstruktur mit flacher Hierarchie voraussetzt oder zur Folge hat. Die Umsetzung der genannten Modelle auf der Basis von Transparenz führt daher nicht notwendiger Weise von einer repräsentativen Demokratie zu einer direkten. Vielmehr besteht dadurch eine Chance, das Vertrauen in das bestehende demokratische System durch mehr Transparenz und nachvollziehbarere Ergebnisse zu stärken.

Aus Top-down-Perspektive schließen sich Open Government und strategisches Management nicht aus, v. a. wenn es um die Identifikation von Schnittstellen für den Einsatz von Open Government-Instrumenten geht. Im Rahmen des oben erwähnten mehrstufigen Politikzyklus, der den Lebenslauf von Politiken beschreibt, geht es u. a. um das Managen von Beziehungen zu außerstaatlichen „Communities“. Offene Staatskunst sieht Transparenz und Partizipation als Instrumente, die gezielt eingesetzt werden können, um politische Handlungen zu entwerfen, zu implementieren und zu legitimieren. Diese Instrumente sind auch gleichzeitig oder auf unterschiedlichen Ebenen politischen Handelns einsetzbar.

In der Initiierungsphase werden Politiken angestoßen und Themen auf den Plan gebracht. Hierbei können BürgerInnen insgesamt stärker eingebunden werden. Durch internetbasierte Plattformen und soziale Netzwerke hat sich die Art und Weise der Diskussion politischer Aktivitäten ohnehin bereits verändert. Elektronische Partizipation könnte auch gezielt eingesetzt werden, um die Akzeptanz von politischen Inhalten zu erhöhen (Müller 2010). Die Bindung der Bevölkerung an politische Entwürfe und das Interesse an Partizipation ist jedoch von weiteren Faktoren abhängig (u. a. Bildung, Demokratieverständnis) und konkrete Zusammenhänge bedürfen noch gründlicher Erforschung.

In der Formulierungsphase werden konkrete Lösungskonzepte erarbeitet. Beispiele für den Einsatz von Open Government-Instrumenten wären der Einsatz von Kollaborationssoftware wie z. B. die Bürgerhaushalte in Köln, Potsdam oder Erfurt.<sup>28</sup> Auch eine effizientere Gestaltung der Gesetzge-

<sup>27</sup> <http://www.bka.gv.at/site/6878/default.aspx>.

<sup>28</sup> <https://buengerhaushalt.stadt-koeln.de/2010/index.php>;  
<http://www.potsdam.de/cms/ziel/550079/DE/>; <http://www.erfurt.de/ef/de/engagiert/bbhaushalt/>.

bung durch Kollaborations-Websites, auf denen Feedback zu bestimmten Gesetzesteilen eingeholt wird, wäre denkbar. Ein Beispiel hierfür ist der „Police Act“ aus Neuseeland, bei dem 2007 ein offen zugängliches Wiki verwendet wurde, um die Änderungs- und Formulierungsvorschläge der Öffentlichkeit zu berücksichtigen.<sup>29</sup>

In der Implementierungsphase steht die Verbesserung der Arbeitsabläufe im Vordergrund. Offene Prozesse bieten hier die Möglichkeit, externe ExpertInnen in die Umsetzung einzubeziehen. Im Unterschied zur Zusammenarbeit zielt Partizipation in dieser Phase nicht unbedingt auf die Erzeugung eines Ergebnisses ab, kann aber dahin führen.

In der letzten Phase, der Evaluation, werden die Ergebnisse der umgesetzten Politik analysiert und mit den Anforderungen der ersten Phase verglichen (Müller 2010). Open Data könnte hier zugleich als ein Instrument zur Evaluation eingesetzt werden: Frei zugängliche Datenbestände bieten dann eine Möglichkeit, Erfolge oder Misserfolge zu bewerten. Ein Beispiel aus dem Umweltbereich wäre das Schadstoffregister des deutschen Umweltbundesamts, das Schadstoffhersteller in der Nachbarschaft sichtbar macht. Weitere Beispiele sind die unter 5.1. angeführten Geodatenprojekte.

## 4.2.2 Bottom-up-Perspektive: Die Bereitschaft der BürgerInnen

Halten Organisationen an bestehenden, geschlossenen Strukturen fest, organisieren sich BürgerInnen häufig selbst, indem in Bottom-up-Prozessen Services geschaffen werden, die von der öffentlichen Verwaltung noch nicht bereitgestellt werden. Ein Beispiel dafür wäre das in Österreich initiierte Projekt „Rassismus streichen“,<sup>30</sup> das sich gegen rassistische Parolen auf den Wänden von privaten Häusern wendet. Hier wurde ein „antirassistischer Stadtplan“ entwickelt, der die Stadt Wien dazu auffordern soll, dieses Problem endlich zu lösen. Diese Selbstorganisationsprozesse verweisen auf die grundsätzliche Bereitschaft einiger, bei bestimmten Themen die Initiative zu ergreifen.

Was die generelle Bereitschaft zur Teilhabe und die Einschätzung neuer Formen von Partizipation und Zusammenarbeit durch die Bevölkerung betrifft, besteht noch erheblicher Forschungsbedarf. Es ist anzunehmen, dass die Mehrheit der Bevölkerung auch in Österreich nicht das Gefühl hat, Entscheidungen wirksam beeinflussen zu können. Auf lokaler Ebene sind die Chancen auf Einfluss tendenziell höher, da die Nähe zu und das Bewusstsein über lokale politische Themen das BürgerInnen-Interesse und die Bereitschaft zur Partizipation begünstigen. So ergab beispielsweise eine Umfrage von „Communities and Local Government“ unter BürgerInnen in England im Jahr 2010, dass 38 % der Befragten das Gefühl hatten, lokale Entscheidungen beeinflussen zu können, während dies nur 23 % für nationale Entscheidungen angaben<sup>31</sup>. Die Haushaltsumfrage, die jedes Jahr durchgeführt wird, stützt sich auf ein repräsentatives Sample von 10.000 Erwachsenen in England und Wales. Dabei werden ethnische Minderheiten mit 5.000 Befragten sowie Muslime mit 1.200 Befragten einbezogen, um sicherzustellen, dass die Meinungen dieser Gruppen berücksichtigt werden. Unabhängig davon ist im Kontext der Bürgerbeteiligung 100 %ige Partizipation nicht unbedingt als Ziel anzusehen. Die Frage, ab wann von erfolgreicher Beteiligung gesprochen werden kann, ist auch innerhalb der e-Partizipations-Forschung nicht restlos geklärt. Problematisch bleibt die gerade im Hinblick auf sozialen Status und Ausbildungshintergrund nach wie vor aufrechte digitale Spaltung (Parycek et al. 2010). Weitere Forschungen legen außerdem nahe, dass auch die sogenannten „Lurker“, also jene, die sich nicht aktiv beteiligen, sondern still rezipieren und beo-

<sup>29</sup> <http://www.police.govt.nz/news/release/3370.html>.

<sup>30</sup> <http://www.rassismusstreichen.at/>.

<sup>31</sup> <http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/statistics/citizenshipsurveyq1201011>.

bachten, eine nicht unwesentliche Rolle in elektronischen Partizipationsprozessen spielen (Takahashi et al. 2003), zumal es einer Person aufgrund der Faktoren Zeit und Wissen nicht möglich wäre, an allen Prozessen aktiv teilzuhaben.

Wie Williamson (2010) betont, ist die Bereitschaft eines Individuums zur Partizipation und Zusammenarbeit nicht allein auf technischen Veränderungen begründet: Das Internet beeinflusst diese individuelle Disposition nicht automatisch und schon gar nicht allein. Es zeigt sich aber ebenso ein (vielfach ungenutztes) Potenzial zum Einsatz elektronischer Partizipationsformen, wenn man die Ergebnisse zu den Beteiligungswünschen der BürgerInnen heranzieht (Williamson 2010, 53): Wenn in Großbritannien über die Hälfte der Bevölkerung nicht in nationale Entscheidungsprozesse involviert werden möchte, so geben 40 % davon Zeitmangel als Grund dafür an. 85 % – dies korrespondiert mit der Umfrage von „Communities and Local Government“ – haben auch hier nicht das Gefühl, Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene beeinflussen zu können. Was durch elektronische Partizipationsformen jedoch verändert werden könnte – sofern diese tatsächlich Möglichkeiten zur aktiven Teilhabe bieten – sind Motivationshürden: Das Internet könnte demnach die Motivationsschwelle, vor der BürgerInnen sich entscheiden, an etwas teilzunehmen, herabsenken (Williamson 2010, 61).

Die Tendenz zu starken Förderungen der Nutzung digitaler Medien als Instrument zur Bürgerbeteiligung inkludiert aber ebenso das Risiko, dass jene Personen, die bereits bestens über die Nutzung des Internets als Infrastruktur zu Information und Teilnahme Bescheid wissen, eine neue digitale Elite formen könnten. Gleichzeitig könnte aber auch die generelle „digitale Elite“ durch derartige Maßnahmen verbreitert werden. Ismael Peña-Lopez verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass entsprechende Medienkompetenz in Europa nach wie vor nicht bei allen BürgerInnen vorausgesetzt werden kann (Peña-Lopez 2010, 28). Dies ist bei der Umsetzung von Open Data und Open Government, in dessen Kontext auch die Interpretation komplexer Daten gefragt ist, besonders relevant. Wenn eine möglichst breite Masse von der Umsetzung direkt profitieren soll, indem sie aktiv an Analyse und Interpretation teilnimmt, so stellen nach wie vor mangelnde Technologie- und Medienkompetenz die größte Barriere der elektronischen Demokratie dar. Basierend auf Zahlen aus Großbritannien (Dutton et al. 2009) existiert nach wie vor ein „digital divide“ in der Nutzung des Internets in Relation zu dem Kategorien sozioökonomischer Status, Einkommen, Ausbildung, Geschlecht und Menschen mit Behinderung. Und obwohl der Unterschied zwischen den Geschlechtern bei Betrachtung der allgemeinen Nutzung seit 2003 abnimmt (71 % der Männer und 68 % der Frauen nutzen das Internet), sind Unterschiede in der Nutzung festzustellen, die sich darauf auswirken, wer sich aktiv an Informationsangeboten im Internet beteiligt. Beispielsweise erzeugten Männer im Vergleich zu Frauen häufiger Online-Inhalte – sie posten häufiger Nachrichten (39 %), schreiben Blogs (26 %) oder pflegen eine Website (25 %).

Auch sogenannte „late adopter“ sehen oft nicht genügend Mehrwert in der Nutzung des Internets oder sind zu wenig motiviert, sich die entsprechenden Fertigkeiten anzueignen. Bei der Umsetzung von Open Government sollten daher auch die Aspekte der Vermittlung entsprechender Kompetenzen an eine möglichst breite Bevölkerungsschicht berücksichtigt werden, um nicht gerade jene auszuschließen, die ohnehin bereits marginalisiert sind. Im Zuge der Diskussion um Transparenz ist außerdem eine weitere Form der digitalen Kluft relevant, die der Internetforscher Peter Kruse auf quasi-religiösen oder moralischen Aspekten basierend beschreibt: Während ein Großteil der Bevölkerung Online-Kommunikation und Transparenz als wesentlichen Bestandteil von Sozialisation begreift, bewerten andere diese Form von Interaktion zwar als allgemeines nützliches Instrument, können sie jedoch auf individueller Ebene nur schwer nachvollziehen. Basierend auf verschiedenen „Glaubenssystemen“ in Bezug auf Technik wird darum die Diskussion über die allgemeine Relevanz des Internets, aber auch von Initiativen für mehr Transparenz und Vernetzung, oft an verhärteten Fronten geführt, wofür Kruses Modell eine psychologische Erklärung bietet. Dies könnte auch ein Grund dafür sein, warum die Praxisrelevanz von Projekten, die auf mehr Transparenz durch Online-Prozesse abzielen, auf individueller Ebene oft unterschiedlich bewertet wird.

## 5 Praktische Umsetzung mit Bezug auf Umwelt und Gemeinwesen

Um die Praxisrelevanz der bisherigen Ausführungen ansatzweise zu demonstrieren, werden in diesem Abschnitt Beispiele zur Nutzung des gesellschaftlichen Potenzials und kollektiven Wissens der Bevölkerung inklusive kurzer Projektbeschreibungen vorgestellt. Die Projekte beschränken sich nicht auf eine Ebene der Klassifikation von e-Partizipation und bedienen meist mehrere Prinzipien der Open Government-Terminologie. Aufgrund der Aktualität und Lebendigkeit des Forschungsthemas besteht nach wie vor Bedarf an einer genaueren Klassifizierung von Projekten und der Erstellung eines allgemeingültigen Rahmens mit dem Ziel der Evaluation der lokalen Verteilung, des Grades der Beteiligung und der Wirkungspotenziale.

Der Fokus der Projekte liegt, wie bereits erwähnt, auf den Themen Umwelt und Gemeinwesen, um die theoretischen Erläuterungen dieses Beitrags praktisch zu untermauern und eine Auswahl zu treffen.

### 5.1 Nordamerika und Europa

Zu erwähnen sind zunächst Datenportale, aber auch Ideenplattformen und Diskussionsforen. Ein Beispiel aus dem Bereich Umwelt und Klimaschutz sind die Open Government-Projekte und Pläne der bereits erwähnten EPA (United States Environmental Protection Agency). Mit „MyEnvironment“<sup>32</sup> können BürgerInnen hier Informationen zu Luftqualität, Krebsrisiken, Wasserqualität und andere Umweltdaten abrufen sowie ihre Ideen zur Open Government-Direktive teilen, diskutieren und in einem weiteren Schritt darüber abstimmen. Hier ist also auch die Ebene der e-Konsultation inkludiert. Das Portal bietet Sub-Sektionen, beispielsweise für Luft; hier können BürgerInnen den „Air Quality Index“ (AQI) für die eingegebene Region oder auch den UV-Index und das Radon-Ausmaß einer Gegend abrufen. Neben Ozon-Karten sind auch allgemeine ökologische Indikatoren bezogen auf ein Gebiet verfügbar; außerdem gibt es verfeinerte Suchmöglichkeiten, z. B. Filteroptionen nach Schadstoffen oder Industriebranche. Unter „My Collaboration Area“ gelangt man zu einer Web-Community. Hier kann man außerdem mit der EPA kommunizieren oder Unfälle und Umweltverstöße melden. In einer anderen Sektion können NutzerInnen des Portals von lokalen Projekten berichten und so unter Umständen andere BesucherInnen für Initiativen interessieren. Auch Freiwillige können hier nach Möglichkeiten zur Beteiligung an Projekten innerhalb der Community suchen. Möglichkeiten des Umweltschutzes können über „Cleanup Your Community“ auf einer weiteren Seite diskutiert werden.

Im Bereich der Umwelt- und Umgebungsdaten ist abzusehen, dass sich durch verbesserte Technikoptionen die Gesellschaft teilweise selbst organisieren wird und z. B. – wie schon im Rahmen von Open Street Map – mehr und mehr Informationen kartografisch über Bottom-up-Initiativen erfassbar werden. Open Street Map<sup>33</sup> zeigt im Bereich der Umweltdaten das gesellschaftliche Potenzial zur Selbstorganisation. Die freie Wiki-Weltkarte wurde gegründet, um technische oder rechtliche Restriktionen zu überwinden, die die kreative und freie Nutzung der Services unterbinden. Derartige offene Kartenformate lösen sich daher von der Abhängigkeit von den AnbieterInnen proprietärer Daten und setzen dem reinen Konsumieren kreative Aktivität entgegen. Durch die Zusammen-

<sup>32</sup> <http://www.epa.gov/myenvironment/>.

<sup>33</sup> <http://www.openstreetmap.org/>.

arbeit der Projektmitglieder entsteht so eine freie Geo-Datenbank, die weltweit allen Menschen zur Verfügung steht. Diese Rohdaten können als regelmäßig aktualisierte Datei heruntergeladen werden – als sogenanntes „planet file“ mit den Daten der gesamten Welt. Während sich bei Google Maps Pläne nicht neu zeichnen lassen, wird bei Street Map der Plan aktualisiert und neu gezeichnet; eine Eigenschaft, die der Gemeinschaftsbildung beim Erdbeben von Haiti entgegen kam. Hier zeigt sich ein Beispiel für die Kombination von Open Data und Umweltdaten bei einer Katastrophe, das Tim Berners-Lee in seiner Rede zur Legitimation von Open Data als Paradebeispiel für Gemeinschaftsbildung angeführt hat.<sup>34</sup> Der Flüchtlingsarbeit kam hier zugute, dass nach dem Erdbeben Flüchtlingslager auf Open Street Map verzeichnet wurden.

Weitere Beispiele für den Einsatz im Umweltbereich reichen vom Einsatz von Social Media-Tools (wie z. B. beim „Solid Waste and Emergency Response Discussion Forum“ der EPA<sup>35</sup> oder dem „Greenversations Blog“<sup>36</sup>) über Ideen-Plattformen zur BürgerInnen-Beteiligung bis hin zur Formulierung von Umweltstrategien. Diese Online-Foren bieten eine Möglichkeit für BürgerInnen, Umweltgruppen, Unternehmen, Communities oder lokale Regierungen, die Ideen des „Office of Solid Waste and Emergency Response“ zu diskutieren, wobei jeden Monat ein neues Diskussions-thema eröffnet wird. Beim Greenversations Blog finden sich beispielsweise Diskussionen zur verstärkten Sonneneinstrahlung und möglichen Maßnahmen zum Schutz vor dieser.

Auch der „Habitat Jam“, ein Online-Event und Innovationsmodell des United Nations Human Settlements Programms, der IBM und der Kanadischen Regierung, zielte klar auf globale Innovation und Nachhaltigkeit ab – hier im Bereich Umwelt, Wasser und Sicherheit. IBM nutzte einen solchen „Jam“ bereits im Jahr 2003 im Rahmen einer weltweiten Aktion mit den MitarbeiterInnen dazu, die Werte des eigenen Unternehmens zu diskutieren. Das Konzept wurde für den Habitat Jam adaptiert, wobei vom 1. bis zum 4. Dezember 2004 ein Gespräch zwischen PolitikerInnen, AkademikerInnen, Hilfsorganisationen und jenen Menschen, die weltweit in Städten und Slums leben, geführt wurde. Mitglieder von Organisationen des öffentlichen und privaten Sektors mit Interesse am Thema Städteentwicklung nahmen an dem Jam ebenso teil wie Einzelpersonen, die von diesen Organisationen eingeladen wurden. Erreicht wurde dadurch eine Verlagerung der Debatte über Slums von der akademischen Welt auf die Straßen.<sup>37</sup>

Ein Geodatenprojekt in Europa, das auf dem Gedanken der Verbesserung des Gemeinwohls aufbaut, ist das mittlerweile bekannte Projekt *FixMyStreet*<sup>38</sup> aus Großbritannien, das sich als Online-BürgerInnen-Service für lokale Infrastrukturprobleme versteht. Hier können lokale Probleme wie nicht funktionierende Straßenlichter oder Verunreinigungen gemeldet werden; diese werden automatisch an die zuständige Verwaltungsstelle weitergeleitet. Die stark lösungsorientierte Plattform ermöglicht das Aufzeigen kurzfristig behebbarer Mängel in der Stadtinfrastruktur oder im Stadtbild. Die zeitnahe Beseitigung der Mängel ist dabei ein wichtiges Element. Als Projektziel ist darüber hinaus definiert, die Arbeit der öffentlichen Verwaltung transparenter und effizienter zu machen. Für die Implementierung des Projektes waren mit einem Initialbudget von 10.000 Pfund und der Beteiligung von 15 lokalen Verwaltungen und Interessensgemeinschaften relativ geringe Ressourcen notwendig.

Nach dem Vorbild von *FixMyStreet* wurde der *Maerker Brandenburg*<sup>39</sup> initiiert, mit dem die BürgerInnen von Brandenburg aufgefordert sind, ihrer Kommune bei der Aufgabenerfüllung zu hel-

<sup>34</sup> Tim-Berners Lee: The year open data went worldwide: <http://www.youtube.com/watch?v=3YcZ3Zqk0a8>.

<sup>35</sup> <http://www.epa.gov/oswer/>.

<sup>36</sup> <http://blog.epa.gov/blog/>.

<sup>37</sup> Vgl. <http://www-05.ibm.com/de/pov/government/habitatjam.html>.

<sup>38</sup> <http://www.fixmystreet.com/>.

<sup>39</sup> <http://maerker.brandenburg.de/lis/list.php?page=maerker>.

fen. Auch hier können Infrastrukturprobleme wie Schlaglöcher oder wilde Deponien, aber auch unnötige Barrieren für ältere oder behinderte Menschen aufgezeigt werden. Insgesamt gab es bisher 3.968 Hinweise (Stand 9.2.2011); das Projekt wurde also von den EinwohnerInnen gut angenommen. Diese Initiative zeigt deutlich Einsparungsmöglichkeiten in der Verwaltung der Schadensmeldungen sowie die Möglichkeit einer höheren Anteilnahme der Bevölkerung an ihrer direkten Umgebung durch das Einbinden in den weiteren Entscheidungsablauf. Der Start erfolgte meist relativ einfach, kostengünstig und schnell (im Fall des Maerker wurde technisch sogar auf eine einfache Foren-Lösung zurückgegriffen), wobei die Plattform in weiterer Folge allen Gemeinden zur Verfügung gestellt wurde. Die Plattform FixMyStreet hingegen verwendet hingegen einen Online-Stadtplan, auf dem die von den BürgerInnen aufgefundenen Orte vermerkt werden können.

Ein ähnliches Prinzip, nämlich die Kennzeichnung von problematischen Plätzen durch die Bevölkerung, verfolgt auch eine Ideenplattform zur Lärmreduktion der Stadt Essen namens „Essen muss leiser werden“<sup>40</sup>, die sich ebenfalls als Beteiligungsangebot versteht. Die Interaktion verläuft hier über Foren und Karten, wobei in einer ersten Phase Vorschläge zu Lärmorten gemacht wurden. In einer zweiten Phase erfolgten Maßnahmenvorschläge und deren Bewertung. Um die Transparenz der Entscheidungsverläufe sicherzustellen, können die Begründungen für die tatsächlich gesetzten Maßnahmen auf der Website heruntergeladen werden.

Eine weitere ortsbezogene Beteiligungsmöglichkeit auf europäischer Ebene ist „Eye on Earth“<sup>41</sup>. Das Online-Portal entsteht als globales Observatorium in öffentlich-privater Partnerschaft zwischen Microsoft und der Europäischen Umweltagentur (EUA) und ermöglicht das Abrufen der Luft- und Badegewässer-Qualität in einem Großteil Europas sowie das Abgeben von Feedback zu diesen Daten (beispielsweise über die Website oder per SMS). Die Bewertungen der UserInnen werden auf der Karte angezeigt und mit Werten von Luftmessstationen und Gewässerstationen kombiniert. Das Portal ist von 2009 an auf 5 Jahre geplant. Mittelfristig werden neue Daten, z. B. zur Lärmbelastung und Artenvielfalt, aufgenommen.

Wissenschaftliche Daten können so in eine verständlichere Darstellung übersetzt und mit den eingereichten Beobachtungen der Beteiligten kombiniert werden. Das BenutzerInnen-Interface stellt interaktive Informationen sehr detailliert bis auf Straßenniveau dar. Mittels eines modellbasierten Berechnungsmodells können auch Anhaltspunkte für Luftqualität in Gegenden, in denen noch keine konkreten Messwerte vorhanden sind, gegeben werden. Die Einbindung der Bewertungen der NutzerInnen verfeinert diese wissenschaftlichen Daten. Ziel des Projektes ist unter anderem die Verbesserung der Zugänglichkeit zu Umweltinformationen, die auch eine erhöhte Beteiligung an der Lösung von Umweltproblemen durch die Bevölkerung bewirken könnte. Die Direktorin der Umweltagentur McGlade meint zu dieser These: „Wenn mehr Menschen verstehen, was in ihrer Umgebung passiert, werden sie sich auch stärker daran beteiligen, Umweltprobleme zu lösen.“<sup>42</sup> Die Kombination aus den von NutzerInnen generierten Inhalten und wissenschaftlichen Daten schafft hier eine neue Möglichkeit, europaweit relevante Umweltdaten zu kommunizieren.

Auf osteuropäischer Ebene hat sich das Open Society Institute<sup>43</sup> mit MySociety<sup>44</sup> zusammenschlossen, um in Zentral- und Osteuropa die Erstellung von Plattformen zu unterstützen, welche auf die Förderung von Transparenz und Demokratie abzielen. Projekte, die aufgrund von finanziellen Problemen oder des Mangels an technischen Möglichkeiten nicht im eigenen Land initiiert werden können, sind im Rahmen dieser Initiative einreichbar.

<sup>40</sup> <https://www.essen-soll-leiser-werden.de>.

<sup>41</sup> <http://www.eyearth.eu/>.

<sup>42</sup> <http://www.microsoft.com/germany/presseservice/news/pressemitteilung.msp?id=532901>.

<sup>43</sup> <http://www.soros.org/>.

<sup>44</sup> <http://cee.mysociety.org/>.

## 5.2 Österreich

Die Verbindung von Geodaten mit Umweltinformationen wurde in Österreich bereits umgesetzt. Ein Beispiel ist das Projekt „Naturbeobachtung“ ([naturbeobachtung.at](http://naturbeobachtung.at)) des Naturschutzbundes Österreich. Auf der Website können NutzerInnen Orte markieren, an denen sie Igel in städtischen Siedlungen gesehen haben. Die Wiener Umweltschutzabteilung und der Naturschutzbund nutzen diese Igelmeldungen, um die Stadt igelfreundlicher zu gestalten<sup>45</sup>. In Städten sind die Igel außerdem ein Zeiger für naturnahe Lebensräume und die Vernetzung von Grünstrukturen. Mit der Meldung helfen BürgerInnen daher, die Qualität und Vernetztheit von städtischem Grün zu beurteilen und letztlich zu verbessern. Ähnlich funktioniert auch das Projekt „Mundraub“ ([mundraub.org](http://mundraub.org)) aus Berlin, dessen Ziel es ist, ungenutztes und frei verfügbares Obst und Gemüse zu verorten.

Ein weiteres Projekt namens „Radfalle Wien“ zielte auf die Verbesserung des Radwegenetzes in Wien ab und wendete sich gezielt an FahrradfahrerInnen in Wien, die gefährliche Stellen für den Radverkehr in einer Karte markieren, Lücken im Radwegenetz aufzeigen und mögliche Lösungsvorschläge machen konnten. Die Anregungen der RadfahrerInnen wurden zusammengefasst und an die zuständigen Stellen der Stadt Wien weitergeleitet; das Projekt war eine Initiative der Grünen Partei in Wien. Weitere Initiativen wie das Forum im Rahmen des österreichischen Walddialogs<sup>46</sup> richten sich an spezifische Zielgruppen, nämlich an alle hoheitlichen Einrichtungen, öffentliche und private Interessensvertretungen sowie sonstige am Thema Wald speziell Interessierten. Diese waren aufgefordert, gemeinsam den sorgsamen Umgang mit dem Wald weiterzuentwickeln und in einem breiten Dialogprozess zur Erarbeitung eines Österreichischen Waldprogramms mitzuwirken. Weitere, lokale Partizipationsbeispiele mit Umweltbezug können auf [partizipation.at](http://partizipation.at), das ein Verzeichnis aller bekannten Beteiligungsprojekte im on- und offline-Bereich in Österreich bietet, abgerufen werden.

Nicht zuletzt arbeitet die Projektgruppe Umweltinformation (PG-UI) intensiv an einer gemeinsamen Umsetzung der Anforderungen des Umweltinformationsgesetzes UIG 2004, der nationalen Umsetzung auf Bundesebene der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Jänner 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen. Die Errichtung eines zentralen Umweltinformationsportals im Sinne der Intentionen der Europäischen Kommission zu einem „Gemeinsamen Umweltinformationssystem“ (SEIS) steht im Zentrum dieser Arbeit. SEIS soll die derzeitigen Informationsflüsse unter Verwendung moderner Hilfsmittel wie Internet und Satellitentechnologie besser verknüpfen und den freien Zugang zu umweltrelevanten Informationen gewährleisten. Zur Umsetzung dieses Ziels wurde 2008 die Projektgruppe „UPG Portalinfrastruktur“ gegründet, deren erstes Ergebnis eine Empfehlung für das Umweltportal Deutschland<sup>47</sup> war. Das Portal in Deutschland bietet einen zentralen Zugang zu über 2,5 Millionen Webseiten und über 500.000 Datenbankeinträgen von über 340 öffentlichen Institutionen und Organisationen in Deutschland.

Gegenwärtig bestehende Umweltinformationssysteme werden daher nach und nach durch dezentralisierte Systeme mit dem Fokus auf direkten Datenzugang und Interoperabilität ersetzt. Die EU strebt damit den Aufbau eines gemeinsamen Systems an. Österreichs Weg zu diesem wird im Rahmen der Projektgruppe Umweltinformation gestaltet. Die Notwendigkeit der Interoperabilität europäischer Daten führte 2007 zur sogenannten INSPIRE-Richtlinie<sup>48</sup>, mit der sich die Mitglieds-

<sup>45</sup> <http://www.naturbeobachtung.at/platform/mo/nabeat/igelinwien/home/index.do>.

<sup>46</sup> <http://www.walddialog.at/>.

<sup>47</sup> <http://www.portalu.de/>.

<sup>48</sup> Infrastructure for Spatial Information in the European Community.

staaten zur aktiven Veröffentlichung von Umweltdaten verpflichtet. Hier stand die Umsetzung in Österreich aufgrund von Finanzierungsproblemen hinter der Richtlinie zurück. Eine weitere Vereinbarung auf internationaler Ebene stellt die UNECE Århus Konvention<sup>49</sup> dar, der Österreich 2005 beigetreten ist. Diese schreibt den Mitgliedsstaaten vor, aktiv Umweltinformationen zu sammeln und öffentlich verfügbar zu machen. Die Konvention bezieht sich auf den Zugang zu Informationen, öffentlicher Teilhabe an Entscheidungsprozessen sowie den Zugang zur Justiz in Umweltbelangen. Sie versteht sich somit als Maßnahme zu mehr Umweltdemokratie in Europa.

Insbesondere im Umweltbereich sind große Mengen an Daten und Informationen verfügbar: Die Bandbreite reicht von statistischen Umweltberichten bis zu dynamischen Echtzeitdaten (Applikationen). Der Grundgedanke, dass der Zugang zu diesen Umweltinformationen zu einer Verbesserung der Umweltqualität im Interesse des Gemeinwohls führt, ist auch im Positionspapier der Projektgruppe Umweltinformation<sup>50</sup> erfasst und fußt insbesondere auf folgenden Überlegungen: Zum einen erhöht der Anspruch auf Bekanntgabe der entsprechenden Daten Transparenz und ermöglicht eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung an behördlichen Entscheidungen: „Der Zugang zu Umweltinformationen ist daher auch ein Schritt in Richtung einer Partizipation und Demokratisierung des Umweltrechts (Partizipationswirkung).“ Diese Prozesse werden auch unter dem Stichwort eEnvironment verhandelt.<sup>51</sup> Weiters wird durch die genannte Richtlinie 2003/4/EG (Europäische Umweltinformationsrichtlinie, Legat et al. 2009) europaweit ein von seinen Grundsätzen her gleicher Informationsanspruch gewährleistet, was die grenzüberschreitende Bekämpfung von Umweltverschmutzung erleichtert und eine Wettbewerbsverzerrung innerhalb der EU verhindern soll (Vereinheitlichungswirkung) (Projektgruppe Umweltinformation 2009). Neben Partizipation und Vereinheitlichung wurden weitere Themenbereiche als umwelt- und demokratiepolitisch relevant identifiziert (Büchtele/Ennöckl 2005). So ermöglicht der Zugang zu entscheidungswesentlichen Informationen dem Einzelnen die Möglichkeit, die Einhaltung des Umweltrechts zu kontrollieren. Der Zugang zu Umweltinformationen kann außerdem zur Schärfung des Bewusstseins der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten beitragen und präventiv wirken. Ein wesentliches Ziel der Projektgruppe ist es daher, den freien Zugang zu Umweltinformationen für alle zu gewährleisten und die umfassende Verfügbarkeit von Umweltinformationen durch elektronische Kommunikation zu fördern. Bund, Länder, Städte und Gemeinden müssen sich hinsichtlich der daraus ergebenden Anforderungen an Zugang zu und Verbreitung von Umweltinformationen neu und umfassend positionieren, womit auch ein Beitrag zu mehr Transparenz und BürgerInnen-Nähe in der Umweltverwaltung geleistet werden will (Legat et al. 2009). So soll sowohl für die umweltinteressierte Öffentlichkeit als auch für die Fachwelt ein elektronisch vernetztes Informationsangebot neuer Qualität entstehen.

Die internationalen Beispiele aus dem Bereich Open Data, Umwelt- und Geodaten zeigen jedoch, dass in Österreich noch großer Handlungsbedarf besteht. Insbesondere die durchgängige Transparenz auf allen Ebenen der e-Partizipation, die BürgerInnen letztlich auch Entscheidungsprozesse offenlegt und begründet, wird bei vielen Initiativen noch vermisst. Darüber hinaus wird nicht nur die Umsetzung von nationalen e-Partizipations-Angeboten, sondern auch die Bekanntmachung bereits existierender, europaweiter Portale zur strategischen Aufgabe der nächsten Jahre gehören.

<sup>49</sup> <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/index.htm>.

<sup>50</sup> [http://reference.e-government.gv.at/uploads/media/Mission\\_Statement\\_PG\\_UI.pdf](http://reference.e-government.gv.at/uploads/media/Mission_Statement_PG_UI.pdf).

<sup>51</sup> Eine Empfehlung des Ministerrates 2009 bestimmte 72 Prinzipien von eDemocracy, unter denen eEnvironment das 40. Prinzip darstellt (Karamagioli et al. 2010).

## 6 Ausblick: Transparenz vs. Kontrolle

Einerseits ist freie Information und offener Zugang zu nicht-personalisierten Daten ein wichtiger Faktor der (Re-)Demokratisierung (Hart/Welzel 2003), der eng mit Open Government und Fragen der Transparenz verknüpft ist, wenn man davon ausgeht, dass BürgerInnen im Rahmen einer transparenten Kultur eher gewillt sind, sich zu beteiligen. Durch die Umsetzung der Prinzipien des Open Governments könnten Staaten eine Transformation in Richtung transparentes und effektives Regierungshandeln sowie in Richtung mehr BürgerInnen-Nähe initiieren, was natürlich mit sich ändernden Konzepten der Governance in Verbindung steht. Diese Veränderungen werden zum einen durch die sich ändernde Nutzung der Informationstechnologie, zum anderen durch eine veränderte BürgerInnen-Rolle hervorgerufen. Zur Beschreibung der Veränderungen in der Informations-Hierarchie nutzen Mayer-Schönberger und Lazer (2007) konsequenterweise den Terminus „iGovernment“ (Information Government). Dieser befasst sich mit der Analyse des Informationsflusses innerhalb eines Landes und der Gesellschaft. Jene Änderungen in der Informationshierarchie und neue Formen des Regierungshandelns sind es aber auch, die mit starken Konflikten verbunden sein könnten. Es ist daher notwendig, kritisch zu hinterfragen, wann, wo und unter welchen Bedingungen Transparenz als Prinzip funktioniert. Ob und wie neue Informationen für gemeinschaftliche Ziele genutzt werden, hängt von deren Verständnis<sup>52</sup>, Weiterverarbeitung und der hervorgerufenen Resonanz ab. Wie Lessing (2009) betont, ist jedoch zu erwarten, dass die stärkere Nachvollziehbarkeit der Prozesse auf Basis von Transparenz das Handeln der Regierungen letztendlich verbessern wird, zumal die Verfügbarkeit von Regierungsdaten auch historisch enormen Mehrwert produziert hat. Zu evaluieren ist jedoch, welche Vergleiche durch bestimmte Daten ermöglicht werden und ob diese auch von Bedeutung sind, d. h. tatsächlich neue Zusammenhänge aufdecken. Im Kontext von Partizipation und Zusammenarbeit sollten zudem Gefahren der Radikalisierung und antidemokratische Tendenzen, beispielsweise bei emotionalen, wertbehafteten Themen, nicht außer Acht gelassen werden. Der „Echo Chamber-Effekt“ (Sunstein 2001) beschreibt beispielsweise die Tendenz, dass Menschen sich in Netzwerken eher an Informationen halten, die ihre eigenen Überzeugungen und Meinungen bestätigen anstatt herausfordern. Ebenso wie bei Transparenz gilt es hier abzuwägen, welche Prozesse im jeweiligen Kontext geeignet sind. Abgesehen davon stellt die Abwicklung von Aktivitäten im Internet immer einen Unsicherheitsfaktor dar: Das Internet verunmöglicht aufgrund seiner Struktur, die von traditionellen Massenmedien abweicht, eine zentrale Kontrolle.

Wie auch bei anderen technologischen Neuerungen des 21. Jahrhunderts müssen politische Entscheidungen durch ethische Argumentationen unterstützt und legitimiert werden. Gerade bei der Implementierung von Open Government-Strategien können ökonomische Nutzenkalküle nicht die alleinige Entscheidungsbasis darstellen. Ethisierung wird nicht nur in dieser Hinsicht zu einem wichtigen Faktor im Kontext von Open Government: Mit der Berührung von Grundwerten, die durch technologische Entwicklungen angestoßen werden, wird die Technology Governance um einen ethischen (Macht)Diskurs erweitert. Das bezieht sich einerseits auf die Abgabe von Kontrolle durch bestehende Institutionen, die bisher noch an einem etablierten Machtgefälle festzuhalten versuchen, zum anderen aber auch auf die Bestimmung der Grenzen von Open Government und Open Data, die nur unter ethischen Gesichtspunkten festgelegt werden können.

<sup>52</sup> Lessing beschreibt dieses Verständnis als komplexen Prozess: Die Nutzung der Information hängt u. a. von deren Integration in komplexe Verständnisketten („complex chains of comprehension“) ab. Die Reaktion auf bestimmte Informationen ist dabei von den Interessen, Wünschen, Ressourcen, kognitiven Kapazitäten und sozialen Kontexten der informationsverarbeitenden Person nicht zu trennen. Gemäß diesen Faktoren können Informationen ignoriert, missverstanden oder auch falsch verwendet werden (Lessing 2009).

Durch die allmähliche Technisierung geht es letztlich nicht um ein Verschwinden sozialetischer Standards. Im Gegenteil: Die zunehmenden technischen Möglichkeiten verlangen insbesondere in den angesprochenen Bereichen ein Hinterfragen und teilweises Neuentwickeln bestehender (ethischer, sozialer und politischer) Standards und Strategien. Die zentralen Fragen zum freien und gleichberechtigten Zugang, zu Rechten von BürgerInnen, Umwelt-, Verbraucher- und Datenschutz im Internet müssen neu diskutiert werden. Wachsende Transparenz, eine komplexere Öffentlichkeit im Sinne der Verstärkung der *many-to-many*-Kommunikation<sup>53</sup> und die Erosion politischer Macht (Müller 2010) lassen den staatlichen AkteurInnen ohnehin keine Wahl.

Als erster Schritt in Richtung offeneres Regieren gilt die Ermächtigung von BürgerInnen durch das Ermöglichen einer Meinungsbildung auf der Basis von autorisierten und umfassenden Informationen. Eine entsprechende Umsetzung verlangt jedoch eine radikale Änderung der Rollenbilder und auch des Bewusstseins auf Seiten offizieller Stellen innerhalb von Regierungen und Verwaltungen. Denn mit dem Aufschwung des Internets verschiebt sich die traditionelle Grenze zwischen Fachmann/-frau und AmateurIn<sup>54</sup>. Die pro-aktive Anpassung an neue Situationen, Rollenbilder und den sich ändernden Informationsfluss innerhalb der Gesellschaft sowie die Einbindung von kollektivem Wissen würde der Bereitschaft der Mitglieder einer Informationsgesellschaft, aktiv in einer Demokratie mitzugestalten, dann weniger entgegenstehen.

<sup>53</sup> *Many-to-many* beschreibt das dritte Paradigma computerisierter Kommunikation bzw. jene Medienform, das/die mit der Entwicklung von Wikis, Tagging, Blogging oder file sharing begann. *Many* kann sich dabei auch auf Organisationen, Prozesse oder Konzepte beziehen (Crosbie 2002).

<sup>54</sup> <http://www.zeit.de/2010/43/CH-Internet>.

## 7 Literatur

*Alle im Text angeführten Weblinks wurden zuletzt am 5.2.2011 aufgerufen.*

- Aichholzer, G., Allhutter, D., 2009, eParticipation in Austria: Trends and Public Policies. In: ITA manu:scripts 09\_01, 2009. Online: [http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_09\\_01.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_09_01.pdf).
- Allan, R., 2009, The Power of Government Information. In: Götze, J., Bering Pedersen, C. (eds.), State of the eUnion. Online: <http://2.gov.net/wp-content/uploads/e-book.pdf>, 143-160.
- Banisar, D., 2003, The www.freedominfo.org Global Survey, Freedom of Information and Access to government record laws around the World. Online: [http://freedominfo.org/documents/global\\_survey2004.pdf](http://freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf).
- Beck, U., 1986, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Benz, A., 2008, Der Staat als politisches Projekt – eine theoretische Skizze. In: Bröchler, St., Lauth, H.-J. (Hg.), Politikwissenschaftliche Perspektiven, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 71-92.
- Bernoff, J., Li, C., 2007, Social Technographics: Mapping Participation In Activities Forms The Foundation Of A Social Strategy. Forrester Research Report. Online: [http://www.forrester.com/rb/Research/social\\_technographics %C2 %AE/q/id/42057/t/2](http://www.forrester.com/rb/Research/social_technographics%C2%AE/q/id/42057/t/2).
- Büchle, K., Ennöckl, D., 2005, Umweltinformationsgesetz. Kommentar, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Chesbrough, H.W., Garman, A.R., 2009, How Open Innovation Can Help You Cope in Lean Times. Harvard Business Review, December 2009, 68-80.
- Crosbie, V., 2002, What is New Media? Online: <http://www.sociology.org.uk/as4mm3a.doc>.
- Crouch, C., 2009, Postdemokratie, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dietrich, D., 2010, Offene Daten für Deutschland. Chancen und Herausforderungen für die Zukunft. In: Internet und Gesellschaft Co:llaboratory: „Offene Staatskunst“. Bessere Politik durch „Open Government“? Abschlussbericht Oktober 2010, 49-79. Online: <http://www.collaboratory.de/open-government/abschlussbericht2>.
- Di Maio, A., 2010, What’s the Difference between Participation and Collaboration and How Do I Comply with the Open Government Directive? Gartner Blog Network. Online: [http://blogs.gartner.com/andrea\\_dimaio/2010/01/17/whats-the-difference-between-participation-and-collaboration-and-how-do-i-comply-with-the-open-government-directive/](http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2010/01/17/whats-the-difference-between-participation-and-collaboration-and-how-do-i-comply-with-the-open-government-directive/).
- Dutton, W. H., Helsper, E. J., Gerber, M. M., 2009, The Internet in Britain: 2009. Oxford Internet Institute, University of Oxford.
- Edelmann, N., Parycek, P., 2009, eParticipation and eDemocracy in Austria: Projects and Tenets for an eDemocracy Strategy. In: Kaplan, A. et al. (eds.), Advances in eGovernment & eGovernance, Proceedings 1st International Conference on eGovernment & eGovernance, 12-13 March 2009, Ankara-Turkey, 213-225.
- Feik, R., o.J., Die Amtsverschwiegenheit. Österreich-Konvent, Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht Universität Salzburg. Online: [http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K\\_00303/fnameorig\\_017343.html](http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00303/fnameorig_017343.html).

- Filzmaier, P., 2007, Ein unaufhaltbarer Sinkflug? Wahlbeteiligung in Österreich und anderswo. In: Forum Politische Bildung (Hg.): Der WählerInnenwille. Informationen zur Politischen Bildung 27, Innsbruck-Bozen-Wien, 45-51.
- Friesl, C., Pollak, R., Hamachers-Zuba, U., 2009, Die ÖsterreicherInnen. Wertewandel 1990-2008. Wien: Czernin.
- Hart, T., Welzel, C., 2003, Informationsfreiheit und der transparente Staat, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Herwig, J., Kossax, M., Mark, V., 2010, #unibrennt mit Internet. Beobachtungen zu einer sich ändernden Protestqualität, In: Heissenberger, S., Mark, V., Schramm, S., Sniesko, P., Süß, R. S. (Hg.), 2010, *Uni brennt. Grundsätzliches – Kritisches – Atmosphärisches*. Wien-Berlin: Turia+Kant, 241-252.
- ICT&S-Center der Universität Salzburg, 2007, ePartizipation – „Jugend aktiv“. Das aktive IKT-Nutzerverhalten von Salzburger Jugendlichen mit besonderer Berücksichtigung von (politisch) partizipativen Formen von Internet und mobiler technischer Kommunikation. Salzburg.
- Informationsfreiheitsgesetz (Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, IFG), 2006, Deutschland. Online: <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/ifg/gesamt.pdf>.
- Karamagioli, E., Hřebíček, J., Legat, R., Schleidt, K., Sourí, E., Environmental Democracy via ICT. Public Participation via ICT towards a sustainable environment. Online: [http://www.epma.cz/Docs/EEEGD10/presentations/EEeGov\\_Prag\\_2010\\_Karamagioli\\_ppt.pdf](http://www.epma.cz/Docs/EEEGD10/presentations/EEeGov_Prag_2010_Karamagioli_ppt.pdf).
- Katscher, L., Schumm, J., 2007, Theoretische Grundlagen und Ziele des „New Public Management“. Technische Universität Darmstadt, 2007. Online: <http://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/fileadmin/pg/lehrveranstaltungen/WS0708/Egner/S2vm/Referat-Katscher-Schumm.pdf>.
- Kolisch, N., 2010, Daten her! 19.7.2010. Online: <http://www.wienerpost.at/2010/07/daten-her/>.
- Lathrop, D., Ruma, L. (eds.), 2010, Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice, Sebastopol, CA: O'Reilly.
- Legat, R., Krammer, H.-J., Mayer, J., 2009, Österreichs Weg zum europäischen „Shared Environmental Information System“. In: eGov Präsenz 1/2009. Online: [http://www.ref.gv.at/uploads/media/Oesterreichs\\_Weg\\_zum\\_Europaeischen\\_Shared\\_Environmental\\_Information\\_System.pdf](http://www.ref.gv.at/uploads/media/Oesterreichs_Weg_zum_Europaeischen_Shared_Environmental_Information_System.pdf).
- Lessing, L., 2009, Against Transparency. The perils of openness in government. Online: <http://www.tnr.com/article/books-and-arts/against-transparency?page=0,0>.
- Macintosh, A., 2006, eParticipation in policy-making: the research and the challenges. In: Cunningham, P., Cunningham, M. (eds.), *Exploiting the Knowledge Economy: Issues, Applications and Case Studies*, Amsterdam: IOS Press, 364-369.
- Mayer-Schönberger, V., Lazer, D., 2007, From Electronic Government to Information Government. In: Mayer-Schönberger, V., Lazer, D. (eds.), *Governance and Information Technology*, Cambridge & London: MIT Press, 1-14.
- Medimorec, D., Parycek, P., Schossböck, J., 2010, Vitalising Democracy through e-Participation and Open Government: an Austrian and Eastern European Perspective. Online: <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-7B69E013-84DCE5BA/bst/Daniel%20Medimorec.pdf>.

- Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 2009, Open Government Directive, 8.12.2009. Online (zit. als: Open Government Directive):  
[http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf).
- Müller, P., 2010, Offene Staatskunst. In: Internet und Gesellschaft Co:llaboratory: „Offene Staatskunst“. Bessere Politik durch „Open Government“? Abschlussbericht Oktober 2010, 11-27. Online: <http://www.collaboratory.de/open-government/abschlussbericht2>.
- Münkler, H., Bluhm, H., 2001, Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe. Berlin: Akademie-Verlag.
- Nielsen, J., 2006, „90-9-1“ Rule for Participation Inequality: Lurkers vs. Contributors in Internet Communities. Jakob Nielsen's Alertbox.  
Online: [http://www.useit.com/alertbox/participation\\_inequality.html](http://www.useit.com/alertbox/participation_inequality.html).
- Noveck, B. S., 2009, WIKI Government. How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Obama, B., 2009, Transparency and Open Government. The White House, 2009. Online:  
[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Transparency\\_and\\_Open\\_Government](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government).
- Ottow, R., 2001, Politische Gemeinwohl-Diskurse in Großbritannien: Von den „Rosenkriegen“ zum Bürgerkrieg. In: Münkler, H.; Bluhm, H. (Hg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe. Berlin: Akademie-Verlag, 169-189.
- Palfrey, J., Gasser, U., 2008, Born Digital. Understanding the First Generation of Digital Natives. New York: Basic Books.
- Parks, W., 1957, Open Government Principle: Applying the right to know under the Constitution. *George Washington Law Review* 26(1), 1-22.
- Parycek, P., Maier-Rabler, U., Diendorfer, G., 2010, Internet-Kompetenz von SchülerInnen. Aktivitätstypen, Themeninteressen und Rechercheverhalten in der 8. Schulstufe in Österreich. Studienbericht, Donau-Universität Krems.
- Parycek, P., Sachs, M., 2010, Open Government. Information Flow in Web 2.0. In: *European Journal of ePractice*, No. 9, March 2010. Online:  
<http://www.epractice.eu/files/European%20Journal%20epractice%20Volume%209.5.pdf>.
- Peña-Lopez, I., 2010, Goverati: E-aristocrats or the delusion of e-democracy. In: *EDem2010. Proceedings of the 4th International Conference on E-Democracy*. Vienna: OCG.
- Pisano, G.P., Verganti, R., 2008, „Which Kind of Collaboration is Right for You?“, *Harvard Business Review* 86 (12), 78-86.
- Prensky, M., 2001, Digital Natives, Digital Immigrants. In: *On The Horizon*, Vol. 9, No. 5, October 2001. Online: <http://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf>.
- Projektgruppe Umweltinformation, 2009, Mission Statement. 29. Jänner 2009.  
Online: [http://reference.e-government.gv.at/uploads/media/Mission\\_Statement\\_PG\\_UI.pdf](http://reference.e-government.gv.at/uploads/media/Mission_Statement_PG_UI.pdf).
- Rappaport, J., 1984, Studies in empowerment: Introduction to the issues. In: Rappaport, J., Swift, C., Hess, R. (eds.), *Studies in empowerment: steps towards understanding and action*. Binghamton: The Haworth Press, 1-7.
- Rathkolb, O., Ogris, G. (Hg.), 2010, *Authoritarianism, History and Democratic Dispositions in Austria, Poland, Hungary and the Czech Republic*. Innsbruck: StudienVerlag.

- Reichard, C., 2003, Das Konzept des Gewährleistungsstaates. Referat auf der Jahrestagung 2003 des Wissenschaftlichen Beirats der GÖW. Online:  
[http://www.econbiz.de/archiv/p/up/public\\_management/konzept\\_gewaehrleistungsstaat.pdf](http://www.econbiz.de/archiv/p/up/public_management/konzept_gewaehrleistungsstaat.pdf).
- Rowley, J., 2007, The wisdom hierarchy: representations of the DIKW hierarchy. *Journal of Information Science* 33 (2), 163–180.
- SAS Deutschland, 2010, Wünschen Bürger mehr Transparenz? Open Government Monitor 2010. Online: <http://www.sas-deutschland.de/content/dokumente/studien/e623/views624/>.
- Sunstein, C., 2001, *Echo Chambers. Bush v. Gore, Impeachment and Beyond*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. Online: <http://press.princeton.edu/sunstein/echo.pdf>.
- Swire, P., 2009, It's Not the Campaign Any More. How the White House is using Web 2.0 technology so far. Online: [http://www.americanprogress.org/issues/2009/06/pdf/web2.0\\_memo.pdf](http://www.americanprogress.org/issues/2009/06/pdf/web2.0_memo.pdf).
- Takahashi, M., Fujimoto, M., Yamasaki, N., 2003, The active lurker: influence of an in-house online community on its outside environment. In: *Proceedings of the 2003 international ACM SIGGROUP conference on Supporting group work. GROUP'03*. Sanibel Island, Florida, USA: ACM, 1-10.
- Tapscott, D., Williams, A. D., Herman, D., 2007, *Government 2.0: Transforming government and governance for the twenty-first century*, New Paradigm Learning Cooperation. Online: <http://business.twoday.net/static/foehrenbergkreis/files/20080126gov20.pdf>.
- Weinberger, D., 2009, Objectivity, Transparency, and the Engagement with Democracy. In: Götze, J., Bering Pedersen, C. (eds.) *State of the eUnion*, 189-195. Online: <http://21gov.net/wp-content/uploads/e-book.pdf>.
- Williamson, A., 2008, Government 2.0 – how emerging technologies and social networking will remake public services and democracy. Präsentation, Lisbon council „eGovernment 2.0“ seminar, 29. Mai 2008.
- Williamson, A., 2010, Distribution and Empowerment: Embedding Citizens at the Heart of Democracy. In: *EDem2010. Proceedings of the 4<sup>th</sup> International Conference on E-Democracy*, Vienna: OCG, 53-63.
- Ziller, A., 2001, European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces. In: *Parliamentary Affairs* 54 (1), 102-119.
- Zittel, T., 2004, Partizipative Demokratie und Politische Partizipation. In: Zittel, T., Kaiser, A. (Hg.) *2004, Demokratietheorie und Demokratieentwicklung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 55-74.

## **Bisher erschienene manu:scripte**

- ITA-01-01 Gunther Tichy, Walter Peissl (12/2001): Beeinträchtigung der Privatsphäre in der Informationsgesellschaft. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_01\\_01.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_01_01.pdf)>
- ITA-01-02 Georg Aichholzer (12/2001): Delphi Austria: An Example of Tailoring Foresight to the Needs of a Small Country. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_01\\_02.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_01_02.pdf)>
- ITA-01-03 Helge Torgersen, Jürgen Hampel (12/2001): The Gate-Resonance Model: The Interface of Policy, Media and the Public in Technology Conflicts. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_01\\_03.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_01_03.pdf)>
- ITA-02-01 Georg Aichholzer (01/2002): Das ExpertInnen-Delphi: Methodische Grundlagen und Anwendungsfeld „Technology Foresight“. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_02\\_01.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_01.pdf)>
- ITA-02-02 Walter Peissl (01/2002): Surveillance and Security – A Dodgy Relationship. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_02\\_02.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_02.pdf)>
- ITA-02-03 Gunther Tichy (02/2002): Informationsgesellschaft und flexiblere Arbeitsmärkte. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_02\\_03.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_03.pdf)>
- ITA-02-04 Andreas Diekmann (06/2002): Diagnose von Fehlerquellen und methodische Qualität in der sozialwissenschaftlichen Forschung. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_02\\_04.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_04.pdf)>
- ITA-02-05 Gunther Tichy (10/2002): Over-optimism Among Experts in Assessment and Foresight. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_02\\_05.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_05.pdf)>
- ITA-02-06 Hilmar Westholm (12/2002): Mit eDemocracy zu deliberativer Politik? Zur Praxis und Anschlussfähigkeit eines neuen Mediums. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_02\\_06.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_02_06.pdf)>
- ITA-03-01 Jörg Flecker und Sabine Kirschenhofer (01/2003): IT verleiht Flügel? Aktuelle Tendenzen der räumlichen Verlagerung von Arbeit. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_03\\_01.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_03_01.pdf)>
- ITA-03-02 Gunther Tichy (11/2003): Die Risikogesellschaft – Ein vernachlässigtes Konzept in der europäischen Stagnationsdiskussion. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_03\\_02.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_03_02.pdf)>
- ITA-03-03 Michael Nentwich (11/2003): Neue Kommunikationstechnologien und Wissenschaft – Veränderungspotentiale und Handlungsoptionen auf dem Weg zur Cyber-Wissenschaft. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_03\\_03.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_03_03.pdf)>
- ITA-04-01 Gerd Schienstock (1/2004): Finnland auf dem Weg zur Wissensökonomie – Von Pfadabhängigkeit zu Pfadentwicklung. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_04\\_01.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_04_01.pdf)>
- ITA-04-02 Gunther Tichy (6/2004): Technikfolgen-Abschätzung: Entscheidungshilfe in einer komplexen Welt. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_04\\_02.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_04_02.pdf)>
- ITA-04-03 Johannes M. Bauer (11/2004): Governing the Networks of the Information Society – Prospects and limits of policy in a complex technical system. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_04\\_03.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_04_03.pdf)>
- ITA-04-04 Ronald Leenes (12/2004): Local e-Government in the Netherlands: From Ambitious Policy Goals to Harsh Reality. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_04\\_04.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_04_04.pdf)>
- ITA-05-01 Andreas Krisch (01/2005): Die Veröffentlichung des Privaten – Mit intelligenten Etiketten vom grundsätzlichen Schutz der Privatsphäre zum Selbstschutz-Prinzip. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_05\\_01.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_05_01.pdf)>
- ITA-05-02 Petra Grabner (12/2005): Ein Subsidiaritätstest – Die Errichtung gentechnikfreier Regionen in Österreich zwischen Anspruch und Wirklichkeit. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_05\\_02.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_05_02.pdf)>
- ITA-05-03 Eva Buchinger (12/2005): Innovationspolitik aus systemtheoretischer Sicht – Ein zyklisches Modell der politischen Steuerung technologischer Innovation. <[www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita\\_05\\_03.pdf](http://www.oeaw.ac.at/ita/pdf/ita_05_03.pdf)>
- ITA-06-01 Michael Latzer (06/2006): Medien- und Telekommunikationspolitik: Unordnung durch Konvergenz – Ordnung durch Mediamatikpolitik. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_06\\_01.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_06_01.pdf)>
- ITA-06-02 Natascha Just, Michael Latzer, Florian Saurwein (09/2006): Communications Governance: Entscheidungshilfe für die Wahl des Regulierungsarrangements am Beispiel Spam. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_06\\_02.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_06_02.pdf)>
- ITA-06-03 Veronika Gaube, Helmut Haberl (10/2006): Sozial-ökologische Konzepte, Modelle und Indikatoren nachhaltiger Entwicklung: Trends im Ressourcenverbrauch in Österreich. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_06\\_03.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_06_03.pdf)>
- ITA-06-04 Maximilian Fochler, Annina Müller (11/2006): Vom Defizit zum Dialog? Zum Verhältnis von Wissenschaft und Öffentlichkeit in der europäischen und österreichischen Forschungspolitik. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_06\\_04.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_06_04.pdf)>
- ITA-06-05 Holger Floeting (11/2006): Sicherheitstechnologien und neue urbane Sicherheitsregimes. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_06\\_05.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_06_05.pdf)>
- ITA-06-06 Armin Spök (12/2006): From Farming to „Pharming“ – Risks and Policy Challenges of Third Generation GM Crops. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_06\\_06.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_06_06.pdf)>
- ITA-07-01 Volker Stelzer, Christine Rösch, Konrad Raab (3/2007): Ein integratives Konzept zur Messung von Nachhaltigkeit – das Beispiel Energiegewinnung aus Grünland. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_07\\_01.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_07_01.pdf)>

- ITA-07-02 Elisabeth Katzlinger (3/2007): Big Brother beim Lernen: Privatsphäre und Datenschutz in Lernplattformen.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_07\\_02.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_07_02.pdf)>
- ITA-07-03 Astrid Engel, Martina Erlemann (4/2007): Kartierte Risikokonflikte als Instrument reflexiver Wissenspolitik.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_07\\_03.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_07_03.pdf)>
- ITA-07-04 Peter Parycek (5/2007): Gläserne Bürger – transparenter Staat? Risiken und Reformpotenziale des öffentlichen Sektors in der Wissensgesellschaft. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_07\\_04.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_07_04.pdf)>
- ITA-07-05 Helge Torgersen (7/2007): Sicherheitsansprüche an neue Technologien – das Beispiel Nanotechnologie.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_07\\_05.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_07_05.pdf)>
- ITA-07-06 Karen Kastenhofer (9/2007): Zwischen „schwacher“ und „starker“ Interdisziplinarität. Die Notwendigkeit der Balance epistemischer Kulturen in der Sicherheitsforschung zu neuen Technologien.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_07\\_06.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_07_06.pdf)>
- ITA-07-07 Ralf Lindner, Michael Friedewald (9/2007): Gesellschaftliche Herausforderungen durch „intelligente Umgebungen. Dunkle Szenarien als TA-Werkzeug. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_07\\_07.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_07_07.pdf)>
- ITA-07-08 Alfons Bora (11/2007): Die disziplinären Grundlagen der Wissenschaft.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_07\\_08.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_07_08.pdf)>
- ITA-08-01 Alexander Degelsegger (5/2008): „Frames“ in sozialwissenschaftlichen Theorieansätzen. Ein Vergleich aus der Perspektive der Technikforschung. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_08\\_01.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_08_01.pdf)>
- ITA-08-02 Jens Hoff (11/2008): Can The Internet Swing The Vote? Results from a study of the 2007 Danish parliamentary election. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_08\\_02.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_08_02.pdf)>
- ITA-09-01 Georg Aichholzer, Doris Allhutter (2/2009): e-Participation in Austria: Trends and Public Policies.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_09\\_01.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_09_01.pdf)>
- ITA-09-02 Michael Nentwich (11/2009): Cyberscience 2.0 oder 1.2? Das Web 2.0 und die Wissenschaft.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_09\\_02.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_09_02.pdf)>
- ITA-09-03 Hilmar Westholm (12/2009): Wandel der Formen politischer Partizipation und der Beitrag des Internet. Schlussfolgerungen aus Bevölkerungsbefragungen in Deutschland.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_09\\_03.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_09_03.pdf)>
- ITA-10-01 Iris Eisenberger (12/2010): Kleine Teile, große Wirkung? Nanotechnologieregulierung in der Europäischen Union. <[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_10\\_01.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_10_01.pdf)>
- ITA-10-02 Alexander Degelsegger and Helge Torgersen (12/2010): Instructions for being unhappy with PTA. The impact on PTA of Austrian technology policy experts' conceptualisation of the public.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_10\\_02.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_10_02.pdf)>
- ITA-10-03 Ernest Braun (12/2010): The Changing Role of Technology in Society.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_10\\_03.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_10_03.pdf)>
- ITA-10-04 Fritz Betz (12/2010): E-Partizipation und die Grenzen der Diskursethik.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_10\\_04.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_10_04.pdf)>
- ITA-11-01 Peter Parycek, Judith Schoßböck (1/2011): Transparency for Common Good. Offener Zugang zu Information im Kontext gesellschaftlicher und strategischer Spannungsfelder.  
<[epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita\\_11\\_01.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_11_01.pdf)>