

Referat SGVW, 25.05.2010, Lausanne

Dr. Rainer Gonzenbach, Staatsschreiber Kanton Thurgau

Open Government im föderalistischen System und die Auswirkungen auf das staatliche Handeln

...

(Intro)

Im Vorfeld des Referates musste ich mich über das Thema auch erst einmal kundig machen. Und Sie wissen, wie das heute geht: erst googeln, dann denken. Dabei haben sich allerdings mehr Fragen aufgetan als Antworten angeboten. Ich fasse das in vier Fragenkreise zusammen.

Erstens: Open Government in unserem föderalen System – was ist damit gemeint? Ist gemeint: Die Öffnung des Verwaltungswissens von Bund, Kantonen und Gemeinden für alle und jederzeit?

„Verwaltung ist Wissen“, lautete der Titel eines Kongresses zum E-Government, dessen Einladungsflyer kürzlich auch auf meinem Schreibtisch landete. Und bitte beachten Sie, dass ich die Zweitbetonung verwende: „Verwaltung ist *Wissen*“, nicht umgekehrt. **Dass** in der Verwaltung tatsächlich enormes Wissen vorhanden ist, bestreitet wohl niemand. Das Internet der zweiten Generation wird dabei ja immer als *der* Katalysator propagiert, der Menschen gegenseitig mit Wissen versorge bzw. eben gemeinsam völlig neues Wissen generiere. Damit betritt man die Bühne von „Open Government Data“ – die freie Verfügbarkeit von Verwaltungsdaten. Die Forderung dazu wurde schon in acht Prinzipien an den Staat formuliert (ich entnehme dies dem Open Data Netzwerk): Sie reichen von vollständiger Verfügbarmachung aller öffentlichen Daten über das Primärquellenerfordernis (d.h. Sammlung der Daten an ihrem Ursprung) bis hin zur Kosten- und Lizenzfreiheit (also ohne Urheberrechts-, Markenrechts- oder Geschäftsgeheimnisschutz).

Einige dieser Punkte bieten den föderalen Ebenen wohl keine Probleme, im Gegenteil: Die Verwendung der Primärquelle z.B. liegt vermutlich durchaus im Interesse der staatlichen Behörden. Wenn schon verwenden, dann bitte auf unseren Quellen basieren! Andere Punkte stossen aber bald einmal an Grenzen, diese können rechtlicher oder auch finanzieller Natur sein. Die **rechtlichen** und insbesondere datenschutzrechtlichen Restriktionen liegen auf der Hand und werden ja immer wieder diskutiert - die hoch erhobenen Mahnfinger der Juristen verdeutlichen, dass unsere rechtlichen Rahmenbedingungen nicht sonderlich auf Web 2-Szenarien ausgelegt sind. Hier ist also für alle föderalen Ebenen noch ziemlich viel Paperwork bzw. Paragraphen-Work zu tun.

Die **finanziellen** Hindernisse wurden ebenfalls schon oft diskutiert. Die explodierenden Informatikkosten der öffentlichen Haushalte sind Ihnen bekannt, und ich stelle die Frage, ob die Bewerkstelligung der neuen Informatikarchitekturen mit Durchgängigkeit durch alle drei Staatsebenen unsere Leistungsfähigkeit letzten Endes nicht überfordert. Es sind aber nicht nur die technischen Bereitstellungskosten für die Informationen, die uns einengen, sondern auch gewisse Prinzipien, die die öffentliche Hand regieren. Viele Dienstleistungen, auch Informationsdienstleistungen, unterliegen bspw. einer Gebührenpflicht, und hier stolpern wir plötzlich über Grundsätze wie Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Natürlich werden Sie einwenden, dass niemand mit dem Argument Open Data die Kostenlo-

sigkeit von Grundbuchverschreibungen oder des Strafregisterauszuges gemeint habe. Aber die Grenzen verschwimmen: Meine Thurgauer Gesetzessammlung müssten Sie eigentlich zu Fr.630.— bei meiner Drucksachenzentrale erwerben, Sie können sie aber jetzt schon jederzeit gratis und nachgeführt im Internet abrufen. Und bei den Vermessungsdaten wird es erst recht schwierig: Der Kampf zwischen freier Nutzbarkeit und Gebührenpflicht tobt hier mit ständig wechselndem und unübersichtlichem Frontverlauf. Letztlich stehen sich hier die Forderung unentgeltlicher Zugänglichmachung aller Informationen und die Forderung nach (wenigstens einigermaßen) kostendeckender Leistungserbringung des Staates gegenüber, egal ob die Hoheit bei Bund, Kanton oder Gemeinde liegt.

Eine ganze Fülle von Verwaltungsinformationen steht Ihnen heute schon kostenlos zur Verfügung. Gewissen Anliegen kommen die staatlichen Institutionen zudem mit der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips heute bereits nach. Allerdings gibt es doch Vorbehalte anzumerken: Zum einen erstreckt sich das Öffentlichkeitsprinzip noch keineswegs flächendeckend über unsere politische Landkarte. Der Bund und einige Kantone sowie vereinzelte Gemeinden haben sich zwar zu diesem Paradigmenwechsel bekannt. Mein Nachbarkanton SG beispielsweise hat aber kürzlich einen entsprechenden Gesetzesentwurf in Bausch und Bogen verworfen. Zum andern basiert – wenn ich das Bundesrecht anschau – das Öffentlichkeitsprinzip im

Grundsatz auf dem Holprinzip für die Einsichtnahme, ist zudem von etlichen Ausnahmeregelungen geprägt und besagt nichts über die Form der Datenbereitstellung. Und notabene erklärt auch das Bundesrecht den Zugang zu amtlichen Dokumenten im Regelfall als gebührenpflichtig.

Man sieht, die staatlichen Ebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden können sich mit der Verwirklichung des Öffentlichkeitsprinzips einen Schritt auf die Anforderung von Open Government zubewegen. Es versteht sich aber ebenfalls, dass – nebst rechtlichen Schranken – der Staat mit der Wissensöffnung nicht sämtliche Wirtschaftlichkeitsüberlegungen für den Bezug staatlicher Leistungen (und dazu gehört auch der Wissensbezug) über Bord werfen kann.

Noch ein letztes: Wissensvermittlung ist immer gut. Die staatlichen Ebenen müssen aber auch aufpassen, dass sie dem Wissensdurst und freien Wissenszugang nicht die Kompaktheit ihrer Informationsführung opfern. Die Verwaltung verfügt naturgemäß auch über viel **divergierendes** Wissen. Wenn der Thurgauer Regierungsrat schliesslich so und nicht anders entschieden hat, will ich nicht alle abweichenden Stellungnahmen von Ämtern publik machen, obwohl auch darin viel Wissen enthalten ist. Oder etwas anders formuliert: Die Verwaltung kann auch viel divergierendes Wissen produzieren, und das kann verunsichern, wo Informationskompaktheit gefragt ist.

Zweitens: Open Government in unserem föderalen System – was ist damit gemeint? Ist gemeint: Das flächendeckende technologische Upgrading quer durch alle föderalen Stufen?

Ich bin – wie gehört – kein Techniker und kann und will mich deshalb nicht zur technischen Seite äussern. Daher nur soviel: Es dürfte ausser Zweifel stehen, dass der Staat im technologischen Bereich von den neuen Plattformen und Anwendungsarchitekturen profitieren kann. Neue Software-Technologien werden in die E-Gov-Projekte einbezogen und gestatten eine bessere Ausgestaltung von browser-basierten Schnittstellen zu Bürger und Wirtschaft. Mit föderal wichtigen Vorhaben wie der E-Gov-Strategie Schweiz oder dem Portal ch.ch, die eben **alle** föderalen Stufen einbinden, machen wir auch technisch wertvolle Schritte für Open Government-Bedürfnisse, und wir profitieren hier auch von einem positiven Lösungswettbewerb, der unserem föderalen System innewohnt. Echtes Open Government bedingt aber nur schon intern etliche Vorleistungen und Bereitstellungen, etwa ein Dokumentenmanagementsystem, das diesen Namen verdient, oder gewisse Workflow-Module. Hier ist vieles mit anspruchsvollen, zielführenden Projekten auf allen föderalen Ebenen erreicht oder angestossen. Aber meistens nicht besonders revolutionär, denn wir bewegen uns entlang unserer etablierten Organisationsstrukturen. Auf diesem Feld

werden unsere Verwaltungen noch gefordert, sich und ihre Prozesse anzupassen und auf die gewandelten Bedürfnisse neu auszurichten. Das erfordert meistens viel Energie, Ressourcen und Zeit und fällt nicht immer ganz leicht. Sie wissen ja, wie dann der Tenor jeweils lautet: der Bürger steht im Zentrum, aber gerade darum dummerweise immer auch im Weg.

Zudem leben viele Verwaltungen in der digitalen Web 1.0-Welt, und viele Angebote sind deutlich so geprägt, wenn überhaupt schon vorhanden. Natürlich, die Fanfaren dazu wurden schon häufig geblasen und vielerorts auch gehört. Aber Sie wissen, wie das in unserem Lande funktioniert: Vom Bund wird gefordert, den Kantonen wird empfohlen, die Gemeinden kann man bestenfalls bitten. Meine Damen und Herren, wie wollen Sie eine Gemeinde mit knapp 100 Seelen und einem heutigen Internetauftritt, der sich im Format auf eine vom Bund gehostete Seite beschränkt und inhaltlich kaum den Informationsgehalt einer Visitenkarte erreicht, von heute auf morgen in die Web 2.0-Welt hineinkatapultieren? Es gibt, so müssen wir einräumen, auch in den Verwaltungen und unseren föderalen Ebenen die Onliner- und die Offliner-Gesellschaft. Mit den wandelnden Anforderungen können auf die Dauer wohl nicht mehr alle Gemeinwesen mithalten. Kooperation wird gefragt sein. Vielleicht vermag hier mit der Zeit eine **digitale** Kluft auch **föderale** Strukturreformen zu beschleunigen, aber das ist ein heikles Feld – darum erwähne ich es hier auch gar nicht.

Unter dem Aspekt der Verwaltungsorganisation wird schliesslich bereits heute ein **nächster** Evolutionsschritt an die Wand projiziert. Der heutige Ansatz eines „One-Stop“-Verwaltungsportals, das die Aufgabe als „front office“ versieht, scheint schon überholt. Man formuliert den Anspruch und die Entwicklung vom „One-stop“ zum „No stop“-Government – man verspricht sich eine Erweiterung des Integrationsgrades von Portalen und Daten, mit erheblich mehr automatisch verzweigten Datenaustauschen zwischen Institutionen und Staatsebenen. Das tönt ja sicher verlockend, aber lässt den ketzerischen Einwand aufkommen: Wollen wir das überhaupt? Wollen wir den Bürger, der auf einfachstem Weg einer amorphen, vermanschten Verwaltung gegenübertritt, und einfach kommuniziert, ohne zu wissen, mit wem und mit welcher Staats- und Verwaltungsebene er überhaupt kommuniziert? Einfachheit in Ehren, aber eine gewisse Verantwortung kann man dem Bürger nicht abnehmen - ein Anliegen einfach in den Blog hineingeworfen „to whom it may concern“ geht irgendwie nicht und überfordert auch den Staat. Die staatliche Ebene oder Stelle muss zumindest wissen, ob sie überhaupt angesprochen ist.

Sicher, es ist nicht immer einfach zu erkennen, welche Aufgabe nun vom Bund oder vom Kanton oder von der Gemeinde versehen wird (am Rande gesagt: gelegentlich weiss es offenbar auch der Bundesgesetzgeber selber nicht so genau). Das Verständnis für unser föderales Staatswesen bedingt auch ein ge-

wisses Grundwissen und Sensorium für die drei Staatsebenen,
und das fördern wir mit einem konturenlos verklumpten digitalen
Staats-Gegenüber vermutlich nicht.

Drittens: Open Government in unserem föderalen System – was ist damit gemeint? Ist gemeint: Eine neue Kommunikationsform zwischen Bürger und Staat?

Dass der Staat mit seiner Bürgerschaft spricht, ist selbstverständlich. Allenfalls verändert sich die Form. Open Government wird ja häufig als Beleg und Chance angeführt, die Bürgerbeteiligung auf neuen Wegen zu fördern. Die Wikis und Podcasts zu politischen Schwerpunktthemen wachsen – was Tourismusregionen für ihren Bereich gewinnbringend einsetzen, das können auch Kantone und Gemeinden in politischen Feldern nutzen. Regierungsräte und Gemeindepräsidenten werden zu Bloggern und ersetzen die traditionelle Ansprache im Festzelt durch die Enter-Taste (wobei man - als Klammerbemerkung - aber doch hinterfragen darf, ob das Festzelt für den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft nicht doch wichtiger sei als eine platte Bildschirmkommunikation). Bundesrat Leuenberger, Polit-Blogger der ersten Stunde, hat es ja längst schon vorgemacht und kommuniziert seit einigen Jahren auf seiner Webseite. Allerdings birgt die Direktheit, Zeitnähe und Reflexartigkeit des Dialogs auch Gefahren in sich: Mit Recht mahnt BR Leuenberger beispielsweise den Bloggern auf seiner Seite an, er könne sich zu den zahlreichen Vorschlägen in Sachen Regierungsreform nicht äussern, da ihm dies wohl als Abweichung vom Kollegialbeschluss ausgelegt würde. Also: Reflexblog vs. Kollegialprinzip? (Fragezeichen). Und weiter: Generelle politische Ent-

haftungsklausel für alle Blog-Antworten? (Nochmals Fragezeichen.) Und dann gibt es in unserem System ja auch noch einen gewichtigen weiteren Mitspieler: Unsere Parlamente. Gerade ihnen kommt die Funktion zu, als breites Abbild unserer Bevölkerung neue Ideen einzubringen, die Diskussionen breitgefächert zu führen und schliesslich auch gesetzgeberische Entscheide dazu zu fällen. Die aktive Blog-Bürgerschaft darf jedenfalls nicht plötzlich das Kantonsparlament oder die Gemeindeversammlung ersetzen. Und weiter noch: Auffälligkeiten und Mängel in unseren Verwaltungsabläufen können in der Web 2.0-Welt von der Bürgerschaft direkt coram publico aufgeworfen, verfolgt und diskutiert werden. Das ist gut so, aber auch hier kann es nicht so weit gehen, dass die Web-Community zum Verwaltungs-Inspizienten aufsteigt und faktisch die Parlamente ihrer Aufsichtsfunktion enthebt.

Die Öffnung neuer Kommunikations- und Teilhabeformen bedingt schliesslich auch die Entwicklung einer Debattenkultur. „Das Internet hat den Typus des ‚digitalen Heckenschützen‘ hervorgebracht, der seine Verbalattacken unter dem Schutz der Anonymität führt“, hiess es kürzlich in einem Kommentar. Wer neue Diskussionsplattformen einführt, muss nicht nur diese Inputs abarbeiten und bewältigen können, sondern auch für Kontrolle und Stilwahrung besorgt sein. Ich will jedenfalls auf meiner Kantonsseite keine ehrverletzenden Anwürfe oder Kompilationen aus der Fäkalsprache dulden, auch wenn die Entglei-

sungen gar nicht von der Verwaltung selber stammen, die ja das Forum nur betreibt. Ich habe aber auch wenig Lust, alle fünf Minuten mit der digitalen Putzmaschine durch meine Kantonsseiten zu fegen. Da bleibt vielleicht nur der etwas zahnlose Appell an die Vernunft: Selig sind die, die nichts zu sagen haben, und trotzdem schweigen.

Viertens: Open Government in unserem föderalen System – was ist damit gemeint? Ist gemeint: Die Veränderung der Volksrechte und demokratischen Partizipation?

Das grosse Potenzial und *die* Innovationskraft, die in Web 2.0 steckt, verortet man in den „social media“ und den Communities. Die Bürgerbeteiligung werde angekurbelt, die Partizipation gefördert. Vieles – und das dürfen wir auch wieder einmal sagen – ist aber heute bereits offen: Wir publizieren unsere Entscheide, Studien, Planungen und Vorhaben im Internet, die Vernehmlassungsvorlagen sind digital in voller Breite abrufbar und stehen jedermann für eine Bemerkung oder Eingabe offen. Im Unterschied zu anderen Ländern wird unsere Bevölkerung zudem auf allen föderalen Ebenen auch immer wieder in den partizipativen Prozess eingebunden und zu Sachthemen an der Urne befragt. Die eigentliche Herausforderung sehe ich in den **Meinungsbildungs**prozessen.

Da ist einmal die Macht der Communities. Themenbezogene Vernetzungen verändern die Ausübung von Volksrechten. Unsere Initiativ- und Referendumsbögen sind im Internet beziehbar – damit lässt sich, in die richtigen Community-Plattformen eingespeist, mit erheblich kleinerem Aufwand als auf der Strasse die Unterschriftenzahl beibringen. Man muss in diesem Licht durchaus darüber nachdenken, ob die erforderlichen Unterschriftenzahlen nicht angepasst werden müssen. Es kann Zufall

sein, aber wenn ich meinen Kanton anschau, so stelle ich fest, dass die Volksinitiative als Instrument bis 2008 nur relativ selten benutzt wurde. In den letzten Monaten erreichte uns aber eine ganze Flut von Initiativen, und häufig zu ähnlichen Themen. Und damit sind wir bei einem weiteren Problemkreis: nämlich der Gefahr einer überhöhten Dominanz von Gruppierungen, die zwar in der Minderheit, aber dafür sehr gut vernetzt sind. Eigentlich bedeutet dies, bezogen auf die **gesamte** Bevölkerung, eine Partizipations- und Meinungsbildungsschiefelage. Natürlich werden Sie einwenden, man könne den E-partizipativen Bürgern ihre gute Vernetzung und ihre Aktivität nicht zum Vorwurf machen. Da haben Sie recht, aber wir sind hier letztlich wieder beim vielbeklagten Auseinanderfallen von Bevölkerungs-Offlinern und –Onlinern. Die Dominanz in Blogs oder Chat-Foren widerspiegelt die Meinung der gesamten Bevölkerung vielleicht nur in Teilen und über- oder untergewichtet den eigentlichen Stellenwert einzelner Anliegen. Wir als Staat müssen dabei aufpassen, dass wir unser System nicht auch noch Web 2.0-mässig überspannen, und Sie wissen ja, wie die Kräfte heute schon wirken: Viele können wenig durchsetzen, wenige können viel verhindern!

Das Thema führt uns schliesslich noch einen Schritt weiter, und damit bin ich beim „Zwirbel“-Phänomen. „Zwirbel“ war eine Katze, die vor drei Wochen in Emmishofen (Quartier in Kreuzlingen) ein bedauernswertes Schicksal ereilte. Sie wurde von ei-

nem Unbekannten mit einem Luftgewehr erschossen. Ein absolut tragischer Fall, und die Empörung war zu Recht gross. Überrascht hat mich aber der Fortgang der Ereignisse und die einsetzende Eigendynamik. Auf Facebook versuchte die Besitzerin der Katze im Verbund mit Tierschutzorganisationen nun den Täter zu finden. Eine Woche später setzte auch noch das Tierportal „petfinder.ch“ eine Belohnung von 1000 Fr. für Hinweise aus. Die Katzen-Community mutiert damit zum verlängerten Arm des Staates. Sie beginnt sich dort zu verselbständigen, wo klarerweise dem **Staat** zufallenden Aufgaben wie die Strafverfolgung zur Debatte stehen. Das kann für den Staat und für jede föderale Ebene auch unerwünscht oder sogar gefährlich werden.

**Mit dem Kater „Zwirbel“ sind wir am Schluss angelangt.
Nochmals die Frage: Open Government – was ist damit
gemeint?**

Sicher enthalten diese neuen Dimensionen in der digitalen Entwicklung enorme Chancen und Möglichkeiten, die wollen wir auch nutzen. Sie fordern Bund, Kantone und Gemeinden auf allen Stufen heraus, verlangen nach Flexibilität und Erneuerung, was dem Staat grundsätzlich immer gut tut. Aber wir dürfen bei aller Euphorie unsere Kernaufgabe und Kernkompetenz nicht vergessen: Die solide, rasche, verlässliche Dienstleistung aller drei föderalen Ebenen für die gesamte Bevölkerung. Entscheidend für unser staatliches Handeln sind nicht primär Web 2.0 oder neue Dialogformen, sondern das dahinterstehende Dienstleistungsverständnis. „Open Government leads to Better Government“ lautete der Titel eines Zeitschriftenbeitrags. Das stimmt vielleicht -, **aber**: Open Government allein reicht nicht. Der Königsweg führt zum **Openminded** Government – und erst dann wird es auch zum Better Government.

Stand: 24.06.2010/Rainer Gonzenbach