Offenheit ranken? Der digitale Offenheitsindex

Leonhard Dobusch und Walter Palmetshofer
Freie Universität Berlin – Management-Department

Zusammenfassung

Der Digitale Offenheitsindex [do:index] ist ein mehrdimensionales Instrument zur Messung des Beitrags öffentlicher Körperschaften zu digitalen Gemeingütern (Daten, Information, Wissen und Infrastruktur) auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene.

Der Digitale Offenheitsindex verfolgt drei Ziele: Erstens soll die Bandbreite der mögliche Maßnahmen zur Verbesserung digitaler Offenheit aufgezeigt werden; zweitens soll digitale Offenheit gemessen und beispielhafte Praktiken identifiziert werden; drittens handelt es sich hierbei um die erste Ausgabe des Digitalen Offenheitsindex, der zukünftig jährlich veröffentlicht werden und so Entwicklungen im Zeitverlauf sowie Benchmarking über Ländergrenzen hinweg ermöglichen soll. Auf diese Weise soll sich unser Verständnis des gesellschaftlichen Werts von digitaler Offenheit ständig weiterentwickeln.

Stichworte: digitale Offenheit, Index, Benchmarking, Open Data, offene Gesellschaft, offene Bildung

Abstract

The Digital Openness Index [do:index] is a multi-dimensional measure of the contribution of public bodies to the digital commons (data, information, knowledge and infrastructure) on a city level, regional and nationwide level.

The Digital Openness Index pursues three goals: first an overall approach to show the range of possible initiatives to improve digital openness, second to measure digital openness and point out the good cases and practices and third this first edition of the Digital Openness Index, which will be published annually, will eventually allow for comparisons of trends over time and the benchmarking of performance across countries, continuously improving our understanding of the “digital openness” value for.society.

Keywords: digital openness, index, benchmarking, open data, open society, open education

1. Einleitung

Wer mitgestalten will, muss sich informieren können. Die dafür notwendigen Voraussetzungen, wie ein möglichst freier Zugang zu Wissen, können in einer digitalen Gesellschaft auf neue und zumindest potentiell inklusivere Weise realisiert werden. Jedoch gibt es derzeit kaum verbindliche Regelungen wie der Zugang zu gesellschaftlich bedeutsamen, digitalen Ressourcen geöffnet und gewährleistet werden kann. Wo es Regelungen und Angebote für offenen Zugang zu digitalen Ressourcen gibt, handelt es sich oft um Einzelinitiativen. Diese Analyse nehmen eine Reihe von Initiativen zum Ausgangpunkt, verschiedene zu messen, wie zum Beispiel der WebIndex,[1] Open Data Census[2] und Global Right to Information.[3] Jedoch deckt keines dieser Projekte nur ansatzweise die gesamte Breite der mit dem technologischen Wandel einhergehenden Veränderungen und Möglichkeiten für mehr digitale Offenheit ab.

Ziel des Projekts Digitale Offenheitsindex ([do:index]) ist es, ein Messinstrument zu entwickeln, um den Beitrag öffentlicher Körperschaften zu digitalen Gemeingütern (Daten, Informationen, Wissen, Infrastruktur, Lehr- und Lernunterlagen..) – also einem breit verstandenen Konzept von freiem Wissen - erkenn- sowie vergleichbar zu machen. Im Ergebnis soll der Digitale Offenheitsindex mit Hilfe eines Benchmarkingtools nicht nur informieren, sondern öffentliche Körperschaften zur Förderung digitaler Offenheit motivieren. Ein auf Basis des [do:index] regelmäßig erstelltes, überregionales Ranking verbessert die Vergleichbarkeit der Initiativen verschiedener öffentlicher Körperschaften und erlaubt so eine offene Diskussion über (auch: ungenutzte) Handlungsmöglichkeiten. Es sollen auf diese Weise auch die Vorreiter und Leuchtturmprojekte in den untersuchten Teilbereichen und deren Vorteile stärker sichtbar werden.

Der Index ist ein ganzheitlicher Ansatz bestehend aus 5 Teil-Rankings und Indikatorenvielfalt (über 60 verschiedene Indikatoren in 97 Abfragen), um das gesamte Spektrum an möglichen Initiativen aufzuzeigen.

- Das Teil-Ranking zu *Open Data* bewertet Umfang und Qualität von offen zugänglichen Datenbestände einer Gebietskörperschaft.

[1] Vgl. http://thewebindex.org
[2] Vgl. http://census.okfn.org
[3] Vgl. http://rti-rating.org

- Der Teilbereich *Open Education* bemisst das bildungspolitisches Anliegen Bildung freier verfügbar zu machen und umfasst Offene Lehr- und Lernunterlagen und sowie deren Aspekte.
- Bei *Open Policies* werden Richt- und Leitlinien sowie Förderprogramme im Bereich digitaler Offenheit, Open Access, Informationsfreiheitsgesetz und Open Government Policies beleuchtet.
- Der Unterbereich *Open Source Software* analysiert die Strategie, Awareness und den aktuellen Softwareeinsatz in Verwaltungen.
- Die Kategorie *Offene Infrastruktur* beschäftigt sich mit Zugangsmöglichkeiten zum Internet, digital-offener Infrastruktur und netzpolitischen Einrichtungen (z.B. Koordinationsstellen).

Der digitale Offenheitsindex ist somit ein Versuch, die von verschiedenen sozialen Bewegungen wie der Freie-Software- oder der Open-Data-Community bereits seit längerem vorangetriebenen Regulierunganreize für technische und soziale Innovation gebündelt zu evaluieren und auf diese Weise zu fördern. Der Index wurde von einer breiten Gruppe an Personen und Organisationen[4] sowie mit einer ausgedehnten öffentlichen Feedback- und Begutachtungsphase entwickelt. Auch die Vorgehensweise bei der Datenerhebung sowie Auswertung ist transparent und kann auf http://www.do-index.org nachvollzogen werden.

Die in diesem Beitrag präsentierten, ersten Ergebnisse sollen auch eine Reflexion der Potentiale und Gefahren eines derartigen Ranking-Ansatzes zur Förderung von Transparenz und Offenheit öffentlicher Körperschaften geben. Hinzu kommt die Frage nach unvorhergesehenen Effekten, die regulatorische Initiativen in Richtung digitaler Offenheit mit sich bringen können.

2. Grundlagen und Grenzen von Benchmarking-Ansätzen

Die Erstellung des Digitalen Offenheitsindexes basiert auf Benchmarking-Ansätzen. Es folgt ein kurzer Überblick der verwendeten Methode sowie eine Beschreibung jener

[4] Vgl. für eine Liste der in die Erstellung des digitalen Offenheitsindex involvierten Personen: http://www.do-index.org/team/

Ansätze, die für konkrete Ausgestaltung im Rahmen des Digitalen Offenheitsindexes relevant waren und sind.

2.1 Benchmarking als Methode

Benchmarking wird auch als „Besser werden durch das Lernen von anderen“ (Krems, 2004) oder „Das Verfahren, vorbildliche Lösungen zu ermitteln und um davon zu lernen“ (European Foundation for Quality Management, 2009) definiert. Es beschreibt den Prozess des Messens und Vergleichens mit anderen Organisationen, um aus diesen Lehren für die eigene öffentliche Verwaltung abzuleiten. Dies ist kein neuer Ansatz und hat mit dem Aufkommen des New Public Management als Methode der Prozessgestaltung Einzug gehalten und breite Anwendung gefunden (vgl. z.B. Stegmann, 2002)).

Benchmarking wird als ein kontinuierlicher, iterativer Prozess beschrieben, der mit Soll-Ist-Vergleichen operiert und sich ständig selbst neu rejustiert und somit zu Verbesserungen führt (Keehley und Abercrombie, 2008). Die Ziele von Unternehmen oder Verwaltungen sollen demnach rasch an veränderte Anforderungen und Bedürfnisse angepasst werden.

Beim Benchmarking handelt es sich um eine Methode die Good Practices zu finden, anzupassen und zu implementieren. Als Practice kann eine Aktivität, Strategie, Technik, Zugang, Methode oder Prozess (auch Verfahrensablauf) bezeichnet werden.

Es können drei Arten von Practices unterschieden werden:

- *Good bzw. Best Practice:* Als Good Practice werden die weltweit besten Praktiken in einem Bereich bezeichnet, die in verschiedenen Kontexten gute Resultate ermöglichen. Diese Praktiken sind anerkannt und werden von verschiedenen unabhängigen und nachvollziehbaren Quellen als Good Practice Modelle ausgezeichnet und bewertet.[5] Für Open Data sind dies beispielsweise die Zehn Prinzipien der Sunlight Foundation[6] oder NYC Open Data.[7]
- *Promising Practice:* Sind Ideen oder Prozesse neu und erst in der Anfangsphase erprobt, erzielen sie vorrübergehend gute Resultate und haben das Potenzial eine vielversprechende Praktik zu werden, so fallen sie in die Kategorie von *Promising Practices.* Für Open Data sei hier exemplarisch auf die Open Commons Region Linz verwiesen.[8]

[5] Häufig werden diese dann als „Best Practice“ bezeichnet. Wenn wir hier von „Good Practice“ sprechen, dann deshalb, weil es immer mehrere gute und nicht einzelne, kontextunabhängige „Best Practices“ gibt.
[6] Vgl. http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/
[7] Vgl. https://nycopendata.socrata.com/
[8] Vgl. http://opencommons.public1.linz.at/

- *Successful Practice:* Ideen, die bereits umgesetzt wurden und mittelfristige, positive messbare Verbesserungen brachten, werden als Successful Practices bezeichnet.

Eine weltweite Anpassung und Anwendung ist jedoch nicht in jedem Fall möglich. Dies zeigt sich am Beispiel von Open Data. Nicht alle guten Praktiken sind aufgrund von verschiedenen Gegebenheiten wie zum Beispiel unterschiedliche Rechtslagen oder historische Entwicklungen übertragbar.

Hinzu kommt, dass die verwendeten Praktiken häufig von den Anwendern selbstdefiniert, selbsterarbeitet und evaluiert. Auch dieser Umstand macht eine Überprüfung und gegebenfalls Neubewertung von unabhängiger Seite zur Vorbedingung von Mess- und Vergleichbarkeit.

Pelikan und Nowak (2001) skizzieren den allgemeinen Ablauf eines Benchmarking-Prozesses wie folgt:

1) Festlegen von relevanten Indikatoren für die Ergebnisqualität
2) Auswählen der Partner und konstituieren eines gemeinsamen Projektes
3) Entscheiden zur Auswahl der Messverfahren und messen der Ergebnisqualität
4) Identifizieren von Best-Practice-Ergebnissen durch Vergleiche
5) Analysieren der Prozesse und Strukturen der Best Practice
6) Analysieren der eigenen Prozesse und Strukturen und mit Best Practice vergleichen
7) Übernehmen und Entwickeln der erfolgreichen, verbesserten Prozesse und Strukturen

Unter besonderer Berücksichtigung des Anwendungsfalls digitaler Offenheit in der öffentlichen Verwaltung sowie der breite der zu evaluierenden Bereiche, wurde für die erstmalige Erstellung des Digitalen Offenheitsindex auf die Methode des lösungsfokussierten Benchmarkings nach Keehley und Abercrombie (2008) zurückgegriffen (vgl. Tabellen 2.1 und 2.2). Langfristig wäre ein Übergang zum traditionellen Ansatz zu berücksichtigen.

Tabelle 2.1: Traditionelles und Lösungsfokussiertes Benchmarking (nach Keehley und Abercrombie 2008: 55)

Traditionelles Benchmarking	**Lösungsfokussiertes Benchmarking**
1. Teamzusammenstellung	1. Problemerkennung
2. Festlegen des Zwecks und Umfang des Projekts	2. Kriterien für die Lösung festlegen

3. Klare Definition der Prozesse welche „gebenchmarkt“ werden soll 4. Recherche nach potenziellen Partner 5. Auswahl der Messgrößen und Erfolgskriterien 6. Interne Daten sammeln um Grundperformance festzustellen 7. Daten von Partnerorganisation sammeln 8. Analyse der Leistungsunterschiede 9. Importieren der Praktiken um die Unterschiede zu verringern 10. Regelmäßiges Monitoren der Resultate nach Einführung der Änderungen 11. Kontinuierliche Re-Kalibrierung und Neuauswertung der erzielten Änderungen	3. Suche nach vielversprechenden Praktiken 4. Einführung und Umsetzen der vielversprechenden Praktiken 5. Überwachung/Monitoring von Fortschritt und Umsetzung

Ein Vorteil dieser beiden Methoden besteht darin, dass sie flexibel, je nach Bedarf, an die Umstände und Anforderungen angepasst werden.

Tabelle 2.2: Unterschiedliche Eigenschaften der Benchmarking Methoden (angelehnt an Keehley und Abercrombie, 2008: 57)

Eigenschaften	**Traditionelles Benchmarking**	**lösungsfokussiertes Benchmarking**
Komplexität	Komplex	Einfach
Grad der Einbindung der Führungsetagen	Hoch	niedrig bis mittel
Grad der Einbindung von Entscheidungsträger	Mittel	niedrig bis hoch
Ressourcenanspruch	Hoch	Niedrig
Grad der Prozessfokussierung	Hoch	Niedrig
Abhängigkeit von Maßnahmen	Hoch	Mittel
Eignung für die Umsetzbarkeit in Bezug auf Organisationsstruktur	große oder komplexe Organisation	kleinere bis mittlere Organisationen
Eignung für die Umsetzbarkeit in Bezug auf Mitarbeiteranzahl	hohe Anzahl von Mitarbeitern	niedrige oder mittlere Anzahl von Mitarbeitern
Rasche Umsetzbarkeit	Nein	Ja
Einführungsphase notwendig	Ja	Nein
Geeignet für Einzelperson	Nein	Ja
Empfohlene Anzahl der Schritte	11	5
Sind die einzelnen Schritte detailliert beschrieben?	Ja	Nein
Erfolg vom jeweiligen Netzwerk abhängig	Nein	Ja
Methode angewendet seit	mehr als 20 Jahren	erst seit 7 Jahren unter diesem Begriff
Eignung für Gruppen	Verwaltung, Firmen	Community, Einzelpersonen
Geeignet für [do:index] Version	Langfristig	Anfangsstadium

Für den Digitalen Offenheitsindex wurde in der aktuellen Version zuerst der lösungsfokussierte Ansatz verwendet. Danach sollte es zu einem „gemischten“ Übergang beider Methoden kommen. In der langfristigen Version empfiehlt sich zur Erweiterung und Erstellung des Index der traditionelle Ansatz.

Am Beginn spielt die Zeit eine wichtige Rolle (vor allem der Aufholbedarf gegenüber anderen Städten und Regionen) um ein Momentum seitens der Community für digitale Offenheit zu schaffen. Weiters sind in der Anfangsphase die Ressourcen durch die verstärkte Beteiligung der Community limitiert, welche weniger Ressourcen zur Verfügung hat als der Verwaltungskörper – jener reagiert in dieser Phase zu langsam. Es wäre eine allgemein notwendige und zu wünschende Veränderung in Richtung lernende Organisation in den Verwaltungsorganisationen erstrebenswert. Wegen dieses kurzen Zeitraumes und durch den extern eingeleiteten Prozess ist dies jedoch eher unwahrscheinlich. Dieser Prozess der Akzeptanz und Zustimmung zu digitaler Offenheit benötigt eine gewisse Zeit.

Die Argumente bei der mittel- und langfristigen Anwendung des traditionellen Ansatzes liegen dabei in der Zunahme der Komplexität des Index, den aufwändigeren Analysen der Daten bzw. den langfristigen erweiterten verwaltungseinheitsübergreifenden Vergleichen.

Weiteres ist beim Fortschreiten der Versionen die Dringlichkeit der Lösung nicht so immanent wie zu Beginn, d.h. die Messung und Darstellung erster Initiativen zur Steigerung der digitalen Offenheit bzw. das in-die-Wege-leiten der Initiativen ist wichtiger als „kleinere“ Versionsupdates in der Zukunft. Dahinter liegt auch die Annahme, dass aktuell noch nicht die Möglichkeiten gegeben sind, alle Indikatoren erfolgreich umzusetzen (z.B. Umsetzung bei Open Educational Ressources wird mit hoher Wahrscheinlichkeit einen jahrelangen Prozess benötigen).

Das Voranschreiten der Implementierung an sich ist komplexer und aufwändiger und daher benötigt die Analyse eine Arbeitsgruppe (mehrere Individuen, Gruppen oder Vereine etc.). Die daran Beteiligten müssen auch koordiniert werden. Der Idealfall wär, dass es langfristig keine Einzelinitiativen mehr benötigt die dieses Benchmarking durchführen, sondern jene von den zuständigen Verwaltungen durchgeführt werden (Pollock, 2012).

2.2 Grenzen von Benchmarking-Ansätzen als Steuerungsinstrument

Wie bei jeder Methode, die qualitative Phänomene quantitativ mess- und vergleichbar macht, gilt auch für Benchmarking-Ansätze, dass deren Ergebnisse mit der gebotenen Zurückhaltung zu interpretieren sind. Folgende immanente Grenzen von Benchmarking-Ansätzen gilt es zu beachten – vor allem, wenn diese, wie hier durchaus intendiert, als Instrumente politischer Steuerung konzipiert sind:

- *Messfehler:* Dinge, die sich leichter quantifizieren lassen, finden stärker und einfacher Eingang in Benchmarking-Werkzeuge als schwerer quantifizierbare Aspekte. Quantifizierbarkeit muss aber – bzw. wird in der Regel – nicht mit Bedeutsamkeit einhergehen.

- *Aggregationsfehler:* Der Gewichtung verschiedener quantitativer Indikatoren im Rahmen eines aggregierten Benchmarking-Werkzeugs, wie es der Digitale Offenheitsindex darstellt, wohnt notwendigerweise ein gewisses Willkürmoment inne. Die Bewertung einzelner Indikatoren als weniger, mehr oder gleich wichtig ist immer eine normative Entscheidung. Diesen Umstand gilt es nicht nur zu reflektieren, sondern er fordert auch die Offenlegung sämtlicher vorgenommener Gewichtungen bei der Präsentation der Ergebnisse. Idealerweise erlaubt eine digitale Ergebnispräsentation dann auch noch eine dynamische Variation verschiedener Gewichtungsdimensionen.
- Reaktivität der Messung: Benchmarking und Ranking im Bereich der Sozialwissenschaften induzieren, so sie als bedeutsam wahrgenommen werden, Verhaltensänderungen. Bis zu einem gewissen Grad sind diese Verhaltensänderungen auch intendiert bzw. Motivation für die Messung. Das gilt auch für den Digitalen Offenheitsindex, der durch die Messung Initiativen für ein mehr an digitaler Offenheit befördern möchte. Gleichzeitig kommt es aber ebenso häufig zu unintendierten, wenn nicht sogar unerwünschten Verhaltensänderungen, wie beispielsweise eine Priorisierung jener Aktivitäten, die auf besonders einfache Weise zu einer besseren Bewertung führen. Derartigen Problemen kann in der Regel nur durch wiederholte Messungen und entsprechende Neubewertung und -gewichtung der einzelnen Indikatoren begegnet werden.

Da sich alle diese Fehler nicht vermeiden lassen, sondern Benchmarking-Ansätzen inhärent sind, ist es umso wichtiger, diese offensiv zu kommunizieren und bei politischen Ableitungen dementsprechend vorsichtig zu sein.

3. Indexierung von Offenheit

Neben allgemeinen Benchmarking-Ansätzen, wurden bei der Entwicklung des Digitalen Offenheitsindexes auch Anleihen bei bereits bestehenden Offenheits-Indizes genommen.

3.1 Bekannte Projekte

Im Rahmen der Recherche zu mit dem Digitalen Offenheitsindex vergleichbaren Indizierungs- und Rankingprojekten, wurden vor allem die folgenden als wertvolle Referenzbeispiele identifiziert.

Der *WebIndex*[9] ist eine weltweite Untersuchung von der World Wide Web Foundation und misst auf Länderbasis den Nutzen, die Verwendung und den Einfluss des Internets mit einem breiten Ansatz. Der Fokus liegt hierbei auf technischen Indikatoren in drei Kategorien:

- *Web Readiness:* Qualität und Umfang der Kommunikationsstruktur, institutionelle Infrastruktur.
- *Web Use:* Internetnutzung pro Bewohner und den verfügbaren Inhalten.
- *The Impact of the Web:* Soziale, ökonomische und politische Indikatoren (Nutzung von sozialen Netzwerken, E-Commerce und E-Participation.

Einige Themen wie Open Source, OER, Open Access und andere sind keine Schwerpunkte beim WebIndex. Teilweise werden aber Open Data und Lizenzfragen behandelt. Infrastruktur wird detailierter untersucht, jedoch werden z.B. Community-Netzwerke nicht berücksichtigt, sonderen nur der Zugang selbst und ob Richtlinien zu Förderungen eines breiteren Zugangs bestehen.

Der *Open Data Census*[10] der Open Knowledge Foundation befasst sich ausschließlich mit Open Data. In diesem Bereich ist dieses Projekt aktuell weltweit federführend. Dies ist auch der Grund, weshalb die Open Data Sektion des Digitalen Offenheitsindex teilweise stark an diesen angelehnt ist, auch um Datenaustausch nach den Erhebungen gewährleisten zu können.

Einen Teilbereich von Open Data deckt auch *die European Public Sector Information Platform*[11] ab, hierbei liegt der Fokus jedoch auf Public Service Information und nicht Open Data im engeren Sinne.

Global Right to Information[12] wird von Access Info Europe und The Centre for Law and Democracy erstellt und beschäftigt sich mit den Informationsfreiheitsgesetzen. Ähnlich fokussiert ist auch das Projekt *Right2info*[13] von der Open Society Justice Initiative, die sich auch mit dem Auskunftsrecht beschäftigt.

Der *Open Governance Index*[14] ist ein Projekt von VisionMobile im Rahmen des EU FP7 ICT Programs webinos, das die Offenheit von Opensource Projekten selbst misst. Dabei wird Openness im Sinne von Transparenz, Entscheidungsfindung, Wiederverwendung und Community-Struktur verstanden.

---

[9] Vgl. http://thewebindex.org
[10] Vgl. http://census.okfn.org/
[11] Vgl. http://epsiplatform.eu/content/comments-scoreboard-and-scoreboard-indicators
[12] Vgl. http://rti-rating.org
[13] Vgl. http://www.right2info.org
[14] Vgl. http://www.visionmobile.com/product/open-governance-index/

In der Zusammenschau dieser Indikatoren werden die Stärken und Schwächen der bisherigen Ansätze deutlich. Besonders ausgefeilt sind bislang vor allem Messinstrumente im Bereich Open Data. Bei diesen Initiativen bleiben jedoch zahlreiche anderen Aspekte digitaler Offenheit wie Software, Lernunterlagen oder allgemeine Förderungsmaßnahmen und Infrastrukturmaßnahmen außen vor. Letztere werden zwar von länderbasierten Rankings wie dem WebIndex erfasst – jedoch fehlt in diesem Zusammenhang wieder die Sensibilität für Fragen von offenen Lizenzen und offenen Formaten; hinzu kommt, dass die zahlreichen kommunalen und regionalen Initiativen dabei nicht sichtbar werden, so sie überhaupt Berücksichtigung finden.

Es kann deshalb behauptet werden, dass kein anderes Projekt digitale Offenheit breit im Sinne von des Beitrags zu digitalen Gemeingütern.versteht und einen einen Mehr-Ebenen-Ansatz bei der Messung verfolgt.

3.2 Digitaler Offenheitsindex - [do:index]

Eine zentrale Idee des Digitalen Offenheitsindex ist es einen „Grundstein“ zu legen, auf welchem langfristig aufgebaut werden kann. Mit anderen Worten, die kulturelle Öffnung im Sinne eines Bekenntnisses von öffentlichen Verwaltungen zu digitalen Gemeingütern leitet einen allgemeinen Prozess digitaler Öffnung ein. Danach folgen die technische Öffnung, um die Schnittstellen, Wiederverwertung und zur Verfügungsstellung von diesen digitalen Gemeingütern zu gewährleisten.

Der Digitale Offenheitsindex besteht dazu mehreren verschiedenen Subkategorien. Diese dienen vor allem dazu, die Bandbreite digitaler Offenheit darzustellen. Die Einteilung der einzelnen Kategorien ist so gewählt, dass einzelne Abschnitte und damit verbunden schrittweise Umsetzungen der Initiativen und Bemühungen leichter nachvollziehbar und auch einzeln mess- und vergleichbar sind. Es ist damit möglich, dass auch Vorreiter und Initiativen in Teilbereichen erhöhte Aufmerksamkeit bekommen und nicht in einem Gesamtranking untergehen.

Als Grundlagen zur Erstellung des Digitalen Offenheitsindex wurden und werden folgende Anleitungen berücksichtigt:

- *Handbook on Constructing Composite Indicators* der OECD (OECD, 2008)
- *Handbuch Ziele und Indikatoren des Bundeskanzleramt Österreich* (BKA, 2011)
- Data and Metadata Reporting and Presentation Handbook (OECD, 2007)
- *Creating Indicators of Sustainability. A social approach.* (Miller, 2007)

- Eine *Studie zu Open Government in Deutschland* im Auftrag des Bundesministerium des Innern (Bundesministerium des Innern, 2012)
- *Interviews, Diskussionen, Workshops* zu Open Data in Wien, Berlin, Linz

Folgende Kriterien (vgl. OECD, 2008: S. 20) werden an die Erstellung, Zusammenstellung bzw. Konstruktion des Digitalen Offenheitsindex gestellt und wie nachfolgend gezeigt erfüllt:

- Transparenz und verständliche Nachvollziehbarkeit des Index – falls es die vorhandene Datenlage bereits ermöglicht: eine reale Anwendung des Index
- Robustheit des Index, einzelne Messartefakte sollen abgefedert werden
- Flexibilität des Index, d. h. ob Anpassung möglich ist.
- Sensitivität des Index, d. h. einzelne Faktoren werden berücksichtigt.
- Es wird aufgezeigt bei welchen Unterkategorien die aktuelle Datenlage leider noch keinen sinnvollen Vergleich ermöglicht.
- Vergleichbarkeit der Indizes verschiedener Städte und Länder
- Vergleich mit anderen Indizes bzgl. etwaiger Korrelationen
- Verständliche Interpretation des Index
- Darstellung des Index – visuelle Aufbereitung

Nach einer ersten Planungsphase und Einladung an die verschiedenen Personen und Gruppen fand sich ein Kernteam aus computer- und netzaffinen Communities von über 15 Mitgliedern.[15] Diese Mitglieder decken ein breites Spektrum von zivilgesellschaftlichen Organisationen ab, die im Bereich digitaler Offenheit tätig sind (u.a. die Free Software Foundation Europe, den Chaos Computer Club, den Digitale Gesellschaft e. V., Wikimedia e. V., Open Knowledge Foundation etc.).

Mit Mitgliedern dieser Gruppe wurden die fünf Kategorien und somit auch Teilbereiche des Digitalen Offenheitsindex herausgearbeitet. Im Rahmen eines Workshops im Frühjahr 2013 wurden Entwürfe diesbezüglicher Erhebungsinstrumente mit ExpertInnen erstellt und danach mittels öffentlichem Aufruf zu Feedback um weitere Details und Indikatoren ergänzt. Dazu wurde der jeweilige Vorschlag für den Erhebungsfragebogen mindestens drei Wochen lang auf der Webseite diskutiert und verbessert. Am Ende dieses Prozesses standen fünf Fragebögen zu den Kategorien Open Data, Open Infrastructure, Open Software, Open Policies, Open Educational Resources.

[15] Vgl. http://www.do-index.org/team/

3.3 Kategorien des Digitalen Offenheitsindex

3.3.1 Open Policies

Open Policies bezeichnet jene politischen Maßnahmen und Bestimmungen, die darauf abzielen, im öffentlichen Sektor und darüber hinaus digitale Offenheit und Teilhabe zu fördern. Konkret gefragt werden z.B. ob es Richt- und Leitlinien sowie Förderprogramme im Bereich digitaler Offenheit und Open Access (der freie Zugang zu wissenschaftlicher Literatur) gibt. Weiters wird gefragt ob ein Informationsfreiheitsgesetz (gewährt jeder Person einen voraussetzungslosen Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen von Behörden ohne dass eine Begründung durch Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder sonstiger Art erforderlich ist) bzw. ein Transparenzgesetz (hier die Behörden dazu verpflichtet werden, die entsprechenden Informationen ohne vorherige Anfrage für alle kostenlos zu veröffentlichen) vorhanden ist. Bei den Open Government Policies wird erhoben, inwieweit die demokratischen Prozesse transparent ablaufen. Idealerweise werden so Möglichkeiten zur Interaktion und Überprüfbarkeit im politischen Entscheidungsprozess geschaffen.

3.3.2 Open Software

Bei freier und Open-Source-Software handelt es sich um Computerprogramme, die frei verwendbar sind und somit unbeschränkt ausgeführt, kopiert, verbreitet, untersucht, und geändert werden dürfen. Freie und Open-Source-Software kann deshalb schnell und ohne Genehmigung des Herstellers an eigene Bedürfnisse angepasst werden oder auf Sicherheitslücken hin untersucht werden. Gleichzeitig reduziert sich durch den Zugang zum Quellcode die Gefahr der Abhängigkeit von einem einzelnen Anbieter. Neben der Frage der strategischen Planung, Entwicklung und Sensibilisierung bei diesem Thema sowie der Anwendung von offenen Formaten geht es auch um den Einsatz von freier und Open-Source-Software in der Hoheitsverwaltung und bei Unternehmen der Daseinsvorsorge (Unterkategorien sind zum Beispiel der Server-, Desktop- und Office-Bereich sowie Fachanwendungen). Die Bedeutung von Software für digitale Offenheit kann dabei kaum überschätzt werden, stellt Software doch die Grundlage jeglicher digitaler Offenheit dar und sind mit ihr auch Sicherheitsfragen verbunden (für einen allgemein Überblick zu Geschichte und gesellschaftlicher Relevanz von Freier Software vgl. Grassmuck 2004).

3.3.3 Open Data

Unter Open Government Data versteht man offene Verwaltungsdaten, also jene Datenbestände des öffentlichen Sektors, die im Interesse der Allgemeinheit ohne jede Einschränkung eingesehen und genutzt werden können. Zugleich schließt dies all jene

Datenbestände des öffentlichen Sektors aus, deren Veröffentlichungen nicht im Interesse öffentlicher Belange liegen, die geheim gehalten werden sollen oder die personenbezogene Daten sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beinhalten. Beispiele für Open Data sind Fahrplanveröffentlichungen des ÖPNV, Einwohnerstatistiken, Informationen zur öffentlicher Auftragsvergabe, usw..

In der Kategorie Open Data werden neben grundsätzlichen Fragen wie jener nach der Existenz eines Datenportals auch solche zur Verfügbarkeit verschiedener Datenbestände (Haushalt, Verkehr, Öffentliche Werke, Statistische Daten, Wahlergebnisse, Infrastruktur, verbrauch, Servicedaten, Gesetze, etc.) sowie deren Nachnutzungsmöglichkeit und verschiedenen damit verbundenen Kriterien (Lizenz, öffentlich erhältlich, digital, maschinenlesbar, aktuell, aggregiert) gestellt. In diesem Teilbereich sind die Kriterien teilweise an den Open Data Census der Open Knowledge Foundation angelehnt. Dies hat den Vorteil, dass die Datenbasis vergleichbar und gegebenenfalls in beiden Richtungen verbessert wird.

3.3.4 Open Infrastructure

Offene Infrastruktur dient als Überbegriff für Einrichtungen und technische Maßnahmen, die ein Mehr an digitaler Teilhabe für die Bevölkerung ermöglichen sollen. Darunter können sowohl das Einrichten von offenen WLAN-Netzwerken, als auch das zur Verfügung stellen von internetfähigen Computern im öffentlichen Raum, sowie die Unterstützung von Personen, die bisher keine oder nur geringfügige Erfahrungen mit dem Internet besitzen, verstanden werden. Grundsätzlich fällt somit alles in diese Kategorie, das der Bevölkerung mehr digitale Teilhabe ermöglicht. Die Fragen beschäftigen sich dementsprechend mit Netzpolitik und offener Infrastruktur im Allgemeinen. Insbesondere geht es dabei um die Existenz und möglichen Aufgaben einer zentralen Koordinierungsstelle für Fragen digitaler Offenheit. Eine solche Koordinierungsstelle hilft einerseits ein offenes Infrastrukturangebot bereitzustellen, andererseits stellt sie eine Anlaufstelle bei Fragen bezüglich digitaler Offenheit dar. Des Weiteren kann sie Weiterbildungen sowohl für Mitarbeiterinnen im öffentlichen Dienst, als auch für die Bevölkerung initiieren und organisieren, um diese für die Relevanz digitaler Offenheit zu sensibilisieren.

3.3.5 Open Educational Resources (OER)

Open Education bezieht sich darauf, Bildung und Bildungsmaterialien frei verfügbar zu machen. Im engeren Sinne wird sie oft auf die Wissensvermittlung über das Internet bezogen, die einerseits auf freien Lernmaterialien und andererseits auf allgemein zugänglichen Lernplattformen basiert. Open Education ist nicht gleichzusetzen mit E-Learning, nutzt aber durchaus dieselben technischen Mittel. Konkrete Fragen behandeln die

Unterstützung von OER-Projekten, sowie die Information der Bevölkerung durch eine zentrale Koordinierungsstelle, OER-Portale die Vernetzung unterschiedlicher Projekte, sowie einen einfachen Zugang für die Bevölkerung zu einem breiten und digitalen Bildungsangebot. Weiters werden die Mitgliedschaft in OER-Vereinigungen als Indikator für ein offizielles Bekenntnis einer Gebietskörperschaft, die Lizenzierung offenen Lehr- und Lernunterlagen mithilfe von Standardlizenzen sowie die Existenz von Leuchtturmprojekten erhoben.

4. Datenerhebung und erste Ergebnisse

4.1 Datenerhebung

Ende Sommer 2013 wurde mit der Datenerhebung in 48 Gebietskörperschaften (die fünf größten Städte in der Schweiz und Österreich, sowie die 16 Bundesländer und deren jeweiligen Haupstädte in Deutschland, sowie 6 Städte mit mehr als 500.000 Einwohner, Auflistung siehe Anhang) begonnen. Diese Erhebung ist noch im Gang.

Die Vorgehensweise bei der Erhebung folgte dabei einem Dreischritt. Telefonisch oder via Mail wurden Ansprechpartner in der jeweiligen Gebietskörperschaft erfragt und diesen daraufhin der Link zu dem Online-Erhebungswerkzug zugeschickt. In jenen Fällen, wo eine Beantwortung der Fragen von Seiten der Gebietskörperschaft abgelehnt wurde, erfolgte die Beantwortung auf Basis von Webrecherchen in Eigenregie. Zu jedem Fragenkomplex wurden in so einem Fall allgemeine Google-Suchen, Suchen auf den Webseiten der Gebietskörperschaften sowie, falls vorhanden, E-Government-Informationssystemen durchgeführt.

Da das Ziel die Erhebung digitaler Offenheit darstellt, erscheint es angemessen, eine solche dann jedenfalls zu verneinen, wenn trotz derart systematischer Suche keine Informationen bezüglich einer konkreten Maßnahme auffindbar waren.

4.2 Erste Ergebnisse

Die Schwierigkeiten, sich zuständig fühlende Ansprechpartner für die Beantwortung der Fragen zu finden, übertrafen die ohnehin geringen Erwartungen. Gleichzeitig konnten wir dennoch die Erfahrung machen, dass es auch – bisweilen unabhängig von formaler Zuständigkeit – durchaus in den meisten öffentlichen Körperschaften engagierte MitarbeiterInnen mit Interesse an der Thematik gibt.

Ebenfalls wie erwartet zeichnet sich bereits ab, dass es starke Unterschiede in den jeweiligen Teilbereichen gibt. Während das Thema Open Data mittlerweile in sämtlichen Gebietskörperschaften ein Thema ist, finden sich bislang noch kaum Initiativen im Bereich Open Policies.

Was die Bedeutung von Freier und Open-Source-Software betrifft, so wurde vor allem hinsichtlich Sicherheitsaspekten eine gesteigerte Sensibilität als Folge der Enthüllungen Edward Snowdens in den geführten Gesprächen erkennbar.

Für konkrete Aussagen und Auswertungen warten wir aktuell noch auf die Komplettierung der Umfrage.

5. Fazit und Ausblick

In den vorangegangenen Kapiteln wurde beschrieben wie mit Benchmarking-Methodik und dem Instrumentarium eines Index versucht wird, digitale Offenheits-Initiativen auf Städte- und Länderebene zu forcieren und dadurch eine Einführung neuer Richtlinien sowie eine Neugestaltung von Politik- und Verwaltungshandeln im netzpolitischen Kontext anzuregen.

Danach wurde dargelegt wie mittels der lösungsfokussierten Benchmarking Methode ausgehend von der Community bereits eine Vermessung gestartet wurde und die aktuell noch in der Datenerhebungsphase ist. Um eine langfristige Umsetzung der digitalen Offenheit voranzutreiben wurde die Methode der traditionellen Benchmarking Methode für die Stadtverwaltungen beschrieben und vorgeschlagen.

Es wird sich in der Zukunft zeigen ob dieser von der Community eingeleitete Prozess zur weiteren Öffnung des digitalen Gemeinguts und das in dieser Arbeit vorgestellte Benchmarking-Instrument des Digitalen Offenheitsindex in der erweiterten Community und auf der Verwaltungsebene erfolgreiche Anwendung finden.

Der Digitale Offenheitsindex ist ein erster, in seiner Breite neue Ansatz zur Messung von digitaler Offenheit im überregionalen Vergleich. Ob das Ziel einer Verbesserung digitaler Offenheit – auf Städteebene und langfristig auch auf überregionaler Ebene – im gesamten oder in einzelnen Teilbereichen des Indexes erreicht wird, können erst zukünftige Evaluationen zeigen.. Aber gerade das Über-die-Grenzen-sehen, sei dies regional als auch interdisziplinär, wie z. B. die Beobachtung neuester Benchmarking-Trends oder/und Technologien aus dem IT-Bereich, ermöglicht einen Austausch über die Good Practices. Das ständige Messen und Beobachten, welches hier positiv betrachtet wird, und eine Kultur des regen Austausches und flexiblen Lernens, wird auch die Verwaltungseinheiten selber positiv

beeinflussen. Bis dem soweit ist wird es wahrscheinlich ein längerer Weg sein mit kleineren Rückschlägen (Pollock, 2012). An dieser Stelle seien die kleinen, aber positiven Entwicklungen wie z.B. der Städte München bei Open Source oder Wien bei Open Data hervorgehoben.

Es wäre somit zu wünschen, dass im Interesse der Verwaltungen selber der Übergang von einem lösungsfokussierten Ansatz zu einem traditionelleren Ansatz kommt, und zwar nicht weil jener unbedingt besser wäre, sondern weil sich damit die Lernfähigkeit und das Erkennen von Verantwortung und Verantwortbarkeiten, welche die Verwaltungen tragen, abbilden würden.

Der anfängliche lösungsfokussierten Ansatz wurde ja unter anderem deswegen verwendet und wird noch immer angewendet, weil diese Organisation ihren Aufgaben nicht nach kamen und kommen, (technisch sowie kulturell, bei Ersterem zeichnet sich im Allgemeinen eine steilere Lernkurve ab).

Die Öffentlichkeit hat ein Recht auf digitale Offenheit, Verantwortung, Verantwortbarkeit und auch in Effizienz. Es bleibt zu hoffen, dass dieses Recht und der Ruf danach nicht in einer gewissen Bunkermentalität versinken. Hierbei geht es nicht um entweder mit uns oder gegen uns sondern mit einem gewissen Neugier und Offenheit nach Hilfe, Ideen und neuen Perspektiven Ausschau zu halten um die zukünftigen Aufgaben und Problem mit einer größeren Resilienz bzw. Standhaftigkeit zu lösen. Der Prozess soll dabei offen sein: auch um externen Personen die Chance zu geben ihren Anteil beizutragen. Immerhin handelt es sich bei digitale Offenheit, und den damit betroffen Aspekten der Gesellschaft, um ein öffentliches Gut, welches zu schützen gilt, und dies liegt in unserer Verantwortung.

Anhang

Auflistung der Städte/Länder

Tabelle 3: Auflistung der Städte und Länder die untersicht

Schweiz:
Zürich
Basel
Genf
Bern
Lausanne
Österreich:
Wien
Graz
Linz

Salzburg
Innsbruck

Deutsche Bundesländer (16)	Länderhauptstadt (16)
Baden-Württemberg (BW)	Stuttgart
Bayern (BY)	München
Berlin (BE)	Berlin
Brandenburg (BB)	Potsdam
Bremen (HB)	Bremen (de facto)
Hamburg (HH)	Hamburg
Hessen (HE)	Wiesbaden
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	Schwerin
Niedersachsen (NI)	Hannover
Nordrhein-Westfalen (NW)	Düsseldorf
Rheinland-Pfalz (RP)	Mainz
Saarland (SL)	Saarbrücken
Sachsen (SN)	Dresden
Sachsen-Anhalt (ST)	Magdeburg
Schleswig-Holstein (SH)	Kiel
Thüringen (TH)	Erfurt
Deutsche Städte mit mehr als 500.000 Einwohner	Bundesland
Köln	Nordrhein-Westfalen
Frankfurt am Main	Hessen
Dortmund	Nordrhein-Westfalen
Essen	Nordrhein-Westfalen
Leipzig	Sachsen
Nürnberg	Bayern

Literatur

BKA Bundeskanzleramt Österreich (2011): *Handbuch Ziele und Indikatoren auf Untergliederungs-, Globalbudget-, und Detailbudgetebene*. Available at: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42635> [Accessed 12. September 2013].

Bundesministerium des Innern (2012): *Open Government Data Deutschland Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern.* [online] Available at: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment.pdf?__blob=publicationFile> [Accessed 12. September 2012].

European Foundation for Quality Management (2009): *The European Benchmarking Code of Conduct.* [online] Available at: <http://www.efqm.org/en/PdfResources/Benchmarking%20Code%20of%20Conduct%202009.pdf> [Accessed 12. September 2013].

Grassmuck, V. (2004): *Freie Software: Zwischen Privat- und Gemeineigentum.* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. [online] Available at: http://freie-software.bpb.de/ [Accessed 12. September 2013].

Keehley, Patricia | Abercrombie Neil (2008*): Benchmarking in the Public and Nonprofit Sectors: Best Practices for Achieving Performance Breakthroughs*. 2nd Edition. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Krems, Burkhardt (2004): *Was ist Benchmarking?* [online] Available at: <http://www.olev.de/b/psbs_what_is_benchmarking.htm> [Accessed 12. September 2013].

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007): *Data and Metadata Reporting and Presentation Handbook*. Paris: OECD Publications. doi: 10.1787/9789264030336-en Available at: <http://www.oecd.org/std/37671574.pdf> [Accessed 12. September 2013].

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008): *Handbook on Constructing Composite Indicators.* Paris: OECD Publications. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/42/42495745.pdf> [Accessed 12. September 2013].

Pelikan, Jürgen M. | Nowak, Peter (2001): *Benchmarking eine Strategie der Qualitätsent-wicklung und der lernenden Organisation.* [pdf] Available at: http://www.univie.ac.at/qik/OEGGO011102.PDF [Accessed 12. September 2013]

Pollock, Rufus (2012): *Managing Expectations II: Open Data, Technology and Government 2.0 – What Should We, And Should We Not Expect*. [blog] *Open Knowledge Foundation Blog*, 13 September 2012. Available at: <http://blog.okfn.org/2012/09/13/managing-expectations-ii-open-data-technology-and-government-2-0/> [Accessed 14. September 2013].

Stegmann, Bert (2002), Benchmarking als Instrument einer New Public Management-orientierten Controllingkonzeoption für kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe. Achen: Shaker Verlag [online] Available at: <http://www.shaker.de/Online-Gesamtkatalog-Download/2013.10.14-20.09.56-87.254.102.8-rad80D7A.tmp/3-8322-0499-7_INH.PDF> [Accessed 14. Oktober 2013].