Offene Verwaltungsdaten: Innovation und Emanzipation durch Intermediation

Maximilian Heimstädt*, Philipp Golka**
* Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Freie Universität, Berlin, m.heimstaedt@fu-berlin.de
** Institut für Soziologie, Friedrich Schiller Universität, Jena, philipp.golka@uni-jena.de

Abstract

Menschen und Organisationen setzen sich für verschiedene Formen der Emanzipation ein: Während die US-Bürgerrechtsbewegung des 20. Jahrhunderts sich unter anderem für eine Gleichberechtigung aller Bürger vor dem Gesetz engagierte, trat und tritt die Informationsfreiheitsbewegung für eine Reduktion der Distanz zwischen Bürger und Staat ein. Offene Verwaltungsdaten – Open Data – können als Fortsetzung dieser emanzipatorischen Bewegung gelesen werden. Doch obwohl Open Data in seiner Konzeption emanzipatorisch angelegt ist, existieren sowohl auf Seiten der Verwaltung, als auch auf Seiten der Zivilgesellschaft Adoptionshürden. Zunehmend haben sich in den vergangenen Jahren Intermediärorganisationen ausgebildet, die sowohl Verwaltungsorganisationen im Innovationsprozess, als auch die Zivilgesellschaft im Emanzipationsprozess unterstützen und so dieses scheinbare Spannungsfeld auflösen. Dieser theoretischen Idee wird sich durch Praxisbeispiele aus einem laufenden Dissertationsprojekt hier zum ersten mal genähert. Abschließend werden mehrere anschlussfähige Literaturströmungen aufgezeigt sowie das Beziehungssystem aus Emanzipation und Innovation als Forschungsfeld eröffnet.

1. Prolog: Formen Emanzipatorischer Bewegungen

Die US-amerikanische Bürgerrechtsbewegung der 1950er und 60er Jahre stellt eine der bedeutendsten emanzipatorischen Entwicklungen der jüngeren Geschichte dar. Trotz Ende des US-Bürgerkrieges 1865 und der damit einhergehenden Abschaffung der Sklaverei, brauchte es ein weiteres Jahrhundert, um die Gleichberechtigung der afroamerikanischen Bevölkerung auch rechtlich zu verankern. Mit dem Civil Rights Act von 1964 wurde die Diskriminierung auf Grund von Rasse, Hautfarbe, Religion oder Nationalität erstmalig gesetzlich untersagt. 1965 wurde mit dem Voting Rights Act auch die Rassendiskriminierung in Bezug auf das Wahlrecht aufgehoben und mit dem Fair Housing Act von 1968 analog die Gleichberechtigung am Wohnungsmarkt erklärt.

Emanzipation ist allgemein zu verstehen als ein “Prozess der Befreiung aus Abhängigkeit und Unmündigkeit sowie der Verwirklichung der Selbstbestimmung” (Schubert & Klein, 2011:45). Am Beispiel der US-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung zeigt sich die emanzipatorische Mechanik in der hinzugewonnen Teilhabe an politischen und gesellschaftlichen Prozessen einer

zuvor systematisch unterprivilegierten Bevölkerungsschicht. Emanzipation bedeutet im Kontext der Bürgerrechtsbewegung bis in die späten 1960er Jahre insbesondere eine rechtliche Vereinheitlichung des Verhältnisses zwischen Individuen und Staat[1].

Zur gleichen Zeit, in der beachtliche Teile der US-amerikanischen Bevölkerung für die Abschaffung der Diskriminierung kämpften, bemühte sich eine kleinere Gruppe Abgeordneter an einer anderen, stilleren aber nicht weniger bedeutsamen emanzipatorischen Front. 1955 brachte der demokratische Kongressabgeordnete John Moss, als Reaktion auf die verschlossene Regierungskommunikation in Zeiten des Kalten Krieges, erstmalig den Antrag eines Informationsfreiheitsgesetzes in die politische Diskussion ein. Nach mehr als zehn Jahren der parlamentarischen Willensbildung wurde der Freedom of Information Act (FOIA) am 4. Juli 1966 von Präsident Johnson, jedoch in einer durch eine Vielzahl an Ausnahmeregelungen stark verwässerten Version, unterzeichnet. Erst das als Reaktion auf den Watergate Skandal eingeführte Amendment von 1974 brachte den FOIA in seine heutige Form. Ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG) wie der US-amerikanische FOIA stattet Bürger grundsätzlich mit dem Recht zum Zugang zu Regierungsdokumenten und -informationen aus. Zwar herrschen in der Regel Einschränkungen zu einzelnen Informationskategorien, allerdings stehen den Bürgern auf der anderen Seite Rechtsmittel zur Verfügung sollte ihnen der Zugang zu den übrigen Informationen verweigert werden.

Wie die Bürgerrechtsbewegung ist auch die Informationsfreiheitsbewegung als emanzipatorisches Projekt zu verstehen. Hatte und hat erstere das Ziel, die systematische Benachteiligung eines Teils der Bevölkerung zu beenden, beziehungsweise zumindest ein über die Gesamtbevölkerung hinweg vergleichbares Niveau der Mündigkeit zu schaffen, so arbeiten Anhänger des Informationsfreiheitsgedankens für eine Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Exekutive und Bürgern. Der emanzipatorische Charakter der Informationsfreiheitsbewegung lässt sich dabei bereits durch eine Nutzen-Analyse darstellen, deren zugrundeliegende Idee denkbar schlicht ist: Ist der Bürger in der Lage sämtliche Dokumente der von ihm legitimierten und finanzierten Regierung einzusehen, befördert dies zum Einen eine fundierte politische Meinungsbildung und wirkt zum Anderen gesellschaftlich nachteiligem Verhalten, wie beispielsweise Korruption oder Vetternwirtschaft, gegen. Übertragen auf die transdisziplinäre Prinzipal-Agent-Theorie (Eisenhardt, 1989) dient eine IFG-Gesetzgebung somit einem Abbau von Informationsasymmetrien zwischen Auftraggeber/Prinzipal/Bürger und Auftragnehmer/Agent/Staat. Das Risiko, dass der Staat einen bestehenden Informationsvorsprung auf Kosten des Bürgers ausnutzt sinkt schlicht dadurch, dass eben jener Informationsvorsprung insgesamt reduziert wird. Der realisierte Nutzen des einzelnen Bürgers, steigt – ein für Demokratien grundsätzlich erstrebenswerter Zustand.

[1] Im Rahmen dieses Anschauungsbeispiels fokussieren wir uns lediglich auf die rechtliche Dimension der US-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung und weisen mit Nachdruck darauf hin, dass die mit dieser Bewegung angestrebte gesellschaftliche Emanzipation weit mehr Ebenen umfasst.

2. Offene Verwaltungsdaten

2.1 Emanzipatorisches Potenzial

An seinem ersten Tag im Amt des US-Präsidenten, am 21. Januar 2009, kündigte Barack Obama im "Memorandum on Transparency and Open Government" Leitlinien für sein künftiges Amtshandeln an. Er versprach eine Regierung, die ihr Handeln transparent, partizipativ und kollaborativ gestaltet. Als Teil dieser Bestrebungen eröffnete die US-Regierung schon wenige Wochen später das Webportal Data.gov, auf dem fortan Verwaltungsdaten aus unterschiedlichsten Behörden frei zur Verfügung gestellt wurden. Das Prinzip hinter Data.gov wird als Open Data oder im deutschsprachigen Raum auch als offene Verwaltungsdaten bezeichnet. Open Data-Projekte, die nach dem US-amerikanischen Vorbild in den Jahren seit 2009 weltweit adaptiert wurden (Davies, 2013), lassen sich als Fortführung der Informationsfreiheitsbewegung lesen und bergen somit neues aber noch weitgehend unergründetes emanzipatorisches Potenzial.

Wie im Folgenden gezeigt wird, beruht im Fall von Open Data Emanzipation jedoch nicht nur auf einer Veränderung des de-jure Verhältnisses zwischen Bürger und Staat, sondern ist eng mit technologischer Innovation auf Verwaltungsseite verknüpft. Diese Arbeit beschäftigt sich daher mit den Eigenschaften und der Durchsetzung technologiegetriebener Emanzipation der Zivilgesellschaft gegenüber dem Staat und greift dabei exemplarisch auf empirische Daten aus einem laufenden Dissertationsprojekt zurück. Einleitend wurde beschrieben, dass Open Data als theoretisches Konzept emanzipatorische Wirkkraft entfaltet, da durch offene Verwaltungsdaten die Informationsasymmetrie zwischen Wähler und Staat theoretisch verringert wird. Der freie Zugang zu staatlichen Daten soll den Bürgern ermöglichen staatliches Handeln informierter und somit mündiger bewerten zu können und damit eine Grundlage für emanzipiertes politisches Verhalten zu schaffen. Im Folgenden soll nun das technisch-juristische Konzept offener Daten beschrieben werden, bevor im nächsten Abschnitt dessen emanzipatorische Grenzen aufgezeigt werden.

2.2 Technisch-juristische Grundlagen

2005 entwickelte die britische Nichtregierungsorganisation Open Knowledge Foundation (heute: Open Knowledge) die Open Definition, die zwar über die Jahre mehrere Modifikationen erfuhr, sich jedoch von Beginn an als Gold-Standard etabliert hat und in beinahe jeder Veröffentlichung zum Thema als Referenzpunkt herangezogen wird. In gekürzter Form beschreibt die Open Definition digitale Offenheit wie folgt:

> "A piece of data or content is open if anyone is free to use, reuse, and redistribute it – subject only, at most, to the requirement to attribute and/or share-alike"
> (Open Knowledge Foundation, 2005).

Dabei bedeutet der zweite Halbsatz, dass die einzigen Einschränkungen der Lizenzierung, die von der Definition abgedeckt werden, die Bedingungen sind, den Urheber des Werkes zu nennen und das Werk nur unter gleichen Lizenzbedingungen weiterzuverbreiten. In ihrer ungekürz-

ten Version enthält die Definition eine umfangreiche Liste an Kriterien, die eine detaillierte Auslegung des Wortes “free” erlaubt. Im Betrachtungsfokus dieser Arbeit sollen jedoch vornehmlich zwei grundlegende und notwendige Kriterien liegen:

Offene Lizenz – Daten sollten unter einer Lizenz veröffentlicht werden, die Benutzern explizit gestattet diese zu nutzen, zu rekombinieren und auch kommerziell zu verwerten. Während Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen hierfür in der Regel die Benutzung der modularen und international adaptierten Creative Commons-Lizenzfamilie empfehlen, existiert mittlerweile jedoch auch eine Reihe nationaler Lizenzen (beispielsweise die britische Open Government License), welche die Ansprüche einer offenen Lizenz erfüllen.

Maschinenlesbarkeit – Daten gelten als frei, wenn diese in einem maschinenlesbaren Format veröffentlicht wurden. Maschinenlesbarkeit bedeutet, dass sowohl menschliche Betrachter, als auch Computer die vornehmlich numerischen Werte in einem Datensatz erfassen können. Beispielsweise ist das Bild einer Zahlenreihe im jpg-Format zwar für das menschliche Auge als Zahlenreihe erfassbar – für einen Computer jedoch nicht. Eine csv-Datei hingegen ist sowohl für Menschen, als auch für Computer lesbar. Eine Datei im json-Format wiederum ist für ungeübte menschliche Nutzer auf Grund ihrer Struktur nur bedingt lesbar, bietet allerdings Vorteile für viele computerbasierte Operationen.

Durch eine freie Lizenzierung besteht Rechtssicherheit in Bezug auf die Nutzung der Daten, durch eine maschinenlesbare Form wird die Erschließung auch großer Datenmengen durch den Einzelnen ermöglicht – durchaus kann dies als computergestützte Emanzipation bezeichnet werden.

Open Data als politisches Projekt setzt sich insofern von bisherigen Informationsfreiheitsbekenntnissen ab, als dass Regierungen mehr und mehr bemüht sind Informationen nicht nur auf Anfrage zu veröffentlichen, sondern proaktiv Datensätze aus öffentlichen Stellen zur Verfügung stellen. Ausnahmen aus diesem Verständnis stellen im allgemeinen Konsens Daten mit Bezug zur nationalen Sicherheit sowie Daten, die Rückschlüsse auf Einzelpersonen möglich machen, dar[2]. Eine der Kernaufgaben staatsgetriebener Open Data Initiativen ist die Priorisierung und Strukturierung der zu veröffentlichen Daten, da die Bestände der Verwaltungsdaten häufig sehr groß sind und eine planlose Veröffentlichung den Transparenzprozess sogar verlangsamen könnte. Durch die INSPIRE-Richtlinie von 2007 sind die EU Mitgliedstaaten verpflichtet, mehr und mehr Geodaten in standardisierten Formaten zur Verfügung zu stellen, weshalb diese Datenkategorie eine wichtige Rolle in offenen Datenbeständen eingenommen hat. Ein weiteres Beispiel regulativer Einwirkung auf die Datenbestände ist die Aarhus-Konvention von 1998, welche den Zugang zu nationalen Umweltinformationen regelt. Weitere stark nachgefragte jedoch weniger staatlich regulierte Datensätze sind beispielsweise Finanz- und Budgetdaten oder auch Daten zum öffentlichen Nahverkehr.

[2] Dabei ist wichtig zu bemerken, dass häufig keinerlei Konsens darüber besteht, unter wann die Zurückhaltung von Daten unter einer der beiden Begründungen als legitim erscheint. Das wird, auf etwas anderer Ebene, beispielsweise in der aktuellen Debatte um Schwärzungen in den dem NSA-Untersuchungsausschuss zur Verfügung gestellten Daten deutlich (vgl. ZEIT ONLINE, 2014)

Der freie Zugang zu Daten ermöglicht somit prinzipiell einen Anstieg an Transparenz, jedoch stellt der Schritt von Rohdaten zu tatsächlichen Informationen in der Praxis eine nicht unerhebliche Hürde der Informationsfreiheit dar, welche der Emanzipation de-facto im Wege steht. Der folgende Abschnitt beschreibt die Höhe und Form dieser Emanzipationshürde.

2.3 Emanzipationshürden

Informationsfreiheitsgesetze in der prä-digitalen Welt versprachen eine relativ barrierefreie Handhabe: Vermutete eine Bürgerin beispielsweise Ungereimtheiten in einem Sitzungsprotokoll oder einem Ausschreibungsverfahren, musste sie lediglich die zuständige Stelle identifizieren und konnte mit Verweis auf die Gesetzgebung Einsicht in das Dokument per Post, Fax oder per Direkteinsicht in der entsprechenden Behörde erhalten. Die Barriere des Informationszugewinnes jedes einzelnen Bürgers bestand somit lediglich darin, an der richtigen Stelle nach dem richtigen Schriftsatz zu verlangen.

Diese Barriere gilt bedingt auch für die Nutzung offener Verwaltungsdaten. Ist eine Bürgerin an der Einsicht und Nutzung eines Datensatzes interessiert, kann sie diesen legitimiert durch das Informationsfreiheitsgesetz an entsprechender Stelle anfragen. Wie oben beschrieben sind Verwaltungen jedoch zunehmend bemüht, den Anfragen durch proaktive Bereitstellung von Datensätzen auf Datenportalen, wie beispielsweise Data.gov, zuvorzukommen. Auch bei offenen Verwaltungsdaten besteht somit eine gewisse Hürde der Datenbeschaffung, allerdings ist diese verhältnismäßig einfach zu nehmen, solange es sich nicht um Daten mit Bezug zur nationalen Sicherheit handelt.

Die eigentliche Hürde von Open Data besteht in der Erschließung des Informationsgehaltes der Daten. Das bisherige Resultat von Open Data-Initiativen lässt sich am ehesten als theoretische, da randständige, Informationsemanzipation beschreiben – schlicht zu wenige Bürger sind in der Lage den Verwaltungsdaten erkenntniserweiternde Informationen abzugewinnen. Ursachen hierfür liegen sowohl auf der Seite der Behörden als auch auf Seite der Bürger. Abbildung 1 zeigt eine exemplarische Auflistung von Hürden, die den gesellschaftlichen Nutzen offener Daten limitieren. Die Auflistung basiert auf den Erfahrungen, die während umfangreicher Gespräche mit Datenanbietern und potenziellen Nutzern geführt wurden (siehe: 4.1 Methode).

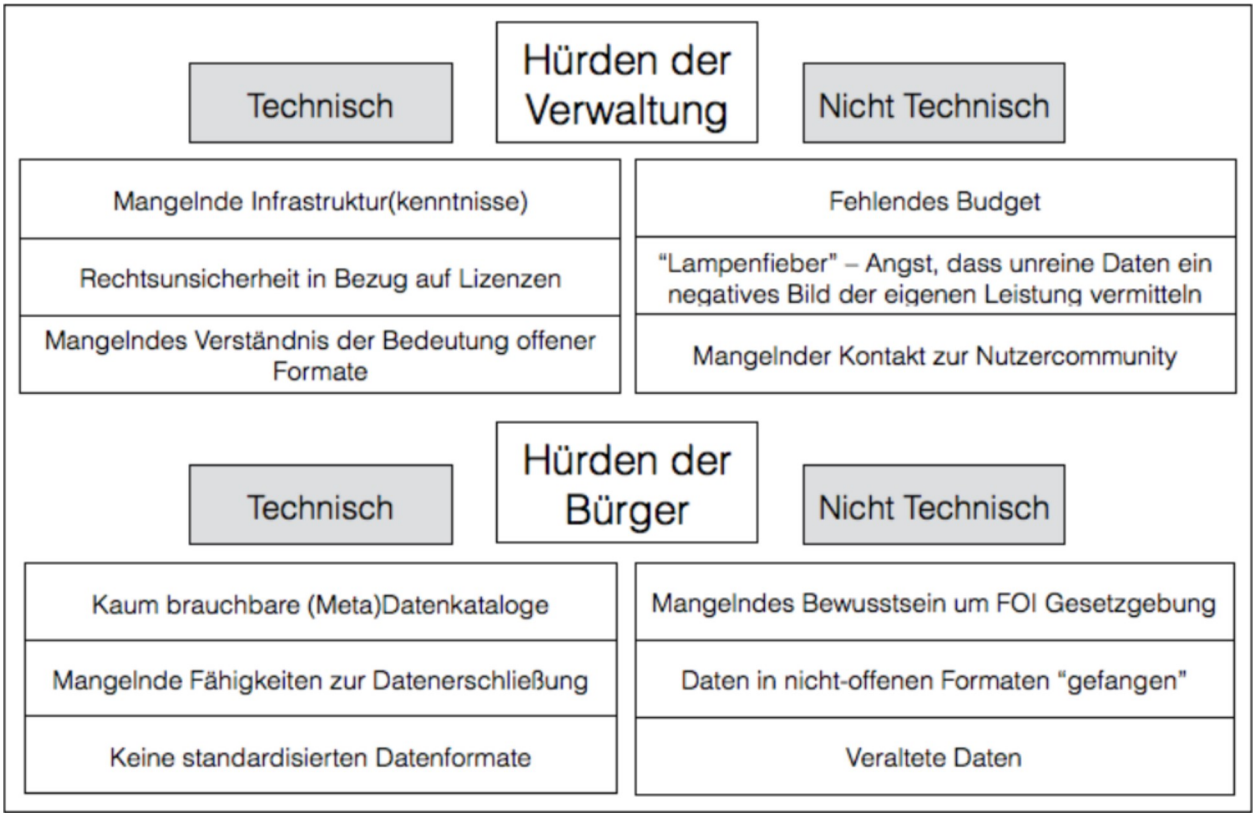

Abbildung 1: Bürger- und verwaltungsseitige Adoptionshürden von Open Data

Open Data ist theoretisch offen, allerdings nicht barrierefrei und somit vergleichbar mit einer offenen Tür, deren Schwelle jedoch so hoch ist, dass sie in der Praxis nur von wenigen überschritten werden kann. Die Möglichkeit der Emanzipation auf Bürgerseite setzt daher im Fall von Open Data die Adoption von Innovation auf Seiten der Verwaltung voraus. Einen Vermittlungsansatz dieser Felder bietet eine Organisationsform, die im Folgenden eingehender untersucht wird: Der Intermediär.

3. Innovation und Emanzipation durch Intermediation

3.1 Public Innovation

Aus Zivilgesellschaftlicher Perspektive ist die Umsetzung von Open Data in der Verwaltung als Emanzipationsbewegung zu verstehen, aus Perspektive der Verwaltung stellt die Umstellung einen Innovationsprozess dar. In vereinfachter Form sind Innovationen im privaten oder öffentlichen Sektor als Neuerungen, welche den Anspruch haben, das Bestehende mit dem Ziel der effizienteren oder überhaupt erstmaligen Befriedigung eines Bedarfes zu verändern (Blind et al, 2012). In einer weitaus differenzierteren Betrachtung von Rammert (2010:16) fordert dieser, dass Innovationen als "diejenigen Variationen von Ideen, Praktiken, Prozessen, Objekten und Konstellationen begriffen werden, die durch kreative Umdeutung und Umgestaltung geschaffen oder durch zufällige Abweichung und Rekombination hervorgebracht worden sind, die als Ver-

besserung in einer akzeptierten Hinsicht erfahren und gerechtfertigt werden und die durch Imitation und Diffusion einen Bereich der Gesellschaft mit nachhaltiger Wirkung verändern". Im weiteren Verlauf der Abhandlung eröffnet Rammert (2010) – unter anderem und noch immer stark vereinfacht – die Unterscheidung in wirtschaftliche, soziale und politische Innovation (und verweist direkt auf deren Verschränkung, welche auch für Open Data passend erscheint und in weiterführenden Arbeiten ergründet werden soll).

Innovation des öffentlichen Sektors ist seit einiger Zeit unter der Bezeichnung der Public Innovation bekannt. Open Data als Public Innovation bedeutet daher – den Innovationsbegriff nachzeichnend – den gesetzlich legitimierten Bedarf an Verwaltungsdaten adäquat zu bedienen, beziehungsweise die Daten so bereit zu stellen, dass ein bisher nicht gedeckter Bedarf bedient wird.

Wie in privaten Organisationen lässt sich auch im öffentlichen Sektor Innovation hinsichtlich des Innovationsobjektes unterscheiden. Im Bezug auf öffentliche Einrichtungen wird daher von der Dienstleistungs- und Prozessinnovation gesprochen, wobei sich erstere auf die Erweiterung des Leistungsportfolios und letztere auf die Verbesserung der Bereitstellung bereits bestehender Dienstleistungen bezieht. Open Data lässt sich beiden Kategorien zuordnen, werden doch zum einen manche Daten erstmalig Akteuren außerhalb der Verwaltung zur Verfügung gestellt und zum anderen bestehende Bereitstellungsprozesse modifiziert. Eine Studie von über 3000 Organisationen in öffentlichem Besitz innerhalb der EU27 hat sich mit den Kooperationsbeziehungen bei der Anbahnung und Umsetzung der verschiedenen Innovationstypen beschäftigt. Tabelle 1 zeigt, dass zwar die meisten Innovationen in Eigenentwicklung entstehen, jedoch auch die anderen drei Kooperationsmöglichkeiten (Verwaltungszusammenarbeit, Kooperation mit der Privatwirtschaft, Kooperation mit gemeinnützigen Organisationen) in einem Drittel bis der Hälfte aller Organisationen stattfindet.

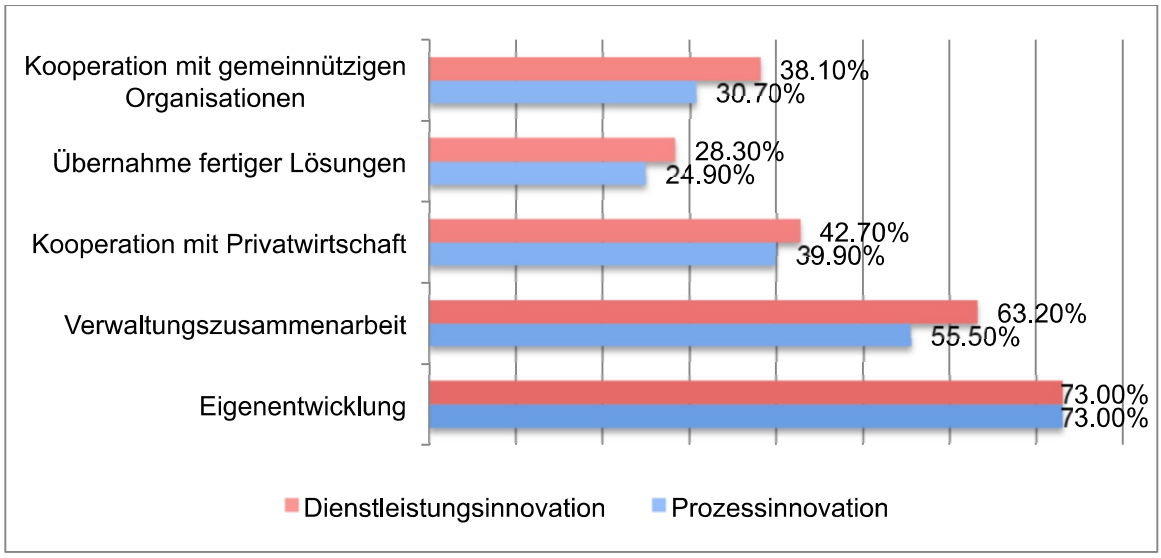

Tabelle 1: Umsetzung von Public Innovation nach Umsetzungsart in EU Ländern. Eigene Darstellung nach Blind (et al., 2012).

Im Weiteren ermittelt die genannte Studie die Relevanz diverser Innovationshürden im öffentlichen Sektor. Aus sieben Auswahlmöglichkeiten (Tabelle 2), die alle zu mehr als 50% als wichtig oder sehr wichtig eingestuft wurden, setzen sich fehlende Ressourcen (82,2%) sowie gesetzliche Vorgaben (73,2%) als Hürden deutlich ab. Im Falle von Open Data können fehlende Ressourcen beispielsweise auf mangelnde Personalausstattung von Open Data Initiativen sowie fehlende einschlägige Fortbildungsmaßnahmen übertragen werden. Ein ausbleibendes Bekenntnis der Bundesregierung für offene Verwaltungsdaten setzt den Bezug zu den fehlenden gesetzlichen Vorgaben.

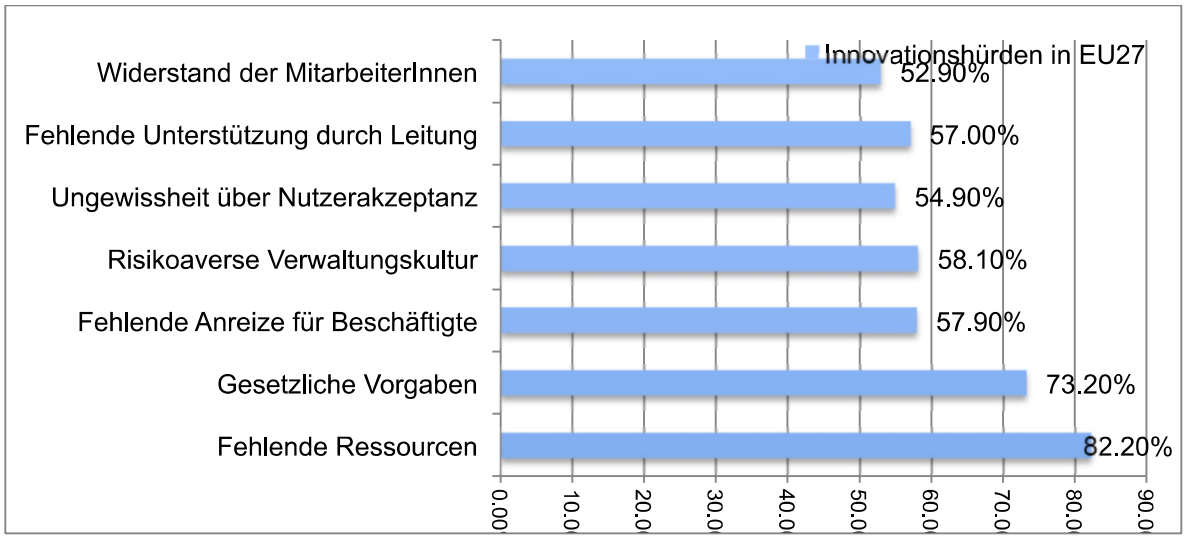

Tabelle 2: Bedeutung von Innovationshürden in EU27 Ländern.
Eigene Darstellung nach Blind (et al., 2012).

3.2 Innovationsintermediäre

In der Praxis entwickeln sich in zunehmendem Maße Organisationen, die dabei helfen die benannten Innovationshürden der öffentlichen Verwaltung zu senken. In der Literatur werden diese als Innovationsintermediäre beschrieben. Howells (2005) beschreibt Innovationsintermediäre als Organisationen oder Institutionen, die in mindestens einem Teilbereich des Innovationsprozesses als Vermittler zwischen zwei oder mehr Parteien auftreten. Als mögliche Intermediationspraktiken nennt er beispielsweise die Bereitstellung von Informationen zu möglichen Kooperationspartnern oder Hilfe bei der Transaktionsabwicklung als Unterhändler. Innovationsintermediäre können sowohl andere öffentliche Einrichtungen, privatwirtschaftliche Organisationen oder aber gemeinnützige Organisationen sein. Hiermit decken sie alle genannten Kooperationskategorien aus Tabelle 1 ab.

Offene Verwaltungsdaten sind zum einen als Verwaltungsinnovation und zum anderen als Emanzipationsinitiative zu betrachten. Organisationsformen die sich kooperativ an der Umsetzung von Open Data-Initiativen beteiligen können somit nicht nur als Innovationsintermediäre sondern zudem als Emanzipationsintermediäre bezeichnet werden. Der folgende Abschnitt beschreibt wie sich diesem Phänomen empirisch genähert wurde. Anschließend werden zwei –

man könnte sie als Wortneuschöpfung aus Innovation und Emanzipation vielleicht „Innozipationsintermediäre“ nennen – vignettenhaft vorgestellt.

4. Praxisbeispiele: Innovations- und Emanzipationsintermediäre

4.1 Methode

Die Daten dieses Aufsatzes entstammen einem andauernden Dissertationsprojekt zum Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen auf organisationalen Wandel in Stadtverwaltungen und einer vorangestellten Single Case Study (Flyvbjerg, 2006) zum nationalen Open Data Ökosystem in Großbritannien. Beide Datensätze bestehen aus halb-strukturierten Interviews mit Vertretern des öffentlichen Sektors, privatwirtschaftlicher Organisationen, gemeinnütziger Organisationen und wissenschaftlicher Einrichtungen. Ebenfalls wurden/werden in beiden Forschungsprojekten ethnographische Daten in den entsprechenden Organisationen erhoben. Die zugehörige Methode orientiert sich an der von Bate (1997) beschriebenen Quick Ethnography, bei der ethnographische Daten über einen Zeitraum von mehreren Wochen nicht im Bezug auf einen umfassenden Kulturrahmen, sondern auf einzelne Teilbereiche dessen gesammelt werden.

4.2 Open Knowledge Foundation Deutschland

Organisationsprofil – Die Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF DE) wurde im Februar 2011 in Berlin als gemeinnütziger Verein gegründet. Die Organisation ist rechtlich eigenständig, gehört jedoch ideell und operativ als ‘Chapter’ zur britischen NGO Open Knowledge. Weltweit gibt es insgesamt 9 dieser Chapter und mehrere Dutzend Lokal- und Arbeitsgruppen. Alle Entitäten arbeiten autonom – Open Knowledge versteht sich als ’community-based organization’. Das Selbstverständnis der OKF DE wird auf der Homepage formuliert als: “Der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. versteht sich als aktiver Teil der deutschen und europäischen Zivilgesellschaft. Wir fördern und stärken die Bürgerrechte, wie sie im Grundgesetz und in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert sind. Besonders setzen wir uns dafür ein, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte auch online wahrnehmen können” (OKF Deutschland, n.a.). Als Mittel zur Zielerreichung nennt die OKF DE die Bereitstellung technischer Werkzeuge, die Durchführung von Bildungsveranstaltungen, Projekten und Publikationen, das Anbieten von Schulungen sowie den Aufbau von Arbeitsgruppen und der allgemeinen Community (OKF Deutschland, n.a.). Die OKF DE besteht im Wesentlichen aus einem siebenköpfigen ehrenamtlich arbeitenden Vorstand und einem ungefähr gleichgroßen projektfinanzierten Team. Es existiert kaum projektunabhängige Finanzierung, was wiederum bedeutet, dass für jedes neue Projekt erneut Gelder eingeworben werden müssen, um die Arbeitsplätze zu sichern. Die Organisationsmitglieder haben zu ungefähr gleichen Teilen einen sozialwissenschaftlichen und technischen Hintergrund, und stehen häufig am Beginn ihrer beruflichen Laufbahn.

Beispielhafte Intermediation – Im Februar 2012 startete das deutsche Bundesministerium des Innern (BMI) nach längerer Planungsphase das nationale Datenportal Govdata.de. Die Umsetzung des Projektes stieß bei einigen (wenn auch nicht allen) Mitglieder der OKF DE auf starke Kritik. Als Reaktion wurde die Protest-Kampagne „NotYourGovData“ initiiert, die innerhalb der Zielgruppe recht große Aufmerksamkeit erlangte und immerhin mehrere hundert Unterzeichner fand. Kern der Kritik: Zum einen wurde das Präfix „Open“ ohne Rechtfertigung aus dem Projekttitel entfernt, zum anderen entschied sich das BMI anstelle der internationalen Creative Commons Lizenzen eine eigene Lizenzfamilie zu entwickeln. Diese Datenlizenz Deutschland 1.0 enthält allerdings auch eine nicht-kommerzielle Variante der Lizenz. Datensätze könnten somit beispielsweise nicht im journalistischen Kontext verwendet werden. Als Reaktion auf die harsche Kampagne reduzierte das BMI die Kommunikation mit der OKF DE auf ein Minimum. Mehr als ein Jahr später jedoch, im Juli 2014, veröffentliche das BMI die Datenlizenz Deutschland 2.0, diesmal ohne Non-Commercial Komponente. Um negative Pressemeldungen wie beim ersten Anlauf zu vermeiden, hat das BMI die Lizenz im Vorfeld der Veröffentlichung dem Open Definition Advisory Council zugespielt, einem Gremium des Open Knowledge Netzwerkes an dem auch die OKF DE beteiligt ist, welches Lizenzen auf ihre Kompatibilität zur Open Definition (siehe 2.2) prüft. Erst nach positiver Prüfung veröffentliche das BMI die neue Lizenzversion. An diesem Beispiel zeigt sich eindrücklich, wie die OKF DE nicht nur als Emanzipationshelfer für die bürgerrechtliche Seite, sondern zugleich als Innovationshelfer (die Datenlizenz Deutschland als rechtlich-politische Innovation) der öffentlichen Verwaltung diente.

4.3 Open Data Institute

Organisationsprofil – Nach vielen Jahren der politischen Arbeit gelang es den britischen Wissenschaftlern Tim Berners-Lee und Nigel Shadbolt umfangreiche staatliche Mittel für ein regierungsunabhängig handelndes Open Data Institut (ODI) einzuwerben. Gegründet Ende 2012 hat das in London ansässige ODI das Ziel “to catalyse the evolution of open data culture, to create economic, environmental, and social value” sowie “to convene world-class experts to collaborate, incubate, nurture and mentor new ideas, and promote innovation” (ODI, n.a.). Als non-profit Organisation arbeitet das ODI darauf hin, innerhalb von fünf Jahren ein tragfähiges Geschäftsmodell entwickelt zu haben. Die Geschäftsbereiche, die das ODI zu diesem Ziel eingerichtet hat sind ein Mitgliederprogramm für interessierte Organisationen, ein Startup-Inkubator, Trainingsprogramme für Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, ein Zertifizierungsangebot für offene Datensätze sowie eine Forschungsabteilung und ein kostenpflichtiges Franchisesystem der eigenen Marke. Der Kern des Mitarbeiterstabes besteht aus Unternehmern, Technologie-Koryphäen und ehemaligen Regierungsmitarbeitern.

Beispielhafte Intermediation – Als eines der ersten vier unterstützten Teams, zog Ende 2012 das zweiköpfige Team des Datenanalyse-Startups Mastodon C in die Räume des ODI ein. Das Netzwerk des ODI ermöglichte es dem Team mit der Initiative Open Healthcare UK und anderen Aktivisten an Datensätzen des britischen Gesundheitssystems NHS zu arbeiten. Ihre Ergebnisse legten nahe, dass die NHS jährlich Einsparungen in Milliardenhöhe realisieren könnte, würden bei bestimmten Diagnosen eher Generika anstatt der deutlich teureren aber laut klini-

schen Tests gleichwertigen Markenmedikamente verschrieben werden. Die Ergebnisse der Studie wurde vom ODI aufgearbeitet und an die Presse weitergegeben. Auch wenn noch keine Analyse zu Folgedaten der NHS vorliegen, ist ein Effekt auf die ärztlichen Vorgaben und somit dem Haushalt der NHS zu erwarten. Das ODI hat in diesem Beispiel somit zum einen für eine Prozessinnovation auf Seiten des Gesundheitssystem, als auch für Emanzipation hinsichtlich der ärztlichen Verschreibungspraxis und ihrer Anfälligkeit für Willkür oder gezielte Manipulation, auf Bürgerseite gesorgt.

5. Anschlussfähigkeit und Ausblick

Im vermeintlichen Spannungsfeld zwischen Innovation und Emanzipation nehmen Organisationen mit vermittelnder Rolle eine wichtige Funktion ein. Angelehnt an die Literatur zu Innovationsintermediären wurde anhand der Fallbeispiele der OKF DE und des ODI verdeutlicht, dass in Feldern um offene Verwaltungsdaten Organisationen sowohl als Innovations- als auch Emanzipationsintermediär auftreten können. Im Folgenden sollen drei zur weiteren Ausarbeitung des Konzeptes anschlussfähige Theorieströme vorgestellt werden.

Guston (1999:1) bezeichnet *boundary organizations* als Einrichtungen die "den Spagat in der sich ständig verschiebenden Kluft zwischen Wissenschaft und Politik" überbrücken können. Mit diesem Spagat ermöglichen Boundary Organizations die Interaktion von Akteuren, die sich auf beiden Seiten der Kluft befinden. Unter Bezugnahme auf Guston erweitert Cash (2001) das Verständnis von Boundary Organizations um ihre drei zentralen Eigenschaften: (1) sie verhandeln die Grenze zwischen Wissenschaft und Entscheidungsfindung; (2) sie existieren zwischen zwei klar getrennten sozialen Welten, haben jedoch Verbindlichkeiten zu beiden Seiten hin; (3) sie bieten einen Ansatzpunkt für Boundary Objects, Artefakte über die der Austausch der beiden unterschiedlichen Parteien gelingen kann, ohne dass diese sich zu weit von ihrer jeweiligen Identität entfernen müssen. O'Mahony und Bechky (2008) übertragen das Konzept der Boundary Organization schließlich in die wirtschaftliche Sphäre. Sie beschreiben Organisationsformen, die es ermöglichen zwischen Open Source Software Entwicklern und etablierten Softwarefirmen zu vermitteln und Konfrontation in Kollaboration zu wandeln. Ihr Rahmenwerk stützt sich auf vier Kategorien: Governance, Membership, Ownership und Control over Production (O'Mahony, 2008:422). Auch Innovations- und Emanzipationsintermediäre lassen sich als Boundary Organizations beschreiben, die zwischen zwei klar getrennten Welten und unterschiedlichen Erfolgsmessgrößen vermitteln.

Eine Integration der Intermediärstheorie mit dem weiter oben beschriebenen Konzept der Public Innovation sowie dem Forschungsfeld der Open Innovation (vgl. Chesbrough, 2003; Huizingh, 2011) bietet der junge Forschungsstrang zu *public open innovation intermediaries*. Um sich das Innovationspotenzial von privatwirtschaftlichen sowie öffentlichen Organisationen in ihrer Umwelt zunutze zu machen, streben mehr und mehr Stadtverwaltungen die Zusammenarbeit mit Public Open Innovation (POI) Intermediären an (Bakici et al., 2013; Parkinson et al., 2004). POI Intermediäre sind öffentliche oder private Organisationen, die als Brücke zwischen den "großen kognitiven Distanzen zwischen Stadtverwaltungen und Organisationsnetzwerken dienen, wäh-

rend sie die Zusammenarbeit dieser Akteure rund um Innovationsprojekte dirigieren" (Bakici et al., 2013:311). Eines der von Bakici (et al., 2013) genannten Beispiele ist die Technologiestiftung Berlin (TSB), welche im Themenfeld Open Data wiederum eng mit der Open Knowledge Foundation zusammenarbeitet und bezüglich Ablauf- und Aufbauorganisation gewisse Ähnlichkeiten zum Open Data Institut aufweist.

Schließlich zeigt sich schon in der dualen Benennung der Innovations- und Emanzipationsintermediäre die Anschlussfähigkeit zum Konzept der *Ambidextrie*. Als Duncan 1976 den Begriff der organisationalen Ambidextrie einführt, beschreibt er diesen als Fähigkeit "to manage trade-offs between conflicting demands by putting in place 'dual structures', so that certain business units – or groups within business units – focus on alignment, while others focus on adoption". Wie von Duncan beschrieben können Organisationen Flexibilität durch strukturelle Ambidextrie – eben benannte duale Strukturen – erlangen. Zum anderen ist es jedoch auch möglich, dass Mitglieder einer Organisation je nach Kontext "beidhändig" arbeiten. Gibson & Birkinshaw (2004) sprechen in diesem Fall von kontextueller Ambidextrie. Während die klassischen Konzepte der Ambidextrie meist auf die gegensätzlichen Aufgaben der 'Exploitation' und 'Exploration' abzielen, zeigt sich auch in der Arbeitsweise der Innovations- und Emanzipationsintermediäre eine Form der Ambidextrie. Organisationen sind in der Lage sowohl die Interessen der Zivilgesellschaft durch konfrontative Kampagnen zu vertreten, als auch gleichzeitig und an anderer Stelle kollaborativ und beratend mit anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung zusammenzuarbeiten. Während diese Aufgaben in ressourcenreicheren Feldern (wie beispielsweise den USA oder UK) eher auf mehrere Organisationen aufgeteilt sind, scheint sich in Feldern mit Ressourcenknappheit (Deutschland) Ambidextrie auszubilden.

Im Rahmen dieses Praxispapiers sollte Einblick in die Wirkung von Intermediärorganisationen bei der parallelen Ausgestaltung von organisationaler und politischer Innovation und gesellschaftlicher Emanzipation gewährt werden. Gleichwohl dieses Forschungsprojekt noch an seinem Anfang steht, lässt sich bereits jetzt die Schnittmenge aus Verwaltungsinnovation und gesellschaftlicher Emanzipation als wichtiges Forschungsfeld eröffnen. Gerade in Zeiten zunehmender Distanzierung zwischen Bürgern und Staat, wie sich durch sinkende Wahlbeteiligung einerseits und massenhafte Überwachung andererseits zeigt, stellt sich in besonderem Maße die Frage nach Möglichkeiten, diese Distanz zu reduzieren. Verwaltungsinnovationen könnten hierbei eine maßgebliche Rolle spielen, aber nur, wenn wie in dieser Arbeit gezeigt, neben der Umsetzung von Innovation gleichzeitig auch die gesellschaftliche Emanzipation durch Abbau von Hürden vorangetrieben wird. Denn klar ist, dass technische Innovation nur die notwendige Grundlage für eine erhöhte politische Teilhabe bedeuten kann. Damit technische Innovation ihre gesellschaftliche Wirkung entfalten kann und beispielsweise demokratische Teilhabe in allen gesellschaftlichen Schichten erhöht, müssen gleichzeitig Maßnahmen zur gesellschaftlichen Emanzipation ergriffen werden. Intermediärorganisationen können hier eine wirkungsvolle Maßnahme darstellen, doch auch diese leiden unter Hürden wie Ressourcenknappheit. Ein neues Forschungsfeld der Innozipationsintermediäre untersucht daher, wie Herausforderungen in den drei Bereichen Innovation, Emanzipation und Intermediation zusammenhängen und gemeinsam adressiert werden können.

Literaturverzeichnis

Bakici, T., Almirall, E., & Wareham, J. (2013). The role of public open innovation intermediaries in local government and the public sector. Technology Analysis & Strategic Management, 25(3), 311-327.

Bate, S. P. (1997). Whatever happened to organizational anthropology? A review of the field of organizational ethnography and anthropological studies. Human relations, 50(9), 1147-1175.

Blind, K., Gauch, S., Weber, M., Ziesing, J. H., Hecht, S., & Kaiser, T. (2012). Public Innovation – Innovationen und Innovationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland und Europa. Berlin: Fraunhofer FOKUS.

Cash, D. W. (2001). “In order to aid in diffusing useful and practical information”: Agricultural extension and boundary organizations. Science, Technology & Human Values, 26(4), 431-453.

Chesbrough, H. W. (2003). Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology. Harvard Business Press.

Davies, T. (2013). Open Data Barometer 2013 Global Report. World Wide Web Foundation and Open Data Institute. Abgerufen unter http://www. opendataresearch. org/dl/odb2013/Open-Data-Barometer-2013-Global-Report.pdf am 8. September, 2014.

Eisenhardt, K. (1989). "Agency theory: An assessment and review". Academy of Management Review 14 (1), 57–74.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. Qualitative inquiry, 12(2), 219-245.

Gibson, C. B., & Birkinshaw, J. (2004). The antecedents, consequences, and mediating role of organizational ambidexterity. Academy of management Journal, 47(2), 209-226.

Guston, D. H. (1999). Stabilizing the boundary between US politics and science: The role of the Office of Technology Transfer as a boundary organization. Social studies of science, 29(1), 87-111.

Howells, J. (2006). Intermediation and the role of intermediaries in innovation. Research policy, 35(5), 715-728.

Huizingh, E. K. (2011). Open innovation: State of the art and future perspectives. Technovation, 31(1), 2-9.

Open Knowledge Foundation (2005). Open Definition. Abgerufen unter http://opendefinition.org/ am 8. September, 2014.

O'Mahony, S., & Bechky, B. A. (2008). Boundary organizations: Enabling collaboration among unexpected allies. Administrative Science Quarterly, 53(3), 422-459.

ODI (n.a.). About us: Background. Abgerufen unter http://theodi.org/about-us am 8. September, 2014.

OKF Deutschland (n.a.). Über uns: Ziele. Abgerufen unter http://okfn.de/about/ am 8. September, 2014.

Parkinson, M., Hutchins, M., Simmie, J., Clark, G., % Verdonk, H. (2004). Competitive European cities: Where do the core cities stand? A report to the Office of the Deputy Prime Minister, Office of the Deputy Prime Minister, London.

Rammert, W. (2010). Die Innovationen der Gesellschaft. In Soziale Innovation (pp. 21-51). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schubert, K.,& Klein, M. (2011). Emanzipation. Das Politiklexikon. 5., aktual. Aufl. Bonn: Dietz

ZEIT ONLINE (2014). NSA-Ausschuss sieht nur schwarz. http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-09/nsa-ausschuss-akten-geschwaerzt. Zuletzt abgerufen am 10.9.2014