



KRISENRESILIENZ VON VERWALTUNGEN

Was brauchen wir, damit die (kommunalen) Verwaltungen langfristig für Krisen ausgestattet sind?

INHALTSVERZEICHNIS

Krisenresilienz von Verwaltungen

Einleitung.....	3
2 Zustand von Verwaltungen.....	4
3 Veränderungen in Krisensituationen.....	4
4 Erkenntnisse aus der Krise und Handlungsempfehlungen.....	5
4.1 Mit zivilgesellschaftlichen Initiativen wie Code for Germany zusammenarbeiten.....	6
4.2 Auf resiliente Anwendungen setzen.....	7
4.3 Auf Nachhaltigkeit fokussieren.....	8
4.4 Mit Open Data und Open Government Krisenresilienz in den Verwaltungen erhöhen.....	9
5 Gesetzliche Grundlagen.....	9
Fazit.....	10

Impressum:

Code for Germany, Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.
Singerstr. 109 | 10179 Berlin

Kontakt: info@codefor.de

Lizenz: Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0)

Mit diesem Handbuch richten wir uns an Verwaltungsmitarbeiter*innen und die digitale Zivilgesellschaft, um gemeinsam an krisenresilienten Verwaltungsstrukturen zu arbeiten und die dafür erforderlichen Maßnahmen in den Bereichen Offene Daten, Freie und Offene Software und Schnittstellen, Offene Lizenzen hin zu Open Government umzusetzen.

EINLEITUNG

Die gegenwärtige Pandemie durch das sogenannte Coronavirus hat auch die Verwaltungen überrascht und ihre Handlungsfähigkeit gravierend eingeschränkt. Es fehlt an der passenden digitalen Infrastruktur, damit Angestellte auch von Zuhause aus die Dienstleistungen der Behörde aufrecht erhalten können. Zudem fehlt es an geeigneten Werkzeugen, um den neuen Bedürfnissen in dieser besonderen Lage gerecht zu werden. Geschlossene Läden und Restaurants, Dienstleister*innen, die aufgrund der Kontaktbeschränkungen nicht mehr arbeiten können, Menschen in Isolation und in Finanznöten – all dies erfordert kurzfristige, schnelle Lösungen, damit Menschen ihre Lebensgrundlage nicht verlieren. Die Civic-Tech-Community und viele andere engagierte Bürger*innen haben deshalb den [WirVsVirus-Hackathon](#) ins Leben gerufen, um zusammen an Ideen für erste Lösungsansätze zu arbeiten. Denn in dieser Situation sind insbesondere digitale Anwendungen in der Lage, Menschen zu vernetzen, die sich nicht treffen können, Solidarität trotz eingeschränktem öffentlichen Lebens zu schaffen und notwendige Hilfeleistungen an die entsprechenden Zielgruppen zu bringen.

Hackathons können ein gutes Format sein, um in kurzer Zeit Menschen zu vernetzen, **Ideen zu generieren** (und diese in ersten Prototypen umzusetzen) sowie zur Kompetenzerhöhung der Teilnehmenden dienen. Als ein „[Rapid Response](#)“ Format dieser Art konnte der WirVsVirus-Hackathon erste Impulse im Umgang mit der Krise setzen. Was Hackathons allerdings nicht leisten können, ist eine nachhaltige und krisensichere digitale Infrastruktur sowie die dazugehörigen Kompetenzen aufzubauen. Fertige Lösungen für ganzheitliche Abhilfe lassen sich an einem Wochenende nicht schaffen, was auch nicht der Anspruch ist.

Der **Zivilgesellschaft** kommt bei einem Hackathon eine besonders Doppelfunktion zu: Sie ist Mitgestalterin und Watchdog zugleich. Als Organisator*innen, Teilnehmer*innen oder Mentor*innen übernehmen wir selbst **Verantwortung in der Krise** und dafür, dass die Prototypen mit unseren freiheitlichen Grundwerten übereinstimmen. Das bedeutet auch, dass wir dort erklären oder widersprechen, wo wir diese Werte bedroht sehen. Schon während des WirVsVirus-Hackathons haben wir uns überlegt, wie wir unsere **langjährige Civic-Tech-Expertise** im Umgang mit Hackathons dafür nutzen können, um aus den Ergebnissen Wege zu nachhaltigen Lösungen für Krisen aufzuzeigen. Dazu gehört für uns, dass wir auf **Offene Daten, Freie und Offene Software, Offene Lizenzen und Offene Schnittstellen** in den Anwendungen Wert legen. Neben diesen technischen Kriterien möchten wir auch unsere **gesellschaftlichen Werte** in den Diskurs einbringen. Dazu zählen die Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen der Nutzenden, Barrierefreiheit, die Integration der Anwen-

dungen in bestehende Systeme, Datensparsamkeit und Datensicherheit sowie Nachvollziehbarkeit im Einsatz von Daten.

Aus unserer langjährigen ehrenamtlichen Arbeit wissen wir, dass Soft- und Hardware, die auf diesen Aspekten aufbaut, viele **Vorteile**, vor allem auch für Behörden und Verwaltungen, mit sich bringt. Verwaltungen werden flexibler und sind schneller reaktionsfähig. Sie sind unabhängig von einzelnen Unternehmen und können ihre Informationen einfacher mit anderen Behörden und der Bevölkerung teilen. Nicht zuletzt sind sie in der Lage, zivilgesellschaftliche Expertise in ihre Arbeit zu integrieren. Kurzum, sie entwickeln **Krisenresilienz**. Damit dies passieren kann, brauchen wir aber neben Hackathons **nachhaltige staatliche Investitionen in Offene Software, digitale Infrastruktur und in geeignetes und geschultes Personal**, das diese Prozesse vorantreiben und umsetzen kann.

Doch was genau macht eine Krise aus und wie erleben Verwaltungen sie? Eine **Krise ist ein Wendepunkt** einer gefährlichen Entwicklung, die die dringliche Notwendigkeit erfordert unter Zeitdruck wichtige Funktionen der Verwaltungen aufrecht zu erhalten, zu erweitern oder anzupassen. Die Situation verändert sich laufend und ist aufgrund äußerer Einflüsse nur eingeschränkt steuerbar. Dies erschwert die Aufgabe der Verwaltungen, die (wichtigsten) Dienstleistungen für die Bürger*innen zu sichern. Code for Germany möchte Verwaltungsmitarbeiter*innen mit dieser Handreichung dabei helfen, ihre analogen Prozesse, wo nötig, in geeignete digitale Mechanismen umzusetzen, um auch weiterhin ihre Ziele zu erreichen.

Im Folgenden stellen wir zunächst die besonderen Herausforderungen dar, vor denen die Verwaltungen in Krisen stehen und leiten daraus erste Handlungsempfehlungen ab. Wir zeigen, wie Initiativen wie Code for Germany Verwaltungen unterstützen können, ihre Digitalkompetenzen zu erweitern. Anschließend legen wir die wichtigsten Punkte dar, wie die Umstellung auf Open Government den Verwaltungen langfristig die Expertise und die Methoden in die Hand gibt, in Krisenzeiten handlungsfähig zu bleiben und im Umgang mit diesen ausgestattet zu sein

2 | ZUSTAND VON VERWALTUNGEN

Krisen erfordern anderes Handeln als die Normalsituation. Trotzdem kann es Werkzeuge geben, die in beiden Situationen erfolgreich anwendbar sind. Wir sehen viele davon im Digitalen und speziell in Open Government.

In der Wahl ihrer Software setzen die meisten Verwaltungen aber auf die **proprietären Produkte** großer Unternehmen. Damit begeben sie sich in eine Abhängigkeit zu diesen Unternehmen, die gerade in Krisenzeiten keine schnellen Lösungen unter Einbeziehung der Bevölkerung ermöglichen. Denn häufig lassen sich die darin enthaltenen Daten, die eine zentrale Grundlage von Entscheidungen bilden, nicht einfach für andere Behörden oder gar die Allgemeinheit freigeben oder nutzen. Für Anpassungen jeglicher Art muss zudem viel Geld in die Hand genommen werden. Gleichzeitig ist es üblich, signifikante Summen in **externe Beratung** zu investieren, deren Wissen nach Projektabschluss nicht im eigenen Haus nachgehalten werden kann.

Gegenwärtig ist zu beobachten, dass IT-Anbieter zunehmend versuchen, die generierten Datenbestände und Datenzugänge aus IT-Verfahren mit Verwaltungen zusätzlich zu monetarisieren. **Urheberrechte bzw. Daten-nutzungsrechte** werden zum Nachteil gegenüber der Kommune als Auftraggeber eingeschränkt. Das kann folgendermaßen aussehen:

- Ein Datenzugriff ist nur als Ansicht in einer einzigen Anwendung (z. B. Webseite als Dashboard) möglich.
- **Datenexportmöglichkeiten** sind technisch nicht vorgesehen oder nur über weitere kostenpflichtige Datenexportmodule möglich.
- Die Verwaltungen werden in ihrer Datennutzung eingeschränkt, ein **spezifischer Zweck** wird im Vertrag im Vorhinein definiert. Für unerwartete Ereignisse und Krisenszenarien ist hier meist kein Raum bzw. stellt sich die Frage, wie alle möglichen Szenarien und Ereignisse mitgedacht, abgedeckt und bezahlt werden sollen. Läuft ein Vertrag aus, ist zudem auch die Datennutzung davon betroffen, wenn sie an die Vertragslaufzeit gebunden ist oder die Anwendung danach nicht länger genutzt wird.
- Auch wird versucht, **vertragliche Einschränkungen** durchzusetzen, die eine Datennutzung nur innerhalb eines Fachbereiches innerhalb der Stadtverwaltung zulassen. Gerade in Krisenzeiten ist es aber notwendig, interdisziplinär und mit verschiedenen Bereichen zusammenzuarbeiten.
- Das Urheberrecht wird zugunsten des Auftragnehmers (IT-Anbieters) rechtlich festgelegt. Dadurch haben die

Verwaltungen auch keine Befugnisse über die Teile oder Ergebnisse einer Anwendung, die möglicherweise nur für sie und ihre spezifischen Zwecke entwickelt wurde.

- Die Kommune kann ohne entsprechende Regelung in die Situation kommen, direkt von IT-Vertragsbeginn keine **Datenrechte** zu haben und dadurch auf Dauer gesehen die Datensouveränität zu verlieren.

3 | VERÄNDERUNGEN IN KRISENSITUATIONEN

Mit der vielbeschworenen Mentalität, die Krise als Chance zu begreifen, können erste Bausteine hin zu einer resilienten Verwaltung gelegt und diese Gefährdungen vermieden werden. Digitale Maßnahmen, die nun erforderlich sind, ob Apps zur Bearbeitung von Kurzarbeit, Vernetzungsplattformen für von Schließungsmaßnahmen betroffenen Geschäfte oder Anwendungen, die der Nachvollziehbarkeit und dem Stopp von Infektionsketten dienen, müssen

»Digitale Maßnahmen müssen anhand festgesetzter Standards im Sinne von Open Government umgesetzt werden.«

anhand festgesetzter Standards im Sinne von Open Government umgesetzt werden. Dies gilt umso mehr für Maßnahmen, die auch noch über die Krise hinaus Wirkung entfalten und aufrecht erhalten werden müssen.

Dieser Bedarf kollidiert aktuell mit **Haushaltsschwierigkeiten** der Kommunen, bei denen es vielerorts durch die Covid19-Pandemie bereits zu Haushaltssperren und Wiederbesetzungsstopps kam. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen ist es jetzt unabdingbar, sich aufzeigende Defizite in den digitalen Prozessen zu beobachten, zu dokumentieren und einen **Plan für die Aufarbeitung** in den kommenden Jahren festzulegen. Wenn durch die sich abzeichnenden Konsolidierungsrunden ausgerechnet an der Digitalisierung der Rotstift angesetzt wird, ist dies in der Vollkostenrechnung keine Einsparung, sondern sorgt langfristig für die Anhäufung immenser weiterer technischer Schulden, die zu bewältigen umso mehr Geld verschlingen wird. Das wäre zu vergleichen mit einer seit Jahren maroden Brückeninfrastruktur, die jetzt weiter vernachlässigt werden würde – mit enormen Folgekosten.

Jetzt ist umso wichtiger, die **Veränderungen**, die sich aus der Krise ergeben, selbstkritisch und gezielt **zu beobachten und zu analysieren**:

- Welche **Dienstleistungen und Angebote** der Verwaltung können nicht wie gewohnt weiter betrieben werden? An welchen Stellen finden **Prozessbrüche** statt? Warum können Bürger*innen die Dienstleistungen

nicht nutzen? Hier gilt es, Brüche und notwendige **Onlinedienstleistungen** zu identifizieren und den Mangel gezielt abzustellen; insbesondere im Hinblick auf die geforderten Ziele des Onlinezugangsgesetzes.

- Welche internen Prozesse funktionieren nicht mehr? An welchen **Organisations- und Kommunikationswerkzeugen** mangelt es? Wo hängen Prozesse von der Übermittlung in Papierform oder händischen Freigaben ab, anstatt sie digital abzuwickeln (z. B. elektronische Prozessfreigaben im Rahmen von Dokumentenmanagementsystemen)?
- Wie hoch ist die Quote der Aufgaben, die auch im **mobilen Arbeiten** bewältigt werden kann? Welche Gründe gibt es für diese Quote? Welche Voraussetzungen fehlen für die Geräteausstattung und in den Prozessen? Wie ist der weitere Plan, hier Abhilfe zu schaffen?
- Wo besteht **Automatisierungspotenzial** in den Prozessen?

4 | ERKENNTNISSE AUS DER KRISE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die Erfahrung aus anderen Ländern wie Großbritannien zeigt, dass nach der Identifizierungsphase zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben der **Aufbau von Fähigkeiten innerhalb der Verwaltung** selbst den entscheidenden Unterschied in der Handlungsfähigkeit darstellt. Klassischerweise tun sich vor allem kommunale Verwaltungen enorm schwer, hier **geeignet besetzte Stellen** zu schaffen, um fachlich ausreichend qualifiziertes Personal zu gewinnen. Dabei können durch attraktive Arbeitsbedingungen auch ehrenamtliche Expert*innen als hauptamtliche Entwickler*innen gewonnen werden.

»Der Aufbau von Fähigkeiten innerhalb der Verwaltung stellt den entscheidenden Unterschied für ihre Handlungsfähigkeit dar.«

Auch sollte die notwendige Expertise durch eine geeignete **Ausbildung von Verwaltungsmitarbeiter*innen** in der Zukunft gesichert werden. Themen rund um Offene Daten und Offene Software müssen also in die Lehrpläne an den Verwaltungshochschulen aufgenommen werden, damit das Wissen in die Breite getragen wird und nicht das Sonderwissen einiger weniger bleibt.

Um aus der Krise die geeigneten Lektionen ziehen und Abhilfe schaffen zu können, ist es jetzt mehr denn je nötig, die identifizierten Handlungsfelder beispielsweise mit sogenannten Service Teams nach Vorbild des britischen **Government Digital Service** Schritt für Schritt in den kommenden Jahren abuarbeiten.

Einige zentrale Learnings aus der gegenwärtigen Verwaltungslage und der Handlungsfähigkeit von Verwaltungen in Krisen können bereits jetzt abgelesen werden:

- Die Verwaltungen **profitieren von Ideen und Expertise der Zivilgesellschaft**. Besonders in Krisen gilt, dass Verwaltungen und Bürger*innen nicht gegeneinander, sondern miteinander arbeiten soll, um bestmögliche Resultate für die Gesellschaft zu erzielen. Dafür muss die Zusammenarbeit mit der Stadtgesellschaft **inhaltlich und finanziell gefördert und verstetigt** werden.
- Offene Daten und Freie und Offene Software sind flexible Bausteine in der Bewältigung von Krisen und können zu Kosteneinsparungen bei den Verwaltungen und wirtschaftlichen Gewinnen für beispielsweise Unternehmen führen. Aber **offen und frei heißt nicht kostenlos**. Finanzielle Ressourcen für Open Government müssen in der Verwaltung nachhaltig budgetiert werden.
- **Interkommunale Vernetzung und Zusammenarbeit** führt zu effizienteren Krisenmaßnahmen, kann Unsicherheiten und Informationsdefizite auf Seiten der Bevölkerung verringern und Belastungen auf mehrere Schultern verteilen. Projekte gemeinsam zu entwickeln und zu betreiben befördert diese Vernetzung.
- Fördermittelpolitik sollte nicht auf einzelne Leuchtturmprojekte fokussiert werden. **Skalierbarkeit und Offene Standards** sollten als Förderbedingungen gefordert werden.
- Projekte und Ideen brauchen eine schon **bestehende Basis**. Um komplett von Null an etwas aufbauen, fehlt in der Krisensituation die Zeit. Jede Maßnahme, die jetzt ergriffen wird, ist also bereits ein Vorteil im Umgang mit zukünftigen Krisen.
- Die Vorteile Offener Anwendungen und die Umsetzung von Open Government bestehen nicht nur in Krisenzeiten. Krisen gehen vorüber, deshalb sollten Anwendungen und Prozesse, die jetzt in Gang gebracht werden, im besten Fall in die **Routine von Verwaltungsarbeit** übergehen und ihre Arbeit auch im normalen Status Quo bereichern. Von Verwaltungsprozessen, die transparent und für die Bürger*innen zugänglich sind, profitieren letztlich alle, da sichergestellt wird, dass Lösungen für tatsächlich reale Probleme ins Leben gerufen werden statt Lösungen ohne konkreten Anwendungsraum zu entwickeln.
- **Mit Open Government** werden Verwaltungsmitarbeiter*innen in ihren Aufgaben gestärkt, so dass sie durch eine zusätzliche, erzwungene Digitalisierung in der Krise nicht überfordert sind und ihre **Kapazitäten zielgerichtet einsetzen** können. Denn analoge Prozesse rufen Mehraufwand hervor und können Abstimmungen zeitlich verlängern, wenn Eile geboten

ist. Gründliche Abstimmungen können aber auch digital verantwortlich und schneller umgesetzt werden.

4.1 | MIT ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN INITIATIVEN WIE CODE FOR GERMANY ZUSAMMENARBEITEN

Unter dem Begriff **Civic Tech** finden sich zivilgesellschaftlich engagierte Menschen zusammen, um die Dienste der öffentlichen Verwaltungen zu verbessern. In unserem [Netzwerk](#) tauschen sich z.B. ehrenamtliche Entwickler*innen, UX- oder Service-Designer*innen ganz selbstverständlich mit Verwaltungsbeschäftigten darüber aus, wie wir zu **besseren Diensten für Bürger*innen** kommen können und entwickeln entsprechende Prototypen. Die Herausforderungen, die wir skizzieren, die Lageeinschätzung und unsere Erfolgskriterien für Open Government, die wir hier darlegen,

»Die ehrenamtlichen Expert*innen bei Code for Germany haben jahrelange Erfahrung mit Verwaltungsdigitalisierung.«

basieren also auf jahrelanger Auseinandersetzung mit dem Thema Verwaltungsdigitalisierung. Zudem gibt es Ehrenamtliche in unserem Netzwerk, die in kommunalen Verwaltungen arbeiten und sich täglich für Offene Standards in den Verwaltungen einsetzen und darüber informieren.

Ihre Erkenntnisse über die gezielte Stärkung von Verwaltungen in Krisen sind maßgeblich in dieser Handreichung enthalten.

Code for Germany ist **dezentral** aufgebaut und durch seine lokalen Ortsgruppen nah an den kommunalen Verwaltungen dran, hier liegt also auch unsere **Kernexpertise**. Durch unsere eigene kommunale Organisation mögen einzelne unserer Projekte kleinteilig erscheinen, sie dienen aber der Veranschaulichung von grundsätzlichen Standards, welche die Interaktion zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung verbessern. Durch unser Netzwerk setzen wir uns zudem auch auf Länder-, Bundes- und internationaler Ebene für Open Government ein.

Die kommunalen Verwaltungen übernehmen wichtige Dienstleistungen für die Bürger*innen. Viele der Informationen und Dienstleistungen, die sie bieten, sind der Allgemeinheit aber oft nicht bewusst, schwer zu finden oder nur eingeschränkt zu nutzen. Hinzu kommt, dass viele Daten oft gar nicht erst der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt wird, weshalb sich die Bürger*innen nicht selbst ein Bild von der Lage machen können. Besonders unter großem Druck in Krisenzeiten kann dies aber ein wirksames Instrument sein, um **Desinformation, Panik und unwissentlich schädigendem Verhalten zu begegnen**. Hier kann die Civic Tech Community mit wichtigen Einblicken beratend zur Seite stehen und zeigen, wie Offene Daten und Open Government den

Verwaltungen dabei helfen, ihre zentralen Dienste für die Bürger*innen zugänglich zu machen. Die Mitwirkenden von Code for Germany können ihre Expertise direkt und konkret an der jeweiligen Herausforderungen einbringen. Während die Vernetzung zwischen Code for Germany und Verwaltungen grundsätzlich **langfristig** angestrebt ist, geschieht sie gegenwärtig auch **punktuell im Rahmen einzelner Anwendungen und Prototypen**, die dabei helfen, die Folgen der Krise aufzufangen oder abzumildern.

»Die Civic-Tech-Szene entwickelt Prototypen, die dabei helfen, die Folgen der Krise aufzufangen oder abzumildern.«

Das alles kann aber nur nachhaltig funktionieren, wenn diese Beispiele von der öffentlichen Hand selbst verstetigt und zu ihrem Standard hinzugefügt werden. Notwendige Voraussetzung ist, die Verwaltungen von Kernprinzipien zu überzeugen, die ihnen bei einer nachhaltigen Digitalisierung helfen: [Open Data](#) und [Open Government](#).

Open Data

Offene Daten (oder Open Data) sind Daten unter einer freien Lizenz, auf die alle Personen frei zugreifen können und die von allen genutzt und geteilt werden können. Sie werden in vielen Anwendungen erzeugt und gesammelt, beispielsweise in öffentlichen Verwaltungen. Das können zum Beispiel Daten darüber sein, wie viele Menschen von einer Krise betroffen sind, welche Auswirkungen es gibt. Aber auch allgemeine Bevölkerungsstatistiken wie die Anzahl schulpflichtiger Kinder sind wichtig, damit in Krisenzeiten passende Lösungen für Probleme gefunden werden können. Offene Daten **befördern Innovation**, da die Daten auch außerhalb des Zwecks, zu dem sie ursprünglich gesammelt wurden, eingesetzt werden können. Offene Daten sind darüber hinaus **maschinenlesbar**. Dadurch können Anwendungen problemlos aktualisiert werden und müssen nicht in mühevoller, langwieriger Handarbeit mit Daten gefüllt werden.

Open Government

Open Government wird im Deutschen auch **offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln** genannt. Es beschreibt die Forderung, dass Verwaltungen und Regierungen **transparent, kooperativ und partizipativ** arbeiten sollen und dabei stets die praktischen Auswirkungen auf die Bevölkerung im Blick haben. Unter dieser Prämisse werden Verwaltungen für Bürger*innen, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft geöffnet, um gemeinsam bessere Entscheidungen für die Allgemeinheit zu treffen. Dies umfasst analoge wie digitale Beteiligungsformate.

»Bereits etablierte Offene Standards unterstützen den Austausch zwischen Verwaltung und Bürger*innen.«

Bereits etablierte Offene Standards im Rahmen von Open Government sind beispielsweise.

- **Mängelmelder mit Open311:** Open311 ist ein internationaler IT-Schnittstellenstandard, über den Daten maschinell ausgewertet werden können. In Bonn gibt es damit einen Mängelmelder, um z.B. überfüllte Müllcontainer, defekte Ampeln o.ä. Anliegen im öffentlichen Raum melden zu können. Auch der Bearbeitungsstatus und andere Daten können über die Schnittstelle ausgelesen und in anderen Kontexten wiederverwendet werden. Der Standard hilft Städten weltweit gemeinsam ihre Infrastruktur für Bürger*innen zu verbessern.
- **OParl:** OParl ist eine Initiative, die Schnittstellen-Standards für parlamentarische Informationssysteme definiert, sich also für die Möglichkeit eines einheitlichen Zugriffs speziell von Ratsinformationssystemen deutscher Kommunen einsetzt. Damit können die Informationen für Bürger*innen neu aufbereitet und diese besser in Entscheidungen in ihrer Kommune eingebunden werden.
- **Lokalwirkt:** Lokalwirkt ist eine Plattform, die Restaurants und Einzelhandel die Chance bietet, ihre Angebote zu Zeiten der Corona-Pandemie gebündelt je Kommune und auch übergreifend über die Ortsgrenzen hinweg bekannt zu machen und gezielt anzubieten. Alle Daten stehen als Open Data zur Verfügung und können über definierte Schnittstellen abgerufen werden. Die Plattform bindet das freie Kartenprojekt [Open Street Map](#) ein.
- **Schema.org:** Ein Projekt, das sich für einheitliche Daten-Schemata strukturierter Daten einsetzt. Dies ist z.B. relevant, wenn Daten verschiedener Akteure gemeinsam genutzt werden sollen.

Bestehende Offene Datensets sind beispielsweise:

- **GovData:** Datenportal mit Offene Daten von Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen.
- **The European Open Data Portal** mit Offene Daten von EU-Institutionen.
- **Open-Data-Portal:** Datenportal der Deutschen Bahn zum Thema Infrastruktur und Mobilität.
- Datenportale einzelner Städte wie z. B. [Moers](#).

4.2 | AUF RESILIENTE ANWENDUNGEN SETZEN

Nicht jede Soft- oder Hardware eignet sich für Krisenslagen gleichermaßen gut. Es gibt allerdings einige Merkmale, die sicherstellen, dass eine Anwendung **größtmöglichen Mehrwert** erzielt, sowohl in der Krise als auch darüber hinaus. Grundsätzliche Überlegungen wie die oben aufgeführten zu Open Data und Open Source haben bereits aufgezeigt, dass **Weiterverarbeitung und Nachnutzung** schnellere Reaktionszeiten und Anpassungen an unterschiedlichste Situationen ermöglichen. Technische Kriterien gehen dabei Hand in Hand mit **gesellschaftlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Werten**. Dies spiegelt sich auch in unserem Kriterienkatalog wider, anhand dessen Anwendungen für ihren Weg in die öffentliche Hand öffentlich evaluiert und durch staatliche Förderungen für möglichst große Bevölkerungsteile nutzbar gemacht werden können.

»Krisensichere Anwendungen sind von allen einsehbar und anpassbar. Ihre Nachnutzung ist nicht eingeschränkt.«

Kriterien

- **Gesellschaftlicher Mehrwert** umfasst neben der **Nutzung und Entwicklung Freier und Offener Software** auch die Frage, mitzudenken, welche Teile der Gesellschaft von einer Anwendung profitieren und welche möglicherweise davon (weiter) benachteiligt werden. Das gilt insbesondere für die **Bedürfnisse marginalisierter oder anderer besonders vulnerabler Gruppen**. Schaffen wir es, Anwendungen im Austausch mit diesen Gruppen zu entwickeln statt nur für sie? Bei [Open WheelMap](#) zum Beispiel, einer Anwendung, die Barrierefreiheit von öffentlichen Orten, Geschäften und Infrastruktur auf einer Karte anzeigt, können alle Menschen selbst Orte dahingehend einordnen, ob sie mit Rollstuhl, Kinderwagen oder anderen Hilfsmitteln zugänglich sind. Für den **Blick auf die Nutzenden einer Anwendung** haben Verwaltungen eigentlich hervorragende Ausgangsbedingungen, da sie durch ihre Dienstleistungen, wie der Bereitstellung von Ausweispapieren, der Registrierung von Wohnsitzen oder der Verteilung von Sozialgeldern mit nahezu allen Menschen einer Kommune in Kontakt kommen.
- Werden im Sinne der **Barrierefreiheit** darüber hinaus bestimmte Gruppen z.B. aufgrund finanzieller, sprachlicher oder anderer Hürden von der Nutzung ausgeschlossen? Das gilt auch für verschiedenen Bildungshintergründe und den Zugang zu digitalen Geräten oder Internet.
- Wird **auf bereits bestehende Lösungen aufgebaut**, die eigene Anwendung in bereits bestehende Systeme integriert und **Querverbindungen (Schnittstellen)** für

die Nachnutzbarkeit in anderen Anwendungen und Kontexten sichergestellt, so dass keine isolierten, zentralisierten Produkte entstehen? Diese Fragen befassen sich auch mit dem Schlagwort Innovation. Es muss nicht immer gleich das Rad neu erfunden werden, es gibt bereits viele Anwendungen im Open-Source-Bereich, die durch vergleichsweise geringe Anpassungen für den eigenen Bereich nutzbar gemacht werden können.

- Gibt es möglicherweise bereits andere, ausgereifere oder bessere Versionen der benötigten oder erdachten Anwendung, die genutzt werden könnten?
- Wird **Missbrauchspotenzial etwas entgegengesetzt**? Sind die Anwendungen datensparsam? Sind die Daten der Nutzer*innen vor unerlaubten Zugriffen geschützt und wird die Technologie gezielt nur für ihre Bestimmung in der Krisenbewältigung eingesetzt oder auch eine weitere sinnvolle Verwendung für den Alltag außerhalb der Krise in Betracht gezogen? Weder das eine noch das andere muss zwangsläufig besser sein, sondern sehr kontextabhängig. Diese Fragen stecken lediglich den Rahmen ab, in denen Anwendungen entstehen.
- Werden **Daten transparent verwendet**, so dass Nachvollziehbarkeit der dargestellten Schlussfolgerungen gewährleistet wird? Ist es möglich, mögliche Unschärfen oder Voreingenommenheiten nachzuvollziehen und einordnen zu können? Dies gilt sowohl für die Auswahl der genutzten Daten als auch der Quelle selbst. Sind einfließende Daten richtig attribuiert (z. B. verwendete Open Data mit korrekter Bezeichnung und Link auf die jeweilige Lizenz)? Stehen die verarbeiteten Daten wiederum unter einer **Lizenz gemäß der Open Definition**?
- In welchem Maße ist die **Anwendung skalierbar**, vor allem im Hinblick auf eine **kostenfreie Bereitstellung** im Sinne des Allgemeinwohls? Wo liegen Grenzen oder Möglichkeiten der Anwendungen, die schnell erreicht bzw. noch nicht ausgeschöpft sind? Ist die Anwendung geeignet, von verschiedensten regionalen Trägern dezentral betrieben zu werden, wobei die jeweiligen Instanzen gemeinsam ein Gesamtsystem bilden?

4.3 | AUF NACHHALTIGKEIT FOKUSSIEREN

In der Summe zielen die Kriterien auf eins ab: Nachhaltigkeit. Grundüberzeugungen der öffentlichen Verwaltung, dass Vorgänge eine gewisse Beständigkeit aufzeigen müssen, werden also auch im Digitalen weitergelebt. Lösungen, die Nachhaltigkeit im präsentierten, umfassenden Sinn ermöglichen, dienen den Bürger*innen bestmöglich. Demnach sind sie auch bestens geeignet,

um die Verwaltungen in ihrer Aufgabe zu unterstützen, staatliche Dienstleistungen für die Bürger*innen zur Verfügung zu stellen.

Während gegenwärtig einzelne dieser Kriterien im Rahmen von Hackathons oder krisenbedingten Verwaltungsumstellungen erprobt werden, können **geregelter Rahmenbedingungen** ein umfassenderes Krisenmanagement ermöglichen. Dazu zählen die Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen, die Einigung auf und Nutzung von Offenen Lizenzen und Kooperationen mit Zivilgesellschaft, Wirtschaft, betroffenen Krisenzentren und Verwaltungen sowie die Förderung einer räumlichen und virtuellen Infrastruktur. Diese bietet für Verwaltungen und Bürger*innen konkrete Anlaufstellen und tragen den Open Government Ansatz in die Breite, ohne das ehrenamtlich Aktive für ihren Einsatz auch noch auf den Kosten für Miete oder Server sitzen bleiben.

»Geregelte Rahmenbedingungen in Form von Gesetzen, IT-Infrastruktur, Grundsatzförderung und Offenen Standards schaffen Nachhaltigkeit.«

Schon während des WirvsVirus-Hackathon haben viele **Unternehmen** ihre Unterstützung erklärt, sei es, dass sie Serverkapazitäten zur Verfügung oder Software und Kommunikationsplattformen bereitgestellt haben. Das ist eine gern gesehene Sofortmaßnahme. Sie ersetzt aber nicht eine langfristige Unterstützung wie dies die oben geforderte **Grundsatzförderung durch die öffentliche Hand** leisten könnte. Mit dem Grundsatz, dass wir auf Freie und Offene Software setzen, möchten wir die Nachnutzbarkeit und die Möglichkeit zur Weiterentwicklung von Hackathon-Projekten durch alle sicherstellen. Insbesondere die öffentliche Hand sollte in der Krise nicht durch **Lock-In-Effekte** an proprietäre Produkte gebunden werden – schließlich lassen sich auch mit Freier Software **Business-Cases** umsetzen.

Dieser Wert scheint uns besonders in Krisenzeiten für alle gut vermittelbar. Denn die Gefahr geschlossener Lizenzen wird gegenwärtig vor allem beim Thema medizinischer Ausrüstung in Krankenhäusern deutlich. Ob Atemmasken, andere Schutzkleidung, bis hin zu Beatmungsgeräten. Diese Produkte mit einschränkenden (nicht-offenen) Lizenzen dürfen nicht einfach von engagierten und fachkundigen Bürger*innen nachgebaut oder verändert werden (unabhängig davon ob wichtige Qualitäts- und Sicherheitsabnahmen zum Patient*innen-Schutz eingehalten werden). Auch nicht, wenn eine Krise das erforderlich macht. Open Source ist damit ein zentraler Baustein in unserer digitalen Entwicklung und kann in Krisenzeiten lange Verwaltungswege verkürzen und letztlich vielleicht auch Leben retten.

4.4 | MIT OPEN DATA UND OPEN GOVERNMENT KRISENRESILIENZ IN DEN VERWALTUNGEN ERHÖHEN

Um diese Zwischenschritte auf dem Weg zu umfassenden Open Government umzusetzen bedarf es aber einer wichtigen Voraussetzung: **Datensouveränität** (engl. Data Governance). Denn ohne diese Grundlage sind Offene Daten nicht oder nur sehr schwer möglich. Souveränität meint die Fähigkeit auf Dauer selbst und bestimmt handeln zu können. Im Verwaltungskontext heißt es also, dass Entscheidungen über die Veröffentlichung von Daten, über die Wahl und den Einsatz bestimmter Software und deren Änderungen eigenständig entschieden werden kann und diese Entscheidungen keinen zeitlichen oder finanziellen Einschränkungen durch Unternehmen unterliegen.

»Verwaltungen müssen im Umgang mit ihren Daten auf Dauer selbst und bestimmt handeln können.«

Wie eingangs beschrieben, versuchen aber immer mehr IT-Unternehmen durch die Datenbestände, die sich aus der Zusammenarbeit mit öffentlichen Verwaltungen ergeben, zusätzlichen Gewinn zu erwirtschaften. Durch die Einschränkung der Urheberrechte und der Datennutzungsrechte verlieren Kommunen, die diese Unternehmen für die Bereitstellung ihrer Anwendungen bezahlen, die Souveränität über ihre eigenen Daten. Daten, die wegen ihrer Finanzierung aus Steuergeldern als öffentliches Gut zu bezeichnen sind. Die Formel „**Public Money – Public Data**“ bringt dies auf den Punkt. Für die Erreichung von Open Government müssen die Verwaltungen die **Nachnutzung ihrer Daten also verbindlich, vertraglich sichern**.

»Der Einsatz Freier und Offener Software schafft mehr Unabhängigkeit.«

Damit einhergehend schafft der Einsatz von Freier und Offener Software zusätzliche **Unabhängigkeit**. Bei einer solchen Software ist der Code öffentlich einsehbar und kann auf seine Funktionalität überprüft werden. Er kann mit anderen geteilt und an die eigenen Bedürfnisse angepasst werden.

Dieses Modell bietet gegenüber der vertraglichen Bindung an proprietäre Softwareunternehmen zudem den Vorteil, dass Verwaltungen in ihrer Infrastruktur agiler werden und nicht viel Geld in immer neue geschlossene Anwendungen investieren müssen, sobald sich die Lage einmal ändert und die Verwaltungsinstrumente dieser nicht gewachsen sind. Dies steht im Einklang mit der **Forderung „Public Money – Public Code“**, nach der Software, die aus Steuergeldern finanziert wurde auch wieder den Bürger*innen zur Verfügung gestellt werden soll. Unabhängigkeit von geschlossenen Anwendungen führt dann zu einer gewissen Resilienz der Verwaltungen gegenüber Krisen. Denn sie können selbstständiger agieren und sind nicht von der Expertise einiger weniger Menschen abhängig.

5 | GESETZLICHE GRUNDLAGEN

Gesetzliche Vorgaben zu Offenen Daten werden an Deutschland vor allem durch **internationale Initiativen** wie durch die G8 oder die Europäische Union herangetragen. Der Weg einer transparenten Datennutzung wurde in Teilen bereits durch das **E-Government-Gesetz** (EGovG) eingeschlagen, das für eine **Veröffentlichung Offener Verwaltungsdaten** zumindest auf Bundesebene besteht. In der Praxis zeigen sich jedoch auch Jahre nach Erlass des EGovG massive Defizite bei der praktischen Bereitstellung von Open Data und digitaler Dienstleistungen durch die öffentliche Hand auf allen föderalen Ebenen – die wenigen Ausnahmen bestätigen die Regel. Auch der Einsatz von Freier und Offener Software – die beispielsweise von mehreren Behörden im kooperativen Verbund entwickelt und gepflegt werden könnten – ist bislang eher die **Ausnahme**. Die dadurch entstehende Transparenz würde aber gerade in Krisenzeiten Verwaltungsentscheidungen für die Bevölkerung nachvollziehbarer machen und Akzeptanz schaffen.

Im föderalen deutschen System geben die **Länder** wiederum den gesetzlichen Rahmen für die Kommunen vor und können landesweit Umsetzungsempfehlungen aussprechen sowie Maßnahmen auf der kommunalen Ebene finanziell fördern. Ein gelungenes Beispiel für Open Government stellt beispielsweise das **Hamburger Transparenzgesetz** dar, welches das Informationsrecht von Bürger*innen festlegt. Fokus der Aktivitäten der Länder ist allerdings primär die Landesverwaltung mit der Möglichkeit, Impulse in der Zusammenarbeit von Land und Kommunen zu setzen, um z. B. die Umsetzung des EGovG nachhaltig auszubauen. Es bietet finanzschwachen Kommunen die Chance, ebenfalls Innovationen und Grundlagen für z. B. Open Data umzusetzen, was eventuell aus eigener Kraft nicht möglich ist.

Vorreiterkommunen könnten im Austausch mit dem Land den **Bottom-Up-Prozess** verstetigen, indem z. B. technische Entwicklungen als Standard anerkannt werden oder Projekte in gemeinsamer Zusammenarbeit inhaltlich aufgeteilt und weiterentwickelt werden können. Standards wie Open Data und Open Government bieten auch die Möglichkeit, föderale Schwächen auszugleichen und Kooperation und Austausch über Ländergrenzen hinweg zu vereinfachen. Auf diesem Weg wäre es dann z. B. möglich den gleichen Datensatz in jedem Land unter der gleichen Bezeichnung und mit der gleichen Schnittstelle für Offene Anwendungen zu finden statt im Zweifel 16 verschiedenen Varianten für gleiche Daten zu haben.

»Die Kommunen können im Bottom-Up-Prozess technische Standards auch für Bund und Länder attraktiv machen.«

FAZIT

Es ist zu beobachten, dass in der gegenwärtigen Lage diejenigen Einrichtungen gut für die **Bewältigung der Krise** aufgestellt sind, die

- eine hervorragende IT-Infrastruktur und IT-Personal haben, der nicht nur das Tagesgeschäft abwickelt, sondern ständig und stets die notwendigen Schritte für die kommenden Jahre im Blick hat und die
- schon jetzt dezentral viel Expertise haben, die sich in der Krise multiplizieren lässt.

Verwaltungen müssen jetzt also systematisch diese IT-Infrastruktur für die Erfordernisse der Krise einsetzen. Es gibt grundsätzlich einen großen **Bedarf an Teams**,

»Krisensichere Verwaltungen müssen ihre IT-Expertise systematisch ausbauen und auf Offene Daten, Software und Schnittstellen setzen.«

die in Krisen, auch in zukünftigen, einspringen können, um elementare Dienstleistungen aufrecht zu erhalten. Diese Teams können andere Mitarbeiter*innen nach und nach befähigen, über die gewohnten Prozesse hinaus zu denken und zu arbeiten. **Fellowships** mit denen ehrenamtliche Expert*innen in die kommunalen Verwaltungen gebracht werden, können

dafür ein erster Schritt sein, ersetzen aber nicht eine langfristige und umfassende interne Auseinandersetzung zu einer krisensicheren IT-Infrastruktur.

Unsere **Handlungsempfehlungen** umfassen technische Änderungen wie gesellschaftliche und politische Maßnahmen, die alle zusammen auf Open Government abzielen. Wir sprechen uns für den **Aufbau von IT-Fertigkeiten** in Verwaltungen, **interkommunale Vernetzung** sowie die Nutzung und Bereitstellung von Offenen Daten und Offener Software aus. Dafür müssen die Verwaltungen **Datensouveränität** erlangen und sich von proprietären Produkten unabhängig machen. **Etablierte Standards**, die es in diesen Bereichen schon gibt, sollten genutzt werden. Bei Anwendungen, die daraus entwickelt werden, stehen **Weiterverarbeitung und Nachnutzung** als zentrale Kriterien im Fokus, hierauf sollten auch Förderbedingungen abzielen. In diesem Rahmen müssen **Daten transparent** und unter passenden, Offenen Lizenzen verwendet und gekennzeichnet und durch **Schnittstellen** in der Software für die Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden. Dies ermöglicht zudem, auf bestehende Lösungen aufzubauen. Dabei muss auf **Datensparsamkeit, Datensicherheit und Datenschutz** geachtet werden. Der gesellschaftliche Mehrwert von Anwendungen lässt sich nicht nur an dem **Einsatz Freier und Offener Software** ablesen, sondern umfasst auch den Einbezug besonders vulnerabler Gruppen in der Entwicklung und schließt **Barrierefreiheit** ein. Die digitale Zivilgesellschaft und Initiativen wie **Code for Germany** haben die Expertise, um die Ver-

waltungen auf diesem Weg zu unterstützen, benötigen aber eine finanzielle **Grundförderung** und geregelte Rahmenbedingungen, um langfristig wirksam zu sein. Dies umfasst auch entsprechende gesetzliche Grundlagen für den Ausbau von Open Government.

Wir sind überzeugt: Die Umstellung der Verwaltungen auf Open Data und Open Government führt zu **handlungsfähigen, belastbaren Verwaltungen und mündigen und informierten Bürger*innen**, der Austausch zwischen ihnen wird produktiver und für beide Seiten einfacher. Von der damit einhergehenden [Stärkung der digitalen Zivilgesellschaft](#) profitieren also nicht zuletzt auch wieder die Verwaltungen selbst, egal ob die Beteiligten krisenbedingt im Homeoffice oder an ihren Schreibtischen im Büro sitzen.