

Bericht zum Weizenbaum-Hintergrundgespräch zum Thema *Gemeinwohlorientierte Digitalisierung in Städten und Gemeinden*

Am 17. Oktober 2018 hat das Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft ein Hintergrundgespräch zum Thema *Gemeinwohlorientierte Digitalisierung in Städten und Gemeinden* veranstaltet. Ziel des Hintergrundgesprächs war es, den verschiedenen Teilnehmenden eine Plattform zu bieten, sich offen und direkt über die gemeinwohlorientierte Digitalisierung in Städten und Gemeinden auszutauschen sowie die Bandbreite an großstädtischen, kleinstädtischen und ländlichen Perspektiven kennenzulernen. Dadurch soll der Dialog über Digitalisierungsentwicklungen in der Region Berlin-Brandenburg gefördert werden.

Es wurden verschiedene Gäste aus Stadtverwaltungen, Interessenverbänden sowie zivilgesellschaftlichen Vereinen eingeladen, um über aktuelle Herausforderungen und Schwierigkeiten der gemeinwohlorientierten Digitalisierung zu diskutieren. Vertreter*innen der folgenden Organisationen nahmen an dem Gespräch teil:

- Stadtverwaltung Frankfurt/Oder
- Stadtverwaltung Falkensee
- Stadtverwaltung Bad Belzig
- Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (SenWEB)
- ver.di Projektgruppe Digitalisierung
- Liquid Democracy e.V.
- Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.
- Sozialhelden e.V.
- Forscherinnen und Forscher des Weizenbaum-Instituts

Die Gesprächsrunde wurde begrüßt von Andrea Hamm, Sebastian Berg und Prof. Dr.-Ing. Ina Schieferdecker. Es moderierte Dr. Stefan Ullrich. Zu Beginn standen diese drei Impulsvorträge:

1. **Dr. Jürgen Varnhorn** (SenWEB): Berliner Technologie- und Innovationspolitik
2. **Annette Mühlberg** (ver.di): Gemeinwohlorientierte Digitalisierung
3. **Dr. Christoph Raetzsch** (Weizenbaum-Institut): EU-Projekt *OrganiCity* zur experimentellen und kollaborativen Digitalisierung von Städten

Für das erste Weizenbaum-Hintergrundgespräch wurde zunächst bewusst darauf verzichtet, Wirtschaftsvertreter einzuladen, um abseits von ökonomischen Interessen über Bedarfe, Schwierigkeiten und Erwartungen in Bezug auf die Digitalisierung diskutieren zu können. Ein nächstes Hintergrundgespräch unter Einbeziehung von Wirtschaftsvertretern ist zukünftig vorgesehen.

Schwerpunkte der Diskussion

Die Diskussion lässt sich in verschiedene Themenblöcke unterteilen:

1) Dimensionen von Gemeinwohlorientierung

Grundsätzlich stellte sich die Frage, was Gemeinwohl bzw. gemeinwohlorientierte Digitalisierung überhaupt bedeute:

- In wessen Verantwortung liegt die Bestimmung des Gemeinwohls und mit welchem Anspruch bzw. mit welcher Prioritätensetzung?
- Wie können in Bezug auf ein Gemeinwohl überhaupt angemessen Prioritäten gesetzt werden?
- Welche Technologien tragen zum Gemeinwohl bei? Welche ethischen, sozialen und politischen Anforderungen müssen sie erfüllen?

Im Laufe der Diskussion zeichnete sich ein pluralistisches Gemeinwohlverständnis ab, welches durch Vielfalt und Gleichberechtigung von nebeneinander bestehenden Gruppen geprägt ist. In diesem Sinne berührt *Gemeinwohl* verschiedenste Aspekte des sozialen Zusammenlebens wie Datenschutz, Arbeitnehmerrechte, Entwicklungspotenzial für die Wirtschaft oder gleiche Zugangsmöglichkeiten. Beispielsweise sahen alle Teilnehmenden die Arbeit des Sozialhelden e.V. als besonders wertvoll an. Mit der Wheelmap-Anwendung¹ werden Zugangsinformationen für Orte in einer Online-Karte gesammelt. Bisher sind über 900.000 Orte auf der Karte markiert, die Mehrzahl davon als *voll rollstuhlgerecht*. Die Wheelmap gilt mittlerweile international als Erfolgsprojekt und ist in 25 Sprachen verfügbar.

Gemeinwohl umfasst sowohl die Unterstützung von eher benachteiligten Gruppen, als auch die Entwicklung von ganzheitlichen Lösungen, die Benachteiligungen von vornherein bestmöglich ausschließen können. Die Umsetzung solcher Lösungen birgt wiederum weitere Herausforderungen.

2) Herausforderungen der Umsetzung gemeinwohlorientierter Digitalisierung

Bürgerbeteiligung / Partizipation: Eines der entscheidenden Mittel für eine gemeinwohlorientierte Digitalisierung sei eine repräsentative und *ideale* Beteiligung von Bürger*innen an der Festlegung von Prioritäten sowie (allgemein) an Entscheidungsprozessen. Dabei gibt es jedoch mehrere Hürden und offene Fragen. Erfahrungen aus der Praxis zeigten, dass jene Bürger*innen, die sich an Entscheidungsprozessen beteiligen, die betroffene Gesamtheit häufig nicht angemessen abbilden. Einige Gruppen der Bevölkerung nutzten angebotene Beteiligungsformate sehr ausgiebig und andere Gruppen gar nicht. Diese Schwierigkeit tritt sowohl bei neuartigen Online-

¹ Wheelmap ist eine Online-Karte zum Suchen und Finden rollstuhlgerechter Orte. <https://news.wheelmap.org/>

Beteiligungsformaten auf, wie auch bei herkömmlichen Beteiligungsveranstaltungen. Es müsse daher näher bestimmt werden,

- wie eine ideale Bürgerbeteiligung gestaltet werden kann,
- wie damit einhergehend auch Minderheiten angemessen berücksichtigt werden können
- und wie Technik dabei helfen kann, diese Aufgaben anzugehen und zu meistern.

Daraus folgt, dass neuartige Formate und Konzepte für Partizipation ausgehandelt und entwickelt werden müssen. Vor allem kleinere Experimentierräume bzw. Reallabore erscheinen hierfür als ein geeigneter Ansatzpunkt². In solchen offenen Innovationsräumen³ können relevante Akteure und Ressourcen besser identifiziert werden und Bürger*innen können lokal direkt beteiligt werden, um Akzeptanz und Engagement zu schaffen.

Planung des Diskussionsprozesses und der Entscheidungsfindung: Das Hintergrundgespräch verdeutlichte, dass es auf dem Weg zu einer gemeinwohlorientierten Digitalisierung nicht nur wichtig ist, wer in Diskussions- und Entscheidungsprozesse einbezogen wird, sondern auch, wie diese gestaltet sein sollten.

Neue Formen der Partizipation müssten es den Beteiligten dabei vor allem ermöglichen, sich offen und angstfrei einzubringen und auszutauschen. Austauschformate sollten daher agiler gestaltet, bürokratische Hürden abgebaut und die Vernetzung damit verbessert werden. Bestehende *Best Practices* (Erfolgsmethoden) sollten zugänglich und transparent sein und dazu einladen, wiederverwendet zu werden.

Eine mögliche Planungsstrategie wurde im Rahmen des Projekts *OrganiCity* ausprobiert⁴. Stadtverwaltungen schlagen Herausforderungen vor (z.B. Luft- und Lebensqualität, Mobilität, Planung, Förderung der Nachbarschaft) und bieten gleichzeitig eine Plattform für Experimente mit offenen und sensor-basierten Daten an. Diese Herausforderungen werden durch Kollaboration verschiedenster Beteiligter (z.B. aus Zivilgesellschaft, Verwaltung, Wirtschaft, Forschung, etc.) angegangen. Diese entwickeln auf ko-kreative Weise Nutzungsszenarien für bestehende Bedarfe, die anschließend als Experimente durchgeführt werden. Durch die Kooperation der Interessengruppen vergrößert sich gleichzeitig der Markt und die Bekanntheit der entwickelten Anwendungen. Die erfolgreichen Experimente können in Projekte umgewandelt und anderswo durchgeführt werden – sie werden dadurch skalierbar. Solche ko-kreativen Projekte stehen somit ganz im Zeichen der offenen Partizipation, verstärkten Vernetzung und Problemorientierung.

² Was ist in Reallabor? <https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2018/06/Meldung/direkt-erklaert.html>

³ Die Förderung von Open-Innovation-Ansätzen wird im Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2018 erwähnt (S. 35). <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>

⁴ Projekt *OrganiCity*. <http://organicity.eu/>

Die Entwicklung von Digitalisierungsstrategien birgt viele Herausforderungen. Dies zeigt sich auch im internationalen Vergleich. Ein Fallbeispiel aus Toronto, wo ein Stadtteil nun von einem Google-Schwesterunternehmen in eine *Smart City* verwandelt werden soll, zeigt, dass führende IT-Unternehmen große Schwierigkeiten hat Lösungen für die zahlreichen Baustellen eines Strukturwandels zu finden. Mehr Informationen dazu finden sich in **Anhang 1**.

Nutzung und Potentiale von urbanen Daten: Es zeigte sich, dass der Umgang mit Daten auch für Unsicherheit sorgt. Vor allem in Bezug auf offene Daten (*Open Data*) stellt sich einerseits die Frage, inwiefern der öffentliche Zugang zu Datensätzen förderlich oder hinderlich für ein Gemeinwohl sein würde. Andererseits sind gemeinwohlorientierte Vereine auf öffentlich zugänglich Daten angewiesen, um ihre Ziele zu erreichen, z.B. die Wheelmap.

Fraunhofer FOKUS hat kürzlich eine umfassende Studie zu urbanen Datenräumen angefertigt, in welcher bestehende Unsicherheiten diskutiert und Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Mehr Informationen dazu finden sich im **Anhang 2**.

Gemeinwohlorientierte Digitalisierung zwischen Theorie und Praxis

Die Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden lassen sich auf drei Ebenen systematisieren:

(1) theoretische Ebene, die eher Grundsatzfragen von Gemeinwohl und Partizipation berührt.

- Bedeutung von Gemeinwohl & Daseinsvorsorge im digitalen Zeitalter
 - Beurteilung der Potenziale von 'open data'
 - Welche technischen und ethischen Anforderungen muss Technologie erfüllen?
 - Was ist eine ideale Bürgerbeteiligung und wo ist sie am sinnvollsten?
 - Wie kann Technologie zum Gemeinwohl genutzt werden?
 - Wandel der Rolle und Aufgaben von Kommunen und Städten
 - Was sind Bedürfnisse der Beschäftigten, Bürger*innen und Betroffenen?
 - Welche Prioritäten sollen bei der Digitalisierung gesetzt werden?
 - Wie können Minderheiten geschützt und eingebunden werden?

(2) eine praktische Ebene, die konkrete Anwendungen und spezielle Probleme adressiert

- unausgewogene Bürgerbeteiligung
 - Machtkonzentration weniger sehr aktiver Bürger*innen
 - repräsentative Beteiligung schwer umzusetzen
 - Handlungsbedarf und Potenziale vor allem in der Kommunikation mit der Stadtverwaltung
 - Potenziale von sensor-basierten Daten schwer einzuschätzen
 - Widerstände gegen Offenlegung von Daten, fehlende Leitlinien und Verwendungsszenarien
 - Diskrepanz zwischen technischen Möglichkeiten und praktischen Umsetzungen in kleinen Kommunen
 - Bedarf an mehr Stellen in der Verwaltung für Aufgaben der Digitalisierung
- konkrete Beispiele:** "OrganiCity", Smart Village Brandenburg, Wheelmap.org, Beteiligung.in, Geoportale

(3) einen Überschneidungsbereich zwischen Ebene 1 und 2.

- Förderung der Akzeptanz für politische Entscheidungen
 - neue Formen demokratischer Mitbestimmung durch das Internet und 'Online-Beteiligung'
 - Technologieparks / 'Reallabore' / Begegnungsräume
 - Förderung von guter Bürgerbeteiligung und Entwicklung von neuen Leitlinien
 - bestehende 'best practices' teilen und umsetzen
 - offener & angstfreier Diskussionsprozess
 - Inklusion und Teilhabe als wichtige Bestandteile einer 'smart city'
 - Bereitstellung und Nutzung offener Daten / Entwicklung & Umsetzung von Standards
 - agile Strukturen / Vernetzung / Kopplung von Sektoren
 - Identifikation relevanter Akteure und Ressourcen
 - Verringerung bürokratischer Hürden
 - Anerkennung verschiedener Expertisen und Ziele

Abb. 1-3

Fazit des Hintergrundgesprächs

Das Hintergrundgespräch zeigte, dass gemeinwohlorientierte Digitalisierung in verschiedenen Kontexten sehr unterschiedliche Dinge bedeuten kann, bzw. mit sehr unterschiedlichen Aufgaben und Problemen einhergeht. In einem Ort kann es darum gehen, generell mehr Menschen zur Beteiligung zu animieren und sie überhaupt zu erreichen, während es woanders darum geht, die Akzeptanz innerhalb der engagierten Bürgerschaft und einen vertrauensvollen Austausch zu schaffen.

Die verschiedenen Zugänge und Perspektiven der Diskussionsteilnehmenden verdeutlichen, dass es bei einem Austausch über gemeinwohlorientierte Digitalisierung wichtig ist, die Kontexte einer Stadt oder Gemeinde miteinzubeziehen. Die betrifft sowohl die Gestaltung der Organisationsstruktur einer Stadt oder Gemeinde als auch die Festlegung ihrer Prioritäten.

Die Vermittlung zwischen Theorie und Praxis stellt eine der wesentlichen Aufgaben dar – auch für die Forschung, um Konzepte zur Umsetzung zu bringen sowie Konzepte durch Erfahrung zu verbessern. Es sollten pauschale Aussagen auf der Theorieebene vermieden und jeweilige Praxisbedingungen berücksichtigt werden. Dafür stellt die Etablierung eines gemeinsamen Grundverständnisses sowie zwischen Theorie, Praxis und Überschneidungsbereich einen guten Ausgangspunkt für weiterführende Gespräche dar.

Wir sehen ein großes Potenzial im fortlaufenden Austausch zwischen Vertretern aus Wissenschaft, Verwaltung und organisierter Zivilgesellschaft, um unsere Forschungsfragen auf aktuelle Probleme anzupassen.

Das Weizenbaum-Institut bedankt sich bei allen Teilnehmenden und möchte auch in Zukunft eine Plattform sein, um sich weiterhin auszutauschen, zu vernetzen und gemeinsame Lösungsansätze zu entwickeln.

Anhang 1: Googles Experiment Sidewalk Toronto

Zusammenfassung des Vortrags von Prof. emer. Andrew Clement (Mitglied des Beratungsgremiums für digitale Strategie, Sidewalk Toronto) am Weizenbaum-Institut am 29. Oktober 2018.

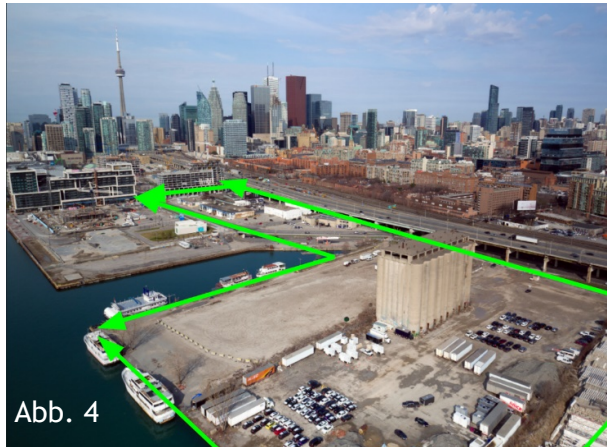


Abb. 4

Die Google-Schwesterfirma Sidewalk Labs hat den Zuschlag für die Erneuerung eines ehemaligen Industriehafens der Stadt Toronto erhalten und versprochen, ein Quartier „aus dem Internet heraus“ aufzubauen.

An das Projekt wurden bereits hohe Erwartungen gestellt, zum Beispiel vom kanadischen Premierminister Trudeau, der sich erhofft, ein innovatives Modell für Städte weltweit zu schaffen. Von allen Beteiligten wurde der Schutz der Privatsphäre und die Einhaltung demokratischer Prinzipien als wichtigste Anforderungen an die Stadt formuliert.

Außerdem versprach Sidewalk Labs vernetzte Sensoren und Analysesoftware für eine „Vielzahl von

Zwecken“ zu nutzen, um Umwelt-, Abfall-, Energie-, Transport-, Wetter- und ähnliche Probleme zu lösen. Im ersten Planungsjahr wurden 50 Millionen Dollar zur Einbeziehung der Öffentlichkeit und für umfassende Beratungen ausgegeben.

Ein Jahr nach Projektbeginn findet man jedoch eine eher intransparente Arbeitsweise. Es ist unklar, wer die Verantwortung für Managemententscheidungen trägt. Außerdem hat Sidewalk Labs noch keine konkreten Angaben darüber gemacht, wie sie die „digitale Ebene“ der Infrastruktur der Modellstadt plant. Es bleiben daher mehrere offene Fragen:

- Governance und Eigenverantwortung? (Was? Von wem? Wie? Welche Leitsätze? Öffentliches Engagement und Konsultationen?),
- Bürgerliche Freiheiten und demokratische Rechte? (allgemeine Handlungsfreiheit; Informationsfreiheit; Post-, Post- und Telekommunikationsgeheimnis; usw.)
- Geschäftsmodelle? (datengetriebene Unternehmen, Immobiliengewinne, Start-ups & Beteiligungen, etc.)
- Nationale Souveränität? (US-Unternehmen „verwaltet“ ein kanadisches Stadtprojekt)

In der Vergangenheit war Google in Bezug auf die Einhaltung von Datenschutzstandards und demokratischen Prinzipien nicht besonders fortschrittlich. Aus diesem Grund besteht die Gefahr, dass Sidewalk Labs unsichtbare Überwachungsinstrumente in die städtische Infrastruktur einbetten könnte und damit die Privatsphäre und demokratische Normen im Allgemeinen gefährden. Es ist zudem nicht transparent, wie ein mit Google verbundenes Unternehmen mit dem Projekt betraut wurde und warum die Bevölkerung der Stadt Toronto nicht besser in den Vergabeprozess integriert wurde.

Ein erster Entwurf von Sidewalk Labs, der einen Civic Data Trust zur Verwaltung der Datenzugriffs- und Governance-Probleme vorschlägt, ist vielversprechend, entspricht aber nicht den formulierten Erwartungen und Anforderungen. Bisher bleibt es offen, wie dieses modellhafte Stadtexperiment weitergeht.

Anhang 2: Studie Urbane Datenräume (Fraunhofer FOKUS, 2018)

Die drei Fraunhofer-Institute FOKUS, IAIS und IML haben im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) eine Studie erstellt, die die Datensituation in den ausgewählten Kommunen Bonn, Dortmund, Emden und Köln analysiert und die Daten auf ihre künftige Nutzbarkeit untersucht.



In Kommunen existieren große Mengen an unterschiedlichen und wachsenden Datenbeständen. Auf kommunaler Entscheidungsebene wird davon ausgegangen, dass die systematische Nutzung dieser Datenbestände zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensqualität, zu gesteigerten Wachstumschancen – gerade auch für ansässige Unternehmen – und zu mehr Sicherheit und besserer Politikgestaltung führen wird.

Als Grundlage wird eine gemeinsame Datenbasis, der *Urbane Datenraum* benötigt. Dieser bezeichnet einen digitalen Raum, der die für den kommunalen Politik-, Verwaltungs- und Wirtschaftsraum relevanten Daten enthält sowie alle Informationen über diese (sogenannte Metadaten), um die Daten auffindbar und umgehend nutzbar zu machen.

Urbane Datenräume haben zum Ziel, eigene kommunale, datenbasierte Dienste und Angebote hervorzubringen, auf die kommunale Unternehmen, die Verwaltung, Stadtentwicklung und Bürgergesellschaft zugreifen können.

Die Studie hat gezeigt, dass Kommunen und kommunale Unternehmen aktuell ihre Datenbestände nicht ausreichend nutzen. Sie werden weder sinnvoll mit Daten anderer Anbieter kombiniert, noch der Weiterverwendung durch Dritte zugeführt. Dieser Zustand kann vor allem auf folgende Problemfelder zurückgeführt werden:

- Fehlender Überblick über Möglichkeiten und Verfügbarkeit kommunaler Datenbestände,
- Unzureichendes Wissen über (frei) verfügbare Software oder Standards für Datenzugänge und über die Übertragbarkeit von Daten,
- Unsicherheiten technischer, rechtlicher und organisatorischer Art in Bezug auf den wechselseitigen Austausch der Daten und deren Nutzungsmöglichkeiten
- Fehlende Strategien zur systematischen Erschließung und Gestaltung ihres urbanen Datenraums.

Mit Hilfe eines digitalen urbanen Datenraums, der organisatorisch und regulatorisch tief in die kommunalen Abläufe eingebunden ist, und der als Infrastruktur für kommunale und regionale Akteure die kommunale Datensouveränität (wieder) herstellt, können neue Geschäftsmodelle auf lokaler Ebene nachhaltig verankert und der Handlungsspielraum der Kommunen vergrößert werden.

Download der Studie unter: https://cdn0.scrvt.com/fokus/774af17bdc0a18cd/69f7a401c168/UDR_Studie_062018.pdf

Kontakt

Andrea Hamm

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Forschungsgruppe 6 „Verantwortung und das Internet der Dinge“

Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft - Das Deutsche Internet-Institut

Technische Universität Berlin, Fakultät IV - Elektrotechnik und Informatik, Institut für
Telekommunikationssysteme, Quality Engineering of Open Distributed Systems (QDS)

Weizenbaum-Institut
Hardenbergstr. 32 1. OG
10623 Berlin
Tel.: +49 30 700 141 037

Email: andrea.hamm@tu-berlin.de

Web: <https://vernetzung-und-gesellschaft.de/portfolio/andrea-hamm/>

Unter Mitarbeit von Florian Müller und Dr. Christoph Raetzsch.

Abbildungen

Abb. 1-3: Grafiken von Christoph Raetzsch.

Abb. 4: Mit freundlicher Genehmigung von Andrew Clement.

Abb. 5: Mit freundlicher Genehmigung von Fraunhofer FOKUS.