

Open Government Data: intendierte Effekte weitgehend verfehlt

Seit Mitte der 1990er Jahre bemüht sich der Gesetzgeber um die Öffnung der Verwaltung. Ein Element davon ist die kostenlose Bereitstellung von Verwaltungsdaten als „Open Government Data“ oder kurz „Open Data“. Dadurch soll das wirtschaftliche Wachstum gefördert und die Transparenz der Verwaltung erhöht werden. Eine neue Studie zeigt, dass die Kommunen derzeit zwar Daten bereitstellen und innerhalb der Verwaltung auch vielfach selbst nutzen. Allerdings gibt es bisher noch keine wirtschaftlichen Geschäftsmodelle, die auf Open Data basieren. Auch die Nachfrage nach den Daten durch die Zivilgesellschaft ist noch schwach.

Zu diesen Ergebnissen kommt eine neue Untersuchung des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen. Die von der Hans Böckler Stiftung geförderte Studie bezieht sowohl die Erfahrungen von 23 deutschen Großstädten, die Open Data bereits eingeführt haben, ein, als auch die Perspektiven von zehn Großstädten ohne Open Data-Angebot. Angesichts der großen Hoffnungen, die in der Politik mit der Einführung von Open Data verbunden wurden, sind die Ergebnisse ernüchternd. Zwar wurden

auf europäischer und nationaler Ebene zahlreiche Gesetze verabschiedet, den faktischen Veränderungen in den Verwaltungen wurde aber zu wenig Aufmerksamkeit entgegengebracht.

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass mittlerweile ein relativ breites Spektrum an Themen durch Open Data abgedeckt wird. Häufig werden Daten aus den Bereichen Geographie oder Geobasisdaten sowie Bevölkerung und Gesellschaft bereitgestellt, aber auch Strukturdaten der Kommunen zu Haushalt, Politik, Verkehr, Umwelt und Infrastruktur.

Die Nutzung von Open Data innerhalb und zwischen Verwaltungen ist in vielen Kommunen gelebte Praxis. Nach Aussage von zwei Fünfteln der befragten Kommunen werden Open Data häufig oder sehr häufig von der kommunalen Ebene nachgefragt. Jedoch herrscht die Einschätzung vor, dass positive Effekte auf die Arbeit der Verwaltung erst nach umfangreichen Investitionen in die Modernisierung zu erwarten sind. Zu diesen Investitionen zählt neben den technischen Voraussetzungen in erster Linie die kontinuierliche Weiterbildung der Beschäftigten.

Fortsetzung Seite 2

Aus dem Inhalt:

Editorial	1	Jahreskonferenz des Netzwerks Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau zum Thema „Digitalisierung der Verwaltung“	3
Open Government Data: intendierte Effekte weitgehend verfehlt	1	IAW-Vorträge auf Konferenzen	4
		Nachruf	4
Forschungsberichte aus dem IAW:			
Modell zur Schätzung einer Angebots-Nachfrage-Relation entwickelt – Segment der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE)	2	Weitere Informationen zum IAW sowie aktuelle Pressemitteilungen finden Sie im Internet auf der IAW-Website unter www.iaw.edu .	

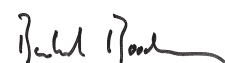
EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

Kurzarbeit gilt als deutsches Erfolgsmodell. Dass die Arbeitslosigkeit in der Corona-Pandemie nicht stärker gestiegen ist, ist vor allem auf dieses Instrument zurückzuführen. Im Vergleich zum Frühjahr wird mittlerweile weniger Kurzarbeit in Anspruch genommen – bei vielen trägt die Brücke über die Krise hinweg.

Gerade im Verarbeitenden Gewerbe wird Kurzarbeit aber noch immer häufig genutzt. Die Bundesregierung hat die Bezugsdauer für Kurzarbeitergeld bis Ende 2021 verlängert. Oft wird dagegen eingewendet, dass dies auch Arbeitsplätze erhalte, die im strukturellen Wandel ohnehin früher oder später abgebaut würden. Viel staatliches Geld also, das nicht mehr produktive Beschäftigung zementiert und verhindert, dass Arbeitskräfte dorthin wandern, wo sie dringender gebraucht werden?

Ohne Kurzarbeit würden diejenigen, die dann arbeitslos wären, Arbeitslosengeld beziehen. Bei diesen Personen entstehen die größten Mehrausgaben der Bundesagentur für Arbeit und des Staates erst in dem Moment, in dem die Ansprüche an Arbeitslosengeld erschöpft wären. Auch für die Mobilität der Arbeitskräfte ist nicht klar, ob der Bezug von Kurzarbeiter- oder Arbeitslosengeld einen großen Unterschied macht. Auch die in Kurzarbeit Beschäftigten kann nichts daran hindern, einen neuen Job anzunehmen, wenn sich die Chance bietet.



Prof. Dr. Bernhard Boockmann

Auch einzelne Bürgerinnen und Bürger sowie die Wissenschaft nutzen die Informationsangebote von Open Data. Für Unternehmen, Verbände und politische Parteien gilt dies weniger. Zwar ist die Entstehung von Start-ups, die Verwaltungsdaten für neue Geschäftsmodelle nutzen können, ein hervorgehobenes Ziel der gesetzlichen Regelungen, in Deutschland haben sich aber bislang keine durch Open Government Data hervorgerufenen Gründungen etablieren können. Auch eine intensivere Bürgerbeteiligung durch Open Data ist bisher nicht feststellbar.

Ein Grund für die geringe Nachfrage nach Open Data liegt in der hohen Komplexität der Daten. Zur Nutzung müssen sie erst in Auswertungsprogramme übertragen werden. Das bedeutet für mögliche Nut-

zerinnen und Nutzer in vielen Fällen einen hohen Einarbeitungsaufwand. Begrenzt wird die Bereitstellung und Nutzung von Verwaltungsdaten aber auch durch fehlende Fachkenntnisse und Weiterqualifizierungen in den Kommunen.

Mittlerweile wurden auf europäischer Ebene Regelungen zur Ausweitung von Open Data beschlossen. So sollen auch kommunale Unternehmen zur Datenbereitstellung verpflichtet werden. Eine weitere Forcierung des Themas würde in der Verwaltung zu weitreichenden Restrukturierungen von Arbeitsabläufen, Entscheidungswegen und Kommunikationsprozessen führen. Dies würde die Anforderungen an die Beschäftigten in den öffentlichen Verwaltungen erhöhen, zu umfangreichem Qualifizierungsbedarf

führen und eine umfassende kommunale Anpassungsstrategie erfordern.

→ Bernhard Boockmann/Uwe Hochmuth/Günther Klee/Michael Mangold/Tobias Scheu: OPEN GOVERNMENT DATA – Ziele, Umsetzung und mögliche künftige Verlaufsformen, hg. von der Hans Böckler Stiftung. Die Studie kann kostenlos heruntergeladen werden unter: http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/HBS_STUDY442_Boockmann_OPEN_GOVERNMENT_DATA_2020.pdf

Ansprechpartner:
Dr. Michael Mangold
michael.mangold@iaw.edu
Tel. 0163 8278278

Modell zur Schätzung einer Angebots-Nachfrage-Relation entwickelt – Segment der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE)

Der Übergang von der Schule in eine Berufsausbildung und weiter in die Erwerbstätigkeit ist eine wichtige Entwicklungsaufgabe für Jugendliche und junge Erwachsene. Kommt es hierbei zu Brüchen, gerät der weitere Erwerb von Bildung, Wissen und Erfahrungen in Gefahr und kann im späteren Lebensverlauf zu unsicheren Beschäftigungsverhältnissen, Arbeitslosigkeit und einer unsteten Berufslaufbahn führen. Um benachteiligten jungen Erwachsenen mit multiplen Problemlagen den Eintritt in den regulären Ausbildungsmarkt doch noch zu ermöglichen, gibt es die (begleitete) Berufsausbildung in außerbetrieblichen Betrieben (BaE).

Eine solche Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen wird auch in der hessischen Landeshauptstadt Wiesbaden organisiert. Dabei steht sie vor der Frage, wie das Angebot an verfügbaren Plätzen in den Bildungseinrichtungen mit dem Förderbedarf der jungen Erwachsenen in Deckung gebracht werden kann. Ausgehend von dieser Frage beauftragte sie vor einigen Monaten das IAW damit, ein Modell zu entwickeln, mit dem die Passung der BaE-Teilnehmenden und die

angebotenen Plätze für das Ausbildungsjahr 2020 für die Stadt Wiesbaden prognostiziert werden kann. Dazu wurde die Anzahl der Teilnehmenden mittels einer logistischen Regression geschätzt, die es für jeden Jugendlichen erlaubt, eine individuelle Teilnahmewahrscheinlichkeit beruhend auf seinen individuellen Merkmalen und Vermittlungshemmnissen zu ermitteln. Die geschätzte Teilnahmewahrscheinlichkeit wurde dann mit einer Angebots-Nachfrage-Relation (ANR) ins Verhältnis zur Anzahl der geförderten Ausbildungsplätze gesetzt. Für die BaE in Wiesbaden wurde mit dem Modell eine ANR von 114% geschätzt, konkret kämen damit 114 Plätze auf 100 Teilnehmende für das Jahr 2020.

Das Prognose-Modell bietet eine empirische Grundlage für die Entscheidung, wie viele BaE-Plätze in dem Folgejahr auf Grundlage der Merkmale der in Frage kommenden Personen angeboten werden sollten. Bisher wurde die erforderliche Anzahl an Plätzen auf der Basis der Vorjahreszahlen geschätzt. Zukünftig könnten mehr Informationen zu den Teilnehmenden aus den Rechtskreisen SGB II und SGB

VIII zu einer Verbesserung des Modells führen, sodass für möglichst viele Jugendliche und junge Erwachsene der Einstieg in den Ausbildungsmarkt nachhaltig verbessert werden kann. Eine besondere Herausforderung bildet dabei allerdings die Fluktuation in der Datengrundlage, da Personen regelmäßig aus den Rechtskreisen ein- und austreten. Über die konkrete Fragestellung hinaus, kann das entwickelte Modell auch zur Schätzung von Teilnehmendenzahlen und einer ANR in anderen Bereichen genutzt werden.

→ Bernhard Boockmann/Tobias König / Anne Zühlke: Angebots-Nachfrage-Relation für das Segment der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) – Kurzexpertise für das Amt für Soziale Arbeit der Stadt Wiesbaden, IAW Policy Report Nr. 19, http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/iaw_policy_reports_nr_19.pdf

Ansprechpartner:
Tobias König
Tel. 07071 9896-23
tobias.koenig@iaw.edu

Jahreskonferenz des Netzwerks Bessere Rechtsetzung Bürokratieabbau zum Thema „Digitalisierung der Verwaltung“

Unter reger Beteiligung fand am 15. September 2020 die erste Jahreskonferenz des Netzwerks „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ statt. In digitaler Form wurde einen Tag lang zum Thema „Digitalisierung der Verwaltung“ vorgetragen und diskutiert.

Nach der Begrüßung durch Prof. Dr. Bernhard Boockmann (Wissenschaftlicher Direktor des IAW e.V.) hob Ministerialdirektor Ulrich Steinbach (Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg) in seinem Grußwort noch einmal die zentralen Leitgedanken der Zielsetzung Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau hervor.



Stephan Ertner

Stephan Ertner (Abteilungsleiter im Staatsministerium Baden-Württemberg) machte mit seiner Keynote zu Nutzen und Problemen der Digitalisierung aus Sicht der Landesregierung den Auftakt in das Thema. So zeigte er das Dilemma, das mit dem Vorhaben Bürokratieabbau verbunden ist, anhand zweier Paradoxien auf: 1. Die Bürokratie nimmt weiter zu, obwohl Bürokratie abgebaut wird. 2. Der Wunsch nach weniger Bürokratie und mehr agilen, flexiblen und unkomplizierten Verfahren auf der einen Seite steht dem Wunsch nach Regelung und gründlichen sowie risikoarmen Verfahren auf der anderen Seite gegenüber.

In den beiden anschließenden parallel stattfindenden Vortragssessions berichteten die Referentinnen und Referenten aus ihrer Forschung zu folgenden Themen: *Open Government und Open Public Data* (Slot I) sowie in Slot II zu *Onlinezugangsgesetz (OZG) und lokalen Strategien*. So wurde beispielsweise in Slot I über Open Public

Data in Deutschland, den Rahmenbedingungen und die Potenziale der Bereitstellung und Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vorgetragen

und anschließend diskutiert. Parallel dazu wurde in Slot II über die Frage der „Umsetzung des OZG auf kommunaler Ebene – Sind hier Kooperationen ein Substitut für Gebietsreformen in Deutschland?“ diskutiert.

Im zweiten Teil der Veranstaltung folgten weitere Vorträge aus der Forschung – in Slot III, *Verwaltungsdigitalisierung: Erfahrungen und Folgen* sowie in Slot IV: *Digitale Daten und gesellschaftliche Sicherheit*. Prof. Dr. Robert Müller-Török schlug in seinem Vortrag vor, zu überprüfen, inwieweit die Steuer-ID als Identifikationsgrundlage für e-Government – und somit als Basisfunktionalität – geeignet wäre, bevor dessen Prozesse angegangen würden. Als weiteres Beispiel blickten Resa Mohabbat Kar und Simon Sebastian Hunt in die Zukunft der Rechtsetzung. Weil die Verwaltungsautomatisierung zunehmen wird und Recht übersetzt werden muss (z. B. in Formulare oder Programme), schlugen sie als Lösungsansatz vor, die Digitaltauglichkeit und Automatisierungsfähigkeit des Rechtsvollzugs bereits bei der Entstehung rechtlicher Vorschriften mit zu berücksichtigen und leiteten daraus entsprechende Handlungsfelder und Herausforderungen ab.

Die anschließende Podiumsdiskussion brachte verschiedene Perspektiven mit-



Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Podiumsdiskussion

einander ins Gespräch, an dem sich auch die Zuschauer beteiligten. Moderiert wurde sie von der Digitalisierungskennerin Ramona Schumann, Bürgermeisterin der Stadt Pattensen bei Hannover. Aus Sicht der Kommunen betonte Ilona Benz (Leiterin der Stabsstelle Digitalisierung beim Gemeindetag Baden-Württemberg), dass diese vor allem Spielräume – und nicht Zwang – in der Umsetzung von Verwaltungsdigitalisierung benötigten. Dr. Katharina Große (Referat 52 – E-Government, Open Government, Verwaltungsmodernisierung, Innenministerium Baden-Württemberg) hob hervor, dass für eine weitere Entwicklung der Verwaltungsdigitalisierung das Recht weiterentwickelt werden müsse und dass hierzu digitale Minimallösungen angestrebt werden sollten sowie eine tolerante Fehlerkultur, die schnelle und agile Verfahren betont. Laut Prof. Dr. Jörn von Lucke (Professor für Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik, Zeppelin Universität Friedrichshafen) bräuhete es insbesondere Leitbilder für die Verwaltungsdigitalisierung, die leicht verständlich und motivierend sein sollten, handele es sich dabei doch um eine Generationenaufgabe. Oliver Rack vom Open Government Netzwerk Deutschland, Politics for Tomorrow, sprach sich unter anderem für ein weiteres Vorausdenken und -planen in der Verwaltungsdigitalisierung, synchron über alle staatlichen Ebenen hinweg, aus.



Ramona Schumann

Die Vorträge und Aufzeichnungen der Konferenz sind verfügbar unter: <https://www.netzwerk-rechtsetzung-buerokratieabbau.de/veranstaltung/Jahreskonferenz-2020.html>

40. Kongress der der Deutschen Gesellschaft für Soziologie am 16. September 2020

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszufriedenheit und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten. Ergebnisse aus leitfadengestützten Interviews – Marcel Reiner, Anne Zühlke

Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszufriedenheit und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten sind nicht nur uneinheitlich und oft komplex, sondern es treten auch nicht intendierte, negative Effekte auf. Letztere sind zumeist auf Veränderungen der innerbetrieblichen Lohnstrukturen zurückzuführen und beziehen sich insbesondere auf Beschäftigtengruppen, die nicht vom Mindestlohn profitieren.

Der Einfluss des Mindestlohns auf die Zufriedenheit und Aspekte gesellschaftlicher Teilhabe – Natalie Laub, René Kalweit

Die Studie zum Einfluss des Mindestlohns auf die Zufriedenheit und auf Aspekte gesellschaftlicher Teilhabe zeigt, dass Personen in den unteren Bereichen der Lohnverteilung positive Auswirkungen der Mindestlohneinführung auf ihre Lebenszufriedenheit erfahren. Hingegen können für Personen, die gerade nicht mehr selbst vom Mindestlohn profitieren, negative Effekte der Mindestlohneinführung und -erhöhung auf die Arbeitszufriedenheit nachgewiesen werden.

Jahreskonferenz des Vereins für Socialpolitik – 29. September 2020

„Take it or Leave it? – The Attractiveness of Jobs in the German Care Sector“ – Martin Kroccek

Anhand eines experimentellen Surveys unter aktiven und ehemaligen Pflegekräften in Baden-Württemberg wurde übereinstimmend mit der bisherigen Literatur ein signifikanter Effekt des Lohns auf die Attraktivität fiktiver Stellenangebote in der Pflege festgestellt, jedoch ist dieser bei der untersuchten Zielgruppe eher klein im Vergleich zu anderen, eher ‚weichen‘ Faktoren (gutes Team, viel Zeit für Patienten). Dies wirft die Frage auf, ob dem Lohn auch für den Verbleib von Pflegekräften im Beruf, eine geringere Rolle zukommen könnte als bisher vermutet. Dennoch könnten Lohnsteigerungen nach wie vor bei der Rekrutierung neuer Pflegekräfte sinnvoll sein, da für die Berufswahl von Schüler*innen andere Faktoren im Vordergrund stehen dürften.

Two-Stage Least Squares Random Forests with a Replication of Angrist and Evans (1998) – Philipp Kugler

In einem kürzlich erschienenen Artikel schlagen Athey et al. (Generalized Random Forests, Annals of Statistics, Vol. 47, 2019) einen allgemeinen Rahmen auf Basis von Random Forests vor, um heterogene Effekte zu schätzen. Dieser Rahmen wird genutzt, um einen Two-Stage-Least-Squares Random Forest zu entwickeln und eine dazugehörige Software Implementation in R und C++ zur Verfügung zu stellen.

See you (not so) soon? Discrimination in German Job Centers – Khira Sippli

Anhand eines experimentellen Surveys wurde untersucht, wie Vermittlungsfachkräfte in deutschen Jobcentern Langzeitarbeitslose beraten und vermitteln und von welchen Merkmalen der arbeitslosen Personen dies abhängt. Die Resultate weisen darauf hin, dass bestimmte Merkmale (insbesondere das Geschlecht, vorhandene betreuungspflichtige Kinder, aber auch das Alter) die Beratung beeinflussen und sich nachteilig für die Langzeitarbeitslosen auswirken können, zum Beispiel insofern, dass sie weniger häufig zu Beratungsgesprächen geladen werden. Dagegen besteht ein deutlicher Creaming-Effekt zugunsten von Personen mit guten Arbeitsmarktchancen. Die beobachtete Benachteiligung dieser Gruppen kann dabei auch unbewusst erfolgen oder durch andere Faktoren, wie der Ausgestaltung des SGB II oder der nachgelagerten Steuerung von dessen Zielen zumindest begünstigt werden.

NACHRUF

Am 21. Juli 2020 verstarb unerwartet unser IAW-Beiratmitglied **Professor Dr. Ansgar Belke**. Professor Belke war seit 2007 Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomik, und Direktor des Instituts für Betriebswirtschaft und Volkswirtschaft (IBES) an der Universität Duisburg-Essen. Seit 2012 war er (ad personam) Jean Monnet Professor.

Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des IAW wurde Professor Belke noch zu seiner Zeit als Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Außenwirtschaft, an der Universität Hohenheim. Über mehr als eine Dekade hat er die Forschungstätigkeit des IAW begleitet und ihr wertvolle Impulse verliehen. Das Institut wird sich immer mit großer Dankbarkeit und Wertschätzung an Professor Ansgar Belke erinnern.

Impressum

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität Tübingen
Schaffhausenstraße 73, 72072 Tübingen
Tel. 07071 9896-0, Fax: 07071 9896-99
iaw@iaw.edu, <http://www.iaw.edu>

Verantwortlich: Prof. Dr. Bernhard Boockmann
(Wissenschaftlicher Direktor)

Die IAW-News werden vorzugsweise per E-Mail versandt.