Forschungsgruppe Digitalisierung und Arbeitswelt
Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung

Frank Hogrebe; Felix Neumann

DIGITALE TRANSFORMATION DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG: GRENZEN UND SPIELRÄUME BEHÖRDLICHEN WISSENSMANAGEMENTS

ARBEITSBERICHT NR. 2/2025

HERAUSGEBER:IN

PROF. DR. FRANK HOGREBE
PROF. DR. ELMAR SCHMITZ
PROF. DR. MASCHA WILL-ZOCHOLL

ISSN 2751-3408

Hogrebe, Frank; Neumann, Felix (2025): Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung: Grenzen und Spielräume behördlichen Wissensmanagements. In: Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung (ISSN 2751-3408), 2025-2. Forschungsgruppe Digitalisierung und Arbeitswelt, Wiesbaden.

Wiesbaden, Juli 2025

© Hogrebe, Frank; Schmitz, Elmar; Will-Zocholl, Mascha. Das Werk wird durch das Urheberrecht und/oder einschlägige Gesetze geschützt. Jede Nutzung, die durch diese Lizenz oder Urheberrecht nicht ausdrücklich gestattet ist, ist untersagt. Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ „Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Unported“ zugänglich. Um eine Kopie dieser Lizenz einzusehen, konsultieren Sie http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de oder wenden Sie sich brieflich an Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.

Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen zu den folgenden Bedingungen:

Namensnennung Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen.

Keine kommerzielle Nutzung Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.

Keine Bearbeitung Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Herausgegeben von: Hogrebe, Frank, Schmitz, Elmar; Will-Zocholl, Mascha
Die Herausgebenden sind alle Professor:innen an der Hessischen Hochschule für Öffentliches Management und Sicherheit (HöMS), Schönbergstraße 100, 65199 Wiesbaden.

ISSN: 2751-3408

Download: http://digitale-verwaltung.com/Berichte/

Inhaltsverzeichnis

Abstract 4

1. Forschungsgegenstand und Fokus der Forschungsarbeit 4

1.1. Gegenstand der Forschung 4

1.2. Fokus der Forschungsarbeit 6

2. Vorgehensweise und Struktur der Forschungsarbeit 6

3. Umsetzung des Forschungsvorhabens 7

4. Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen 8

Literatur- und Quellenverzeichnis 9

Anlage 11

Abstract

Die öffentliche Verwaltung befindet sich durch die Digitalisierung in einem umfassenden Veränderungsprozess. Ursprünglich sollten die Leistungen der öffentlichen Verwaltung, so sah es der § 1 des Onlinezugangsgesetzes (OZG) vor, bis zum 31.12.2022 grundsätzlich digitalisiert sein. Allerdings scheiterte die Umsetzung dieses Ziels, weshalb die Bundesregierung eine Novellierung dieser zentralen Rechtsgrundlage der Verwaltungsdigitalisierung beschlossen hat. Eine Ursache warum die Transformation bisher nicht funktioniert hat, ist wesentlich die Vielzahl von Akteuren im deutschen Föderalstaat, die sich nicht genügend über ihre Erfahrungen und ihr Wissen austauschen. Die Verfasser befassen sich in diesem Arbeitsbericht mit drei zentralen Fragestellungen: Welche rechtlichen Grenzen und Spielräume existieren für das behördliche Wissensmanagement? Welche Erkenntnisse bestehen aus Sicht der Ökonomie zum behördlichen Wissensmanagement? Welche Handlungsempfehlungen können auf Basis der Er-kennt-nisse aus (1) und (2) der öffentlichen Verwaltung gegeben werden, damit diese ihr Wissensmanagement auf die veränderten digitalen Bedingungen anpassen kann? Der Bericht adressiert sowohl die wissenschaftliche und verwaltungshochschulische Community als auch Verwaltungspraktikerinnen und -praktiker in der öffentlichen Verwaltung.

1. Forschungsgegenstand und Fokus der Forschungsarbeit

1.1. Gegenstand der Forschung

Das Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZGÄndG) wurde am 14. Juni 2024 vom Bundestag und Bundesrat beschlossen und trat am 24. Juli 2024 in Kraft . Es soll ein wichtiger Schritt in Richtung einer digitalen Verwaltung sein, die den Bürgern und Unternehmen eine Vielzahl von Vorteilen bietet. Dabei ist der Wissensaustausch zentral für eine effektive und effiziente Bearbeitung. Aber nicht nur im Wissensaustausch zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften, sondern auch innerhalb einer Behörde ist wegen des häufigen Wechsels der Beschäftigten ein effizientes Wissensmanagement unabdingbar. Hierbei bestehen bei den Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern oft Fragen, welche Daten dürfen behalten, verändert oder müssen sogar gelöscht werden?

Des Weiteren ist für eine gelingende digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung ein kritischer Diskurs zwischen den Beschäftigten der Behörde unabdingbar, welche Prozesse und Leistungen vor einer Digitalisierung verändert oder abgeschafft werden müssen, damit schlechte Verfahren nicht einfach nur digital fortgeführt werden. Diesbezüglich müssen Erfahrungen und Wissen von der alten an die neue Generation übertragen werden. Ebenso durch die gewünschte zukünftige Einbindung von künstlicher Intelligenz innerhalb des behördlichen Wissensmanagements, die unter anderen dem Fachkräftemangel und der zunehmenden Datenflut entgegenwirken soll, tauchen eine Vielzahl von rechtlichen und ökonomischen

Problemen auf. Die Verfasser verfolgten im v.g. Kontext als Projektziele für dieses Forschungsprojekt die Bearbeitung der nachstehenden Forschungsfragen:

- Welche rechtlichen Regelungen sind im behördlichen Wissensmanagement zu beachten?
- Wo bestehen aktuell im Bereich des behördlichen Wissensmanagements Gesetzes- oder Rechtsschutzlücken?
- Welche rechtlichen Grenzen wurden durch die Gerichte, vor allem im Bereich des Datenschutzrechtes, für das behördliche Wissensmanagement gesetzt?
- Wie kann das behördliche Wissensmanagement zur einer gelingenden Verwaltungsdigitalisierung beitragen?
- Welche Erkenntnisse bestehen aus ökonomischer Sicht zum behördlichen Wissensmanagement?
- Welche bisher bestehenden analogen Prozesse sollten vorrangig wegen der Digitalisierung neu gedacht werden und wie können sich diese weiterentwickeln?
- Welche Handlungsempfehlungen können auf Basis der Erkenntnisse der öffentlichen Verwaltung gegeben werden, damit diese ihr Wissensmanagement besser auf die veränderten digitalen Bedingungen anpassen kann?

Die Verfasser haben im Vorfeld zu diesem Forschungsvorhaben den Stand der Wissenschaft zu den in Rede stehenden Forschungsfragen vorrecherchiert. Im Ergebnis konnten bei dieser Vorrecherche jedoch keine geeigneten und damit einschlägigen Quellen zu Fragen der rechtlichen Grenzen und Spielräume für das behördliche Wissensmanagement festgestellt werden. Zwar sieht dies im Bereich der Erkenntnisse aus Sicht der Ökonomie zum behördlichen Wissensmanagement anders aus, gleichsam fehlt es den recherchierten Quellen hier aber grundsätzlich am fundierten rechtlichen Bezug, der für dieses Forschungsprojekt indes inhärent ist.

Die Verfasser adressieren insoweit Erkenntnisse zu einem Forschungsgegenstand, die einen neuen wissenschaftlichen Kontext eröffnen. Dies explizit auch durch die Kombination der interdisziplinären Profile und wissenschaftlichen Ausrichtung der Forscher. Zur Bearbeitung dieses Forschungsvorhaben haben sich die zwei Hochschullehrer, Prof. Dr. Frank Hogrebe und Prof. Dr. Felix Neumann, bewusst zusammengefunden, da beide diese Thematik interdisziplinär erforschen wollen. Hierbei hat Prof. Dr. Felix Neumann seine juristischen Kenntnisse und Prof. Dr. Frank Hogrebe seine digitalisierungs- und ökonomiebezogenen Kenntnisse einbringen können, wodurch die Thematik umfassend erörtert und die Fragestellungen von verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden konnten. Zu den umfangreichen Forschungsaktivitäten der Verfasser sei u.a. auf die jeweiligen Profilseiten der Lehrenden auf der Homepage der HöMS[1] verwiesen.

[1] Vgl. Inhalt: Prof. Dr. Felix Neumann, M.A.: HoeD - ILIAS (für Prof. Dr. Felix Neumann) sowie Inhalt: Prof. Dr. Frank Hogrebe: HoeD - ILIAS (für Prof. Dr. Frank Hogrebe), letzter Abruf am 23.08.2025.

1.2. Fokus der Forschungsarbeit

Zur Operationalisierung dieses Forschungsvorhaben werden die v.g. Fragen in die nachfolgenden drei zentralen Fragestellungen, zu denen Erkenntnisse, als Zielsetzung des Forschungsvorhabens, gewonnen werden sollen, gebündelt und strukturiert:

- Fragestellung 1: Welche rechtlichen Grenzen und Spielräume existieren für das behördliche Wissensmanagement?
- Fragestellung 2: Welche Erkenntnisse bestehen aus Sicht der Ökonomie zum behördlichen Wissensmanagement?
- Fragestellung 3: Welche Handlungsempfehlungen können auf Basis der Er-kennt-nisse aus (1) und (2) der öffentlichen Verwaltung gegeben werden, damit diese ihr Wissensmanagement auf die veränderten digitalen Bedingungen anpassen kann?

Insbesondere durch eine intensive Recherche, Auswertung und Aufarbeitung dieser Thematik sowie durch die Entwicklung konkreter Handlungsempfehlungen für hessische Verwaltungen wurde ein wesentlicher Beitrag zur Lösung der Problematik geleistet. Im Weiteren wurden Erkenntnisse durch fachlichen Austausch mit Fachexpertinnen und Fachexperten aus Wissenschaft und behördlicher Praxis gewonnen und die wissenschaftlich fundierten Forschungsergebnisse abgeglichen und gesichert.

2. Vorgehensweise und Struktur der Forschungsarbeit

Im Rahmen einer systematischen Recherche und Auswertung zu den Zielsetzungen des Forschungsvorhabens wurden die bestehenden rechtlichen Regelungen analysiert und mit dem aktuellen wissenschaftlichen Diskurs abgeglichen werden. Hierauf aufbauend wurden die drei Fragestellungen bearbeitet.

Die Planung zum Forschungsvorhaben gliederten sich wie folgt:

01.04.2024 – 30.06.2024

- Planung der systematischen Recherchearbeit

- Durchführung der Literatur- und Quellenrecherche

- Aufbereitung der Rechercheergebnisse

01.07.2024 – 31.10.2024

- Systematische Analyse der Rechercheergebnisse

- Analyse und Diskussion der rechtlichen Fragestellungen (Frage 1)

- Untersuchung und Besprechung der ökonomischen Grundlagen (Frage 2)

- Erarbeitung von Handlungsempfehlungen (Frage 3)

01.02.2025 – 31.07.2025

- Aufbereitung der Ergebnisse in einem Forschungsbericht

Das Projekt war ursprünglich auf 7 Monate angelegt, wobei der Auswertungszeitraum in der Vorhabensumsetzung bis Ende Juli 2025 andauerte. Kernergebnisse wurden in diesem Arbeitsbericht aufbereitet, der neben den Recherche- und Forschungsergebnissen auch Impulse für weitergehende Forschung enthält. Die Forscher, Prof. Dr. Hogrebe und Prof. Dr. Neumann, teilen sich die Arbeiten im Projekt gleichverteilt auf.

Die Forschungsergebnisse sind direkt in der Verwaltungsforschung und in der Lehre nutzbar. Insbesondere können Forschungserkenntnisse unmittelbar auch für die Verwaltungspraxis als Impulsgebung und zur Reflexion genutzt werden. Besonders für die Weiterentwicklung in der Lehre bieten sich Potenziale aus dem angestrebten Forschungsvorhaben:

- Zur Aktualisierung und fachlichen Weiterentwicklung des Lehrangebotes, indem gezielt Impulse für die Fortentwicklung der einschlägigen Curricula gegeben werden bzw. zum Angebot von Projekt-, Wahl-, sonstigen Fachveranstaltungen.

- Durch Realisierung eines besonderen Praxisbezugs in der Lehre, indem Erkenntnisse aus diesem Forschungsvorhaben gezielt mit Praxisfällen zum thematischen Kompetenzaufbau zur Umsetzung von Wissensmanagement vor Ort und zur Sensibilisierung für die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der digitalen Transformation, auch als Folge von rechtlichen Entwicklungen, eingesetzt werden.

Die Erkenntnisse aus diesem Forschungsvorhaben sind damit zum Einsatz in der Verwaltungspraxis als auch in der Lehre geeignet, sie adressieren sowohl die Führungs- und Sachbearbeiterebene in der öffentlichen Verwaltung sowie die für das Wissensmanagement vor Ort Verantwortlichen als auch Studierende und Lehrende an Verwaltungsfachhochschulen insgesamt.

3. Umsetzung des Forschungsvorhabens

Bereits in der Pressemitteilung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit vom 28.01.2025[2] haben die Verfasser auf die Potentiale im behördlichen Daten- und Wissensmanagement hingewiesen. Die Thematik, welchen Beitrag ein effektives Verwaltungshandeln zur Verwirklichung öffentlicher Aufgaben und staatlicher Zielstellungen leisten sollte, bildet demnach bereits seit geraumer Zeit einen wichtigen Gegenstand in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion.

[2] Vgl. HöMS-Professoren zeigen Potentiale im behördlichen Daten- und Wissensmanagement auf | HöMS (letzter Abruf am 23.08.2025).

Antworten auf diese Fragen zeigte die Fachkonferenz ,,Reformmodelle im wirkungsorientierten Staat: Transdisziplinäre Forschungsperspektiven“ auf, die vom 14. bis 15.11.2024 an der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Schleswig-Holstein in Reinfeld stattfand.

Nach einem erfolgreichen Call for Papers beteiligten sich Prof. Dr. Frank Hogrebe und Prof. Dr. Felix Neumann, M. A., durch ihren Vortrag ,,Juristische und wirtschaftliche Potentiale des behördlichen Daten- und Wissensmanagements“ an den wissenschaftlichen Diskursen der Konferenz. Im Rahmen ihrer Präsentation gingen die Referenten zunächst auf die rechtlichen Rahmenregelungen für die behördliche Datennutzung ein, die seit 2019 intensiven Änderungen unterliegt. Im weiteren Verlauf analysierten sie, wie durch kommunale Datenplattformen das behördliche Wissen für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen visualisiert werden kann und wie behördliche Datenstrategien gestaltet werden müssen, um trotz der fragmentierten Gesetzeslage ein ganzheitliches und rechtssicheres Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung zu betreiben.

Zu den rechtlichen Grenzen und Spielräumen, die für das behördliche Wissensmanagement existieren (Forschungsfrage 1.1), werden in der Anlage zu diesem Bericht wesentliche Inhalte einer Fachpräsentation eines noch bei der Erstellung dieses Berichtes im Druck befindlichen Sammelbandes zur Fachkonferenz ,,Reformmodelle im wirkungsorientierten Staat: Transdisziplinäre Forschungsperspektiven“ auf, die vom 14. bis 15. November 2024 an der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Schleswig-Holstein in Reinfeld bei Lübeck stattfand, wiedergegeben. Der angenommene Beitrag für den Sammelband wird in der „Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den öffentlichen Dienst“, voraussichtlich im Band 17, erscheinen.

4. Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen

Mit der Durchführung dieses Forschungsprojektes waren verschiedene Zielsetzungen verbunden. Diese leiteten sich unmittelbar aus Fragestellungen ab, die in den forschungsrelevanten Themenfeldern zur Bearbeitung ausgewählt wurden. Im Untersuchungsteil, Kapitel 5, wurde eine Vielzahl von Empfehlungen zum wissenschaftlichen Diskurs und zur praktischen Umsetzung in öffentlichen Verwaltungen gegeben bzw. auf den erscheinenden Artikel hingewiesen.

Aus der Literatur- und Quellenrecherche sowie den vielen Praxisprojekten und -kontakten mit Verwaltungsmitarbeitenden, insbesondere auch Digitalisierungsbeauftragte und Führungskräfte, konnten zu allen drei Fokusbereichen Empfehlungen abgeleitet werden. Auch wenn weiterer Forschungsbedarf von den Verfassern gesehen wird, der sich besonders auf die praktische Anwendung der Empfehlungen aus diesem Forschungsbericht konzentriert, so bilden die Ergebnisse dieser Forschungsarbeit bereits jetzt ein erstes solides Fundament für den weiteren Diskurs und Austausch zu dieser wichtigen Thematik.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Beck/Färber/Pautsch/Stelkens (Hrsg.), Vollzugstaugliche Rechtsetzung. Herausforde-rungen und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis, Bd. 11, Baden-Baden 2023.

Berger, Digitaler Plattformstaat oder dezentrale Verwaltung? Zu den Anforderungen an eine gute – digitale – Verwaltung, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2018, S. 347 ff.

Bumiller/Hübler/Simen, Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, München 2015.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Datenstrategien in Kom-munen. Handlungsempfehlung zur praktischen Umsetzung, Bonn 2023.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Datenstrategien für die gemein-wohlorientierte Stadtentwicklung, Bonn 2021.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Smart City gestalten. Kommunale Daten nutzen und in Wert setzen, Bonn 2019.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Urbane Datenplattformen. Von der Idee bis zur Umsetzung: Entscheidungshilfen für Kommunen, Bonn 2023.

Bundeskanzleramt, Vierter Nationaler Aktionsplan 2023 – 2025 im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP), Berlin 2023.

Chatzipanagioti, Zwischen Regulierung und Realität. Herausforderungen bei der Um-setzung der Durchführungsverordnung (EU) 2023/138 zu hochwertigen Datensätzen, Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht (ZGI) 2024, S. 3 ff.

Debus, Das Datennutzungsgesetz (DNG), Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht (ZGI) 2023, S. 55 ff.

Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors, BT-Drs. 19/27442.

Deutscher Bundestag, Nationale Datenstrategie der Bundesregierung – Weiterentwick-lung. Fortschritt durch Datennutzung – Strategie für mehr und bessere Daten für neue, effek-tive und zukunftsweisende Datennutzung, BT-Drs. 20/8260.

Deutscher Städtetag, Kommunale Daten, https://www.staedtetag.de/fi-les/dst/docs/Presse/2020/diskussionspapier-kommunale-daten_1_.pdf, abgerufen 28.02.2025.

Fuchs, Auf Schatzsuche: Wie wir die Daten der Verwaltung besser erschließen und nutzen können, Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht (ZGI) 2022, S. 151 ff.

Glocker, Anspruch auf Informationszugang zu amtlich erhobenen Marktdaten, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht in der Praxis (GRUR-Prax) 2024, S. 207 ff.

Große-Ophoff/Risthaus, Das sui-generis-Recht für Datenbanken von öffentlichen Stellen im Lichte der neueren Rechtsprechung und europäischen Datengesetzgebung, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (GRUR) 2022, S. 1649 ff.

Hartl/Ludin, Recht der Datenzugänge: Was die Datenstrategien der EU sowie der Bundesregierung für die Gesetzgebung erwarten lassen, MultiMedia und Recht (MMR) 2021, S. 534 ff.

Hessischer Landtag, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Lan-des Hessen (Artikel 26d Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur), LT-Drs. 19/5715.

Hill, Den intelligenten Umgang mit Daten voranbringen, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2024, S. 154 ff.

Loth, Die Notwendigkeit einer modernen Datenstrategie im Zuge der digitalen Trans-formation, Information, Wissenschaft und Praxis (IWP) 2017, S. 75 ff.

Martini/Haußecker/Wagner, Das Datennutzungsgesetz als digitalpolitischer Ordnungs-rahmen für die Monetarisierung kommunaler Daten, Neue Zeitschrift für Verwaltungs-recht (NVwZ) 2022, S. 1871 ff.

Martini/Kolain/Neumann/Rehorst/Wagner, Datenhoheit, MultiMedia und Recht-Beilage (MMR-Beilage) 2021, S. 3 ff.

Marx, Verhaltenspflichten für Anbieter von Datenvermittlungsdiensten: Das Verhältnis zwischen DGA und DS-GVO, Zeitschrift für Datenschutz (ZD) 2023, S. 430 ff.

Naisbitt, Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives, New York 1984.

Richter, Ankunft im Post-Open-Data-Zeitalter, Zeitschrift für Datenschutz (ZD) 2022, S. 3 ff.

Richter, Lehren aus der jüngeren Gesetzgebung zur wirtschaftlichen Nutzung von In-formationen der öffentlichen Hand, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2021, S. 760f.

Spiecker genannt Döhmann, Digitale Mobilität: Plattform Governance, IT-sicherheits- und datenschutzrechtliche Implikationen, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheber-recht (GRUR) 2019, S. 341 ff.

Tenzer, Prognose zum weltweit generierten Datenvolumen bis 2027, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/267974/umfrage/prognose-zum-weltweit-generierten-datenvolumen/, abgerufen am 28.02.2025.

Zilkens/Gollan (Hrsg.), Datenschutz in der Kommunalverwaltung: Recht – Technik – Organisation, 6. Aufl., Berlin 2023.

Anlage

Präsentationssatz: „Juristische und wirtschaftliche Potentiale des behördlichen Wissensmanagements“, Autoren: Prof. Dr. Felix Neumann, M.A., Prof. Dr. Frank Hogrebe. Präsentiert auf: Fachkonferenz „Reform-Modelle im wirkungsorientierten Staat: Transdisziplinäre Forschungsperspektiven der Hochschulen für den öffentlichen Dienst und Umsetzungen in der Praxis“ , in Reinfeld bei Lübeck, am 14. und 15. November 2024.

Reform-Modelle im wirkungsorientierten Staat:
Transdisziplinäre Forschungsperspektiven der Hochschulen für den öffentlichen Dienst und Umsetzungen in der Praxis

Juristische und wirtschaftliche Potentiale des behördlichen Wissensmanagements

Prof. Dr. Felix Neumann, M.A.

Prof. Dr. Frank Hogrebe

Reinfeld, den 14. und 15. November 2024

Gliederung des Vortrags

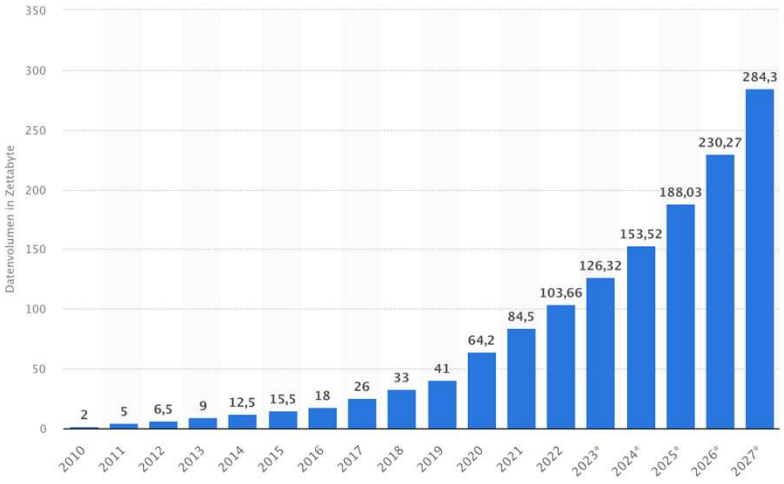
I. Ausgangsproblematik & Forschungsfragen
II. Juristischer Rahmen des behördlichen Wissensmanagement
III. Potentiale des behördlichen Wissensmanagement
IV. Handlungsempfehlungen
V. Schlussbetrachtung & Ausblick

© Neumann/Hogrebe

I. Ausgangsproblematik (1/3)

„Wir hungern nach Wissen und ertrinken in Informationen“

(John Naisbitt)



I. Ausgangsproblematik (2/3)

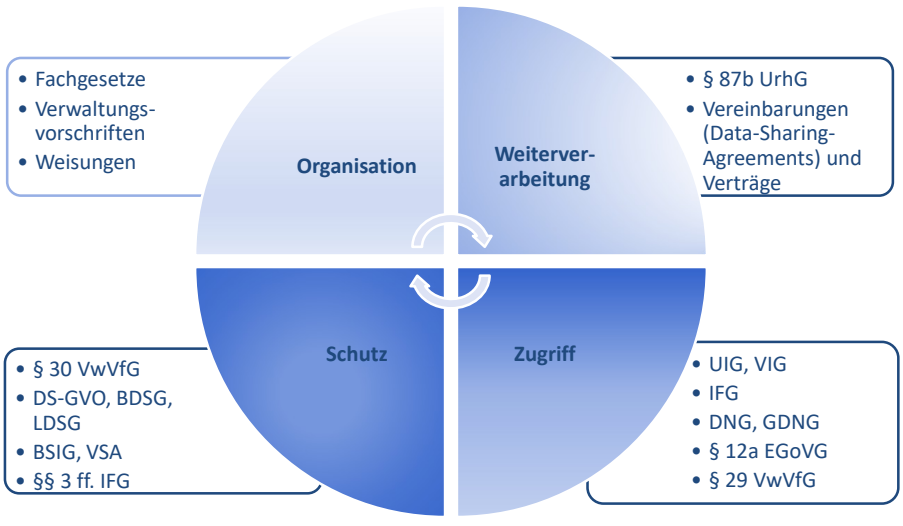
- Um dieses **Paradoxon** zu lösen, dass wir einerseits immer mehr Daten generieren und andererseits damit gleichzeitig überfordert sind, uns hieraus sinnvolles Wissen zu erschließen, ist der Fokus auf das Wissensmanagement zu richten.
- Unter **Wissensmanagement** wird die methodisch geordnete Einflussnahme auf eine Wissensbasis einer Organisation oder eines Individuums verstanden.
- Dabei stellt das **Wissen** die zweckorientierte Vernetzung von Informationen dar, also Daten, die in einem Bedeutungszusammenhang miteinanderstehen.
- **Daten** sind dagegen nur eine Abfolge von **Zeichen**, denen ohne eine Interpretation keine Bedeutung zukommt, und **Informationen** erfordern eine Zweckorientierung um zu Wissen zu werden.

I. Ausgangsproblematik (3/3)

- Gerade für den **staatlichen Bereich** wurden die rechtlichen Rahmenregelungen für die Datennutzung seit 2019 **intensiven Änderungen** unterzogen (u. a. DGA, DNG).
- Daraus leiten sich folgende **drei Forschungsfragen** ab:
  1. Welche **Regelungen** bilden den Rechtsrahmen für das behördliche Wissensmanagement und welche Rolle nehmen hierbei insb. Datenstrategien ein?
  2. Welche **Potentiale** für das behördliche Wissensmanagement ergeben sich aus den neuen Open-Data-Regelungen?
  3. Welche **Handlungsempfehlungen** können Behörden gegeben werden, um ihr Wissensmanagement zur verbessern?

© Neumann/Hogrebe

II. Rechtsrahmen (1/3)



© Neumann/Hogrebe

II. Rechtsrahmen (2/3)

Behördliches Wissen offen gestalten:

- Das **Datennutzungsgesetz** (DNG) **löste** als Umsetzung der PSI-Richtlinie das **Informationsweiterverwendungsgesetz** (IWG) zum 23. Juli 2021 **ab** und erweiterte die Open-Data-Regelungen auf der Bundesebene.
- Selbst begründet das DNG aber **keine Pflicht zum Datenzugang** (s. § 1 II DNG), was in den Fachgesetzen normiert werden muss (s. VIG, UIG, § 12a EGoVG). Es regelt dagegen, **wie die Daten bereitzustellen** sind.
- Im Gegensatz zum IWG schafft das DNG Neuerungen dahingehend, dass **dynamische Daten** in Echtzeit, **hochwertige Daten** sowie **Daten von Unternehmen der Daseinsvorsorge** bereitgestellt werden müssen.

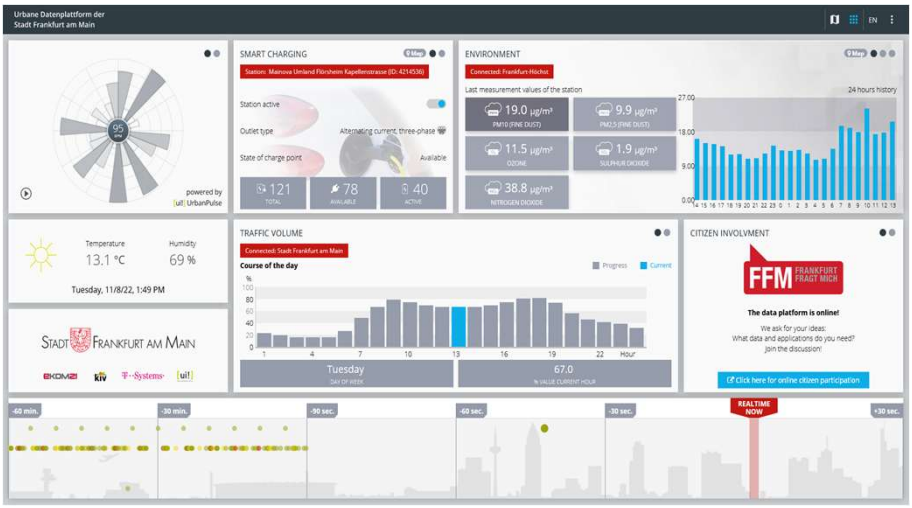
II. Rechtsrahmen (3/3)

Die Rolle von behördlichen Datenstrategien:

- Wegen der **fragmentierten Gesetzeslage** können Datenstrategien dazu beitragen, die Daten- und Informationsentwicklung **ganzzeitlich** vorzunehmen.
- **Mögliche Regelungsinhalte**:
  - **Datensouveränität** (Standards, Schnittstellen, Nutzungsrechte, Prinzipien)
  - **Datenkooperation** (Datenweitergabe, Verwertungsrechte, Monetarisierung)
  - **Datenorganisation** (zentrales Lenkungs- und Analyseorgan, Rolle der Fachabteilungen)
  - **Datenschutz, -ethik und -sicherheit**

III. Potentiale (1/3)

Wissensvisualisierung durch kommunale Datenplattformen:



III. Potentiale (2/3)

Kommerzialisierung öffentlicher Daten:

- Das **DNG** ist von dem Grundsatz geprägt, dass mithilfe des öffentlichen Geldes generierte Daten auch **unentgeltlich zur Verfügung** stehen sollen (vgl. §§ 4 I, 10 I 1, 11 DNG).
- Von dieser **Unentgeltlichkeit** sieht das Gesetz u. a. folgende **Ausnahmen** vor:
  - § 10 I 2 DNG: Weitergabe der **Grenzkosten** für die Datenerstellung
  - § 10 II Nr. 3 DNG: Ausnahmen für Unternehmen der **Daseinsvorsorge**
- Hiervon sind wiederum **Forschungsdaten** und **hochwertige Datensätze** ausgenommen (vgl. § 10 III DNG).

III. Potentiale (3/3)

Urteil stärkt die Datenherausgabe:

- **OVG Greifswald**, Urt. v. 28.11.2023, Az. 1 LB 256/16, juris:
  - Streitgegenständlich war die Übermittelung von **Agrarmarktdaten** an einen privaten Dienstleister von der MIO zur kommerziellen Verwertung.
  - Das Gericht hat eine **weite Auslegung des Amtsbezuges** vorgenommen, d. h. es ist unerheblich, ob die Verwaltungsaufgabe hoheitliches oder nicht-hoheitliches Handeln betrifft (Rn. 222).
  - Die Exekutive kann sich nicht dem freien Informationszugang durch die **Einbindung von Dritten** bei der Wahrnehmung ihrer öffentlicher Aufgaben entziehen (Rn. 232).

IV. Handlungsempfehlungen (1/2)

- Das behördliche Wissensmanagement muss **fach- und ressortübergreifend** gedacht werden, wobei die Etablierung einer eigenen **Datenstrategie** der Themenvielfalt einen geeigneten Rahmen geben kann.
- Unter Beachtung des Geheimnis-, Urheber- und Datenschutz sollte der auf der Europa- und Bundesebene **beschrittene Weg der offenen Daten** auch auf kommunaler Ebene stärker verfolgt werden. Hierdurch kann neues Wissen auch außerhalb der Verwaltung geschaffen und der Verwaltung zugutekommen.
- Gerade durch die **Visualisierung** und **Zusammenführung** von Behördendaten, wie im Rahmen von **urbanen Datenplattenformen**, kann neues Wissen generiert und auch Lücken aufgezeigt werden.

IV. Handlungsempfehlungen (2/2)

- Die **Souveränität der kommunalen Daten** muss insb. bei der Beschaffung und bei Zusammenarbeit mit externen Anbietern der Privatwirtschaft durch standardisierte Vertragsklauseln, Data-Sharing-Agreements sowie Partnerschaftsabkommen sichergestellt werden.
- Zur besseren Übersichtlichkeit des behördlichen Informations- und Datenbestandes ist eine **zentrale Koordinierungsstelle** zu wählen, die bei den bereits bestehen Einheiten, wie z. B. bei der Stabsstelle für Digitalisierung bzw. beim behördlichen IT- oder Statistikamt, angesiedelt werden sollte.
- Für Behörden (Bund, Länder, Kommunen) stellt der **Fachkräftemangel ein zusätzliches Erfordernis** dar, dass ein **personenunabhängiges Wissensmanagement** zwingend bedingt.

V. Schlussbetrachtung und Ausblick (1/2)

- **Kernerkenntnisse:**
  - **Forschungsfrage 1:** Der Rechtsrahmen zum behördlichen und kommunalen Wissensmanagement unterliegt aktuell einem starken Transformations- und Erneuerungsprozess, der aktiv begleitet werden sollte.
  - **Forschungsfrage 2:** Die Nutzung der erweiterten Potentiale, die vor allem durch die neuen Open-Data-Gesetze geschaffen wurden, steht erst am Anfang.
  - **Forschungsfrage 3:** Insbesondere behördliche und kommunale Datenstrategien sind ein probates Mittel, um ein zielgerichtetes und geordnetes Daten-, Informations- und Wissensmanagement zu betreiben.

V. Schlussbetrachtung und Ausblick (2/2)

- **Ausblick:**
  - Seit dem 9. Juni 2024 hat die EU-Kommission eine Liste **besonders hochwertiger Datensätze** (High Value Datasets) veröffentlicht, wodurch nun die deutschen Behörden innerhalb einer Übergangszeit von 16 Monaten berufen sind, diese Datensätze kostenlos und mit einer offenen Lizenz zur Verfügung zur stellen.
  - Auch durch **weitere Gesetzesvorhaben** bleibt das Feld dynamisch (s. Forschungsdatengesetz, Bundestransparenz-gesetz, Verfahrensverordnung zur DS-GVO).
  - Schließlich ist die **Rechtsprechung**, insb. zum Daten-nutzungsgesetz, im Blick zu halten, denn die Gerichte haben erst begonnen, den rechtlichen Rahmen zur Bereitstellung der Daten des öffentlichen Sektors zu klären.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- *Bumiller/Hübler/Simen*, Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung, München 2015.
- *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*, Datenstrategien in Kommunen, Bonn 2023.
- *Debus*, Das Datennutzungsgesetz (DNG), Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht (ZGI) 2023, S. 55 ff.
- *Deutscher Bundestag*, Nationale Datenstrategie der Bundesregierung – Weiterentwicklung Fortschritt durch Datennutzung – Strategie für mehr und bessere Daten für neue, effektive und zukunftsweisende Datennutzung, BT-Drs. 20/8260.
- *Fuchs*, Auf Schatzsuche: Wie wir die Daten der Verwaltung besser erschließen und nutzen können, Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht (ZGI) 2022, S. 151 ff.
- *Glocker*, Anspruch auf Informationszugang zu amtlich erhobenen Marktdaten, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht (GRUR-Prax) 2024, S. 207 ff.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- *Hartl/Ludin*, Recht der Datenzugängen, MultiMedia und Recht (MMR) 2021, S. 534 ff.
- *Hill*, Den intelligenten Umgang mit Daten voranbringen, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2024, S. 154 ff.
- *Martini/Haußecker/Wagner*, Das Datennutzungsgesetz als digitalpolitischer Ordnungsrahmen für die Monetarisierung kommunaler Daten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2022, S. 1871 ff.
- *Martini/Kolain/Neumann/Rehorst/Wagner*, Datenhoheit, MultiMedia und Recht-Beilage (MMR-Beilage) 2021, S. 3 ff.
- *Open Government Deutschland*, Vierter Nationaler Aktionsplan 2023 – 2025, Berlin 2023.
- *Stadt Frankfurt a.M.*, Urbane Datenplattform, https://urbane-datenplattform.frankfurt.de/#!/tiles/, abgerufen am 7. Oktober 2023.
- *Tenzer*, Prognose zum weltweit generierten Datenvolumen bis 2027, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/267974/umfrage/prognose-zum-weltweit-generierten-datenvolumen/, letztmalig abgerufen am 14. November 2024.

Referenten

Prof. Dr. Felix Neumann, M.A.

Kontaktdaten:

Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS)
Senefelderallee 1
63165 Mühlheim am Main
felix.neumann@hoems.hessen.de

Referenten

Prof. Dr. Frank Hogrebe

Kontaktdaten:

Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS)
Schönbergstraße 100
65199 Wiesbaden
frank.hogrebe@hoems.hessen.de

© Neumann/Hogrebe