

1 **Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft** 26.11.2012

2 **Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Demokratie und Staat**

3

4 **A. Einleitung**

5 Die Möglichkeiten der Partizipation haben mit der zunehmenden Verbreitung und technischen
6 Weiterentwicklung des Internets stark zugenommen. Mittlerweile bietet das Internet umfas-
7 sende Möglichkeiten nicht nur der Information und Präsentation, sondern auch des Feedbacks
8 und des Austausches von Ideen und Meinungen. Digitalisierung und die globale Vernetzung
9 der Bürgerinnen und Bürger über das Internet gehen mit vermehrten Forderungen in der öf-
10 fentlichen Diskussion nach Transparenz und Partizipation, teilweise sogar bis hin zu einer
11 grundlegenden Modernisierung der parlamentarischen Demokratie, einher. Unter politischer
12 Partizipation wird dabei die Teilhabe an politischen Informationen, politischer Debatte und
13 politischen Entscheidungen verstanden.

14 Im Rahmen ihrer Beratungen hat die Enquête-Kommission festgestellt, dass viele staatliche
15 und auch nicht staatliche Akteure bereits jetzt für interessierte Bürgerinnen und Bürger eine
16 Vielzahl von Informationen bereit halten. Oftmals erlauben sie eine vertiefte Auseinander-
17 setzung mit aktuellen politischen Themen und die Teilnahme an politischen Diskussionen. Zu-
18 nehmend von Bedeutung werden in diesem Zusammenhang aber auch die Qualität und die
19 Auffindbarkeit sowie die Aufbereitung der einzelnen Informationen. Hier bestehen erhebliche
20 Herausforderungen gegenüber der gestiegenen Informationsflut und auch gegenüber den indi-
21 viduellen Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger. Zudem gilt es, bestehende Lücken bei
22 vorhandenen Angeboten zu schließen. Diese Herausforderungen müssen gemeistert werden,
23 um eine Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungsprozesse und Debatten dauerhaft für
24 alle Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Ein an Transparenz ausgerichtetes Handeln
25 der Akteure ist dabei nach Ansicht der Enquête-Kommission eine zentrale Voraussetzung für
26 die Ermöglichung von politischer Partizipation.

27 Die bisher existierenden Ansätze der unmittelbaren politischen Beteiligung sollten aus Sicht
28 der Enquête-Kommission weiter entwickelt und ausgebaut werden. So haben sich aus bisher
29 durchgeführten Online-Beteiligungen und E-Konsultationen auf kommunaler, Landes- oder
30 auch Bundesebene erste Erkenntnisse für nachhaltige Verbesserungen ergeben. Diese sind
31 bereits in einigen wissenschaftlichen Untersuchungen abgebildet und bewertet worden. Es gilt
32 daher, Bewährtes zu behalten und aus den gemachten Fehlern zu lernen. Neu beginnende Be-
33 teiligungen sollten zumindest bereits auf diesen erweiterten Erkenntnisstand der Wissenschaft
34 und Forschung zurückgreifen.

35 Bei der Analyse der digitalen Veränderungen in der Gesellschaft haben sich für die Enquête-
36 Kommission die grundlegenden Frage nach den Chancen, die das Internet hinsichtlich der
37 politischen und gesellschaftlichen Teilhabe, der Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bür-
38 ger sowie der Verbesserung der Transparenz bieten kann, gestellt. Im Ergebnis müssen aus
39 Sicht der Enquête-Kommission bestehende Strukturen überprüft und ggf. für mehr Teilhabe
40 geöffnet und angepasst werden. Eine Öffnung der vorhandenen Strukturen meint dabei aber
41 nicht ausschließlich eine unmittelbare Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der endgül-
42 tigen politischen Entscheidung. Ziel muss es vielmehr sein, die parlamentarische Demokratie

43 in der digitalen Gesellschaft abzubilden und die Information, Kommunikation und Partizipati-
44 on zwischen den verschiedenen Akteuren weiter auszubauen. Dies fördert die gegenseitige
45 Akzeptanz und verbessert das Verhältnis von Politik und Bürgerschaft.

46 Vor diesem Hintergrund hat die Enquête-Kommission Internet und digitale Gesellschaft in-
47 tensiv darüber beraten, ob und inwieweit das Internet dafür genutzt werden kann, über reine
48 Zugänglichkeit von Informationen hinaus parlamentarisches und Regierungshandeln besser
49 verstehbar zu machen und so auch die Voraussetzung für Partizipation von Bürgerinnen und
50 Bürgern zu verbessern. Im Folgenden finden sich dazu die Handlungsempfehlungen der
51 Enquête-Kommission:

52

53 **Handlungsempfehlungen**

54 **Kapitel I – Grundlagen der E-Demokratie**

55 **1. Einleitung**

56 Im Vorfeld politischer Entscheidungen ermöglichen die neuen digitalen Technologien eine
57 inhaltliche Öffnung des institutionellen politischen Prozesses. Die Enquete-Kommission emp-
58 fiehlt daher, dass der Deutsche Bundestag regelmäßig prüft, wie neue Technologien zu Trans-
59parenz und Offenheit der politischen Institutionen und Prozesse der Legislative, Exekutive
60 und Judikative beitragen können.

61 Partizipation über das Internet ermöglicht nicht nur den Austausch von Informationen, son-
62 dern gibt Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mehr Chancen zur aktiven Teilhabe
63 an politischen Prozessen und Verwaltungsverfahren in einer freien, offenen und zunehmend
64 wissensbasierten Gesellschaft. Bei allem Streben nach Modernisierung und Effizienz sind
65 Datenschutz und Datensicherheit wertvolle Rechtsgüter, die bei sämtlichen Anwendungen
66 konsequent zu respektieren und zu schützen sind. Ohne dies gäbe es kein Vertrauen in ent-
67 sprechende Angebote.

68 Ein wesentliches Ergebnis der Bestandsaufnahme ist auch, dass sich durch die Zunahme an
69 digitalen Angeboten zur politischen Beteiligung auch erste Mobilisierungseffekte nachweisen
70 lassen. Allerdings haben erste wissenschaftliche Untersuchungen auch gezeigt, dass sich dau-
71 erhaft eher die Gruppen an der politischen Diskussion beteiligen, die dies auch zuvor bereits
72 taten.

73 Die Enquete-Kommission empfiehlt daher grundsätzlich im Rahmen von Bürgerbeteiligungen
74 immer allen Interessierten, die Möglichkeit zu einer Beteiligung zu eröffnen und daher ent-
75 sprechende Beteiligungsverfahren möglichst einfach und technikneutral auszugestalten.

76 Darüber hinaus ist bei einigen Formen der Bürgerbeteiligung (z. B. Konsultationen) auch zu
77 bedenken, dass das Ergebnis der Beteiligung nicht immer ein gesamt-gesellschaftlich-

78 repräsentatives Abbild aller vorhandenen Meinungen darstellen muss. Es sollte daher bei je-
 79 dem Angebot der Partizipation geprüft werden, dass eine politische Entscheidung nicht an
 80 digitale Barrieren geknüpft wird.

81 **2. Handlungsempfehlungen**

82 *a) Anforderungsprofil für eine Bürgerbeteiligung*

83 Nach Ansicht der Enquete-Kommission sollte jede digitale politische Partizipation auf trans-
 84 parenten und nachvollziehbaren Faktoren beruhen. Formen digitaler Partizipation können
 85 bestehende Formen der Bürgerbeteiligung ergänzen und sollten an die herkömmlichen Ver-
 86 fahren der staatlichen Institutionen angebunden werden.

87 Für die Planung einer Bürgerbeteiligung haben sich bereits einige Modelle in der Wissen-
 88 schaft und Praxis herausgebildet. Aus Sicht der Enquete-Kommission ist es dabei von beson-
 89 derer Bedeutung, dass vor der Durchführung ein allgemeines Anforderungsprofil erstellt wird.
 90 Dieses sollte mindestens die folgenden Punkte berücksichtigen¹:

91

	FAKTOR	FRAGEN	STANDARD
P A R T I Z I P A T I O N	1. Form der Betei- ligung	Information? Debatte? Entscheidung?	klare Festlegung
	2. Phase der Betei- ligung	Welche politischen Wirkungen/ Ergeb- nisse?	verbindliche Festle- gung
	3. Akteure	Wen beteiligen? Wie viele?	möglichst viele (Ziel- gruppe)
	4. Zeitspanne	Wann? Wie lange? Wie oft?	möglichst früh/ regel- mäßig
	5. Einbettung	Einbindung? Folgeprozesse? Betreiber?	Rückkopplung/ Nach- haltigkeit
P L	6. Verfahrensnor- men	Moderation? Abstimmung? Delegation? Reputation?	transparente Strukturen

¹ Nachgebildet nach Empfehlung der OECD zur Bürgerbeteiligung

A	7. Technologie	Kanäle? System? Software Standard?	kompatibel/ möglichst offener Code
T			
T			
F	8. Darstellung	Visualisierung?	neutral/ Rückkopplung
O			
R	9. Daten	Welche persönlichen Daten werden gesammelt?	Datenschutz
M			
	10. Zugänglichkeit	Werbung? Ressourcen? Offline-Beteiligung?	Kommunikations-Mix

92 Anforderungsprofil der Gestaltung digitaler Partizipation

93

94 Erläuterung der einzelnen Schritte des Anforderungsprofils:

95 (1) Zunächst bedarf es einer klaren Festlegung der inhaltlichen Form der Beteiligung. Geht es
 96 um Information, Debatte, Entscheidung oder eine Mischung aus diesen Formen. Ein Mix aus
 97 intensiveren und zusätzlichen verkürzten Beteiligungsformen wie Polling und Rating kann
 98 dabei die Kreise der aktiven Partizipation ausweiten.

99 (2) Phase und Grad der Beteiligung sollten gleich zu Beginn bestimmt werden. Eine verbind-
 100 liche Festlegung auf eine klare politische Auswirkung der Ergebnisse (z.B. Gesetzesnovelle)
 101 setzt Anreize zur aktiven Beteiligung und verhindert Frustration aufgrund überzogener Erwar-
 102 tungen an den Effekt des Beteiligungsprozesses. Grad und Formen der Partizipation können
 103 dabei davon abhängen, in welcher Phase eines politischen Prozesses Bürger beteiligt werden
 104 sollen. In der Phase von „Agenda-Setting“ und politischer Konzeptionsarbeit ist etwa zusätz-
 105 licher Raum für Kreativität und alternative Lösungen wichtig.

106 (3) Die Ausgestaltung der Partizipation hängt entscheidend davon ab, welche und wie viele
 107 Akteure angesprochen werden sollen. Auch wenn es nach demokratischen Grundsätzen gilt,
 108 möglichst viele und möglichst unterschiedliche Akteure zu beteiligen, kann es manchmal
 109 sinnvoll sein, ein Angebot speziell auf eine Zielgruppe (z. B. Experten) zuzuschneiden.

110 (4) Zeitlich erhöht eine möglichst frühe Beteiligung die Glaubwürdigkeit der Partizipation.
 111 Eine klare Kommunikation der Zeitspanne und strukturellen Abläufe der Beteiligung (z.B.
 112 Diskussion- und Abstimmungsphasen) setzen weitere Anreize zur Aktivität. Eine langfristige
 113 und regelmäßige Beteiligung kann Vertrauen schaffen und ermöglicht auf allen Seiten Lern-
 114 prozesse und Entwicklungen.

115 (5) Die politische Einbettung und Rückkopplung entscheidet über die Nachhaltigkeit der Par-
 116 tizipation. Digitale Beteiligung kann das Vertrauen der Bevölkerung in politische Entschei-
 117 dungsträger und politische Institutionen stärken, aber auch wieder schwächen, wenn die Er-
 118 gebnisse nicht tatsächlich Planungen und Entscheidungen beeinflussen, die Verwendung von

119 Beiträgen nicht von Anfang an für alle sich Beteiligten und für Beobachter deutlich wird,
120 die Effekte nicht später auch nachvollziehbar dokumentiert werden und die Beteiligungsmög-
121 lichkeiten nicht in Folgeprozessen fortgesetzt werden. Maßgeblich für das Vertrauen und eine
122 nachhaltige Einbettung ist auch, wer die Plattform betreibt und im Zweifel die Verfahrensnormen um- und durchsetzt. Zur Vertiefung wird auf die Projektgruppe Wirtschaft, Arbeit,
123 Green IT verwiesen.
124

125 (6) Bei Verfahrensnormen sind transparente Strukturen besonders wichtig. Foren für eine
126 Diskussion über prozedurale Regeln und zusätzliche Konfliktlösungsmechanismen können
127 hier zusätzlich Vertrauen schaffen. Für viele politische Teilnehmungsplattformen wird eine
128 Moderation sinnvoll sein, um Informationen aufzubereiten, Debatten zu strukturieren und
129 verschiedene Ergebnisse zu verknüpfen. Allerdings sollte nicht unterschätzt werden, welche
130 Skepsis bei den Nutzern durch eine Moderation entstehen kann und möglichst ein transparentes
131 Moderationsverfahren gewählt werden. Alternativ oder ergänzend können Reputations-
132 und Ratingssysteme zur Bewertung einzelner Beiträge oder Vorschläge eingesetzt werden.
133 Wichtig sind eine grundsätzliche Beteiligungsgleichheit und Transparenz durch Veröffentlichung
134 aller Beiträge, wo immer dies noch vertretbar ist. Bei Abstimmungen sollte das Verfahren
135 deutlich dargelegt werden. Falls eine Delegation von Stimmen zugelassen wird, sollten
136 Gründe für deren sachliche Legitimation erkennbar und darlegbar sein.

137 (7) Technologisch muss eine Entscheidung über die Kanäle der Partizipation getroffen wer-
138 den. Eine Kombination synchroner und asynchroner Formate (z.B. Chat/Twitter und Fo-
139 rum/Wiki) kann dabei die Intensität des Dialoges und der Partizipation erhöhen. Eine Öffnung
140 für verschiedene Kanäle und Formate integriert kulturelle Gewohnheiten unterschiedlicher
141 Nutzergruppen. Die Kompatibilität und Innovation des Systems kann durch offene Codes
142 sichergestellt werden.

143 (8) Die visuelle Darstellung sollte eine direkte Rückkopplung durch eine Form mitlaufender
144 Nachführung der Auswirkung und/oder zeitlich versetzter Dokumentation und Archivierung
145 ermöglichen. Wer sich beteiligt, will wissen, was mit seinem Beitrag passiert und was er be-
146 wirkt. Die Visualisierung sollte allerdings möglichst neutral und zurückhaltend sein, um die
147 Entscheidung nicht übermäßig zu beeinflussen.

148 (9) Die Plattform sollte eindeutig offenlegen, welche Daten gesammelt werden und dass dies
149 unter Beachtung der Grundsätze von Datensparsamkeit und Datenvermeidung erfolgt. Nur
150 eine klare verbindliche Festlegung zum Datenschutz nach den gesetzlichen Vorgaben, kann
151 das für eine Partizipation notwendige hohe Vertrauen der Nutzer sichern.

152 (10) Die Zugänglichkeit der Plattform entscheidet wesentlich über die tatsächliche Partizipa-
153 tion. Zugänglichkeit setzt dabei zunächst das Wissen um die Existenz des Angebots voraus.
154 Das Angebot sollte umfassend mit bestehenden Ressourcen und Angeboten verknüpft und
155 beworben werden. Bereichsübergreifende One-Stop-Plattformen erhöhen die Sichtbarkeit und
156 vereinfachen den Zugang. Auch ein Kommunikations-Mix kann das Angebot für möglichst
157 viele zugänglicher und attraktiver gestalten. Eine auch organisatorisch und finanziell berück-

158 sichtige Offline-Anbindung ermöglicht auch nicht so Online-affinen Bürgerinnen und Bür-
159 gern einen Zugang zur digitalen Partizipation.

160 Die Enquete-Kommission empfiehlt, Konzepte für die aufsuchende und niedrigschwellige
161 Partizipation weiter zu entwickeln, um alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen einzubinden.

162 **b) Weiterentwicklung von Software zur Bürgerbeteiligung**

163 In den vergangenen Jahren haben sich erste Standards für Partizipationstools herausgebildet.
164 Diese haben auch bereits Eingang in zahlreiche Beteiligungstools gefunden. Die Enquete-
165 Kommission hat mit ihrem Beteiligungstool, auf der Basis der Software „Adhocracy“, eben-
166 falls wichtige Erfahrungen gesammelt und auch Defizite in der Umsetzung erkannt. Im Laufe
167 des Dialoges mit dem 18. Sachverständigen konnten diese Defizite jedoch Zug-um-Zug abge-
168 baut werden. Die Enquete-Kommission sieht die Entwicklung der Beteiligungstools jedoch
169 noch nicht am Ende. Vielmehr ist auch weiterhin eine kontinuierliche Weiterentwicklung er-
170 forderlich. Nur dann kann auch im konkreten Einsatz gewährleistet sein, dass ein möglichst
171 niederschwelliger Zugang eröffnet und eine nutzerfreundliche Mitwirkung für alle Teilnehmer
172 und Teilnehmerinnen möglich ist.

173 **c) Respektvoller Umgang im Internet**

174 Auch im Internet gibt es Verstöße gegen den respektvollen Umgang miteinander. Die schnelle-
175 re, einfachere Kommunikation im Internet kann dann auch bis zum sog. Cyber-Mobbing füh-
176 ren. Um dem frühzeitig entgegenzutreten, gibt es beispielsweise Richtlinien, wie die „Neti-
177 quette“, die neben der sicheren und technisch zugänglichen Kommunikation, auch den res-
178 pektvollen Umgang der Teilnehmer einfordert². Deren Einhaltung kann notfalls durch die Mo-
179 deration der entsprechenden Plattform sichergestellt werden. Für die Enquete-Kommission ist
180 daher die Förderung der Medienkompetenz der Nutzerinnen und Nutzer von besonderer Be-
181 deutung. Im Rahmen derer muss auch der respektvolle Umgang miteinander im Internet ver-
182 mittelt werden.

183
184 **d) Anonymität im Internet**

185 Politische Debatten im Internet können von einer namentlichen Zuordnung und persönlichen
186 Verantwortung der Beiträge profitieren. Im Gegenzug ermöglicht eine anonyme oder pseudo-
187 nyme Nutzung des Internets, den Bürgerinnen und Bürgern im Einzelfall und nach ihrem ei-
188 genen Dafürhalten eine Meinung frei artikulieren zu können, ohne einen unmittelbaren Nach-
189 teil hierfür befürchten zu müssen. Dies ist essentiell für die freie Meinungsbildung in einer
190 digital vernetzten Demokratie, birgt zudem aber auch Gefahren, wenn dieses Recht miss-
191 braucht wird.

² <http://tools.ietf.org/html/rfc1855>

Kommentar [v1]: Z. 184-196:
Fraktion DIE LINKE: strittig

192 Aus Sicht der Enquete-Kommission trägt § 13 TMG diesem Spannungsfeld ausreichend Rech-
193 nung, indem er u. a. den Diensteanbieter dazu verpflichtet, *die Nutzung von Telemedien und*
194 *ihre Bezahlung anonym oder unter Pseudonym zu ermöglichen, soweit dies technisch möglich*
195 *und zumutbar ist.*³ Die Enquete-Kommission spricht sich daher dafür aus, die bestehende
196 Rechtslage beizubehalten.

197

198 **Kapitel II – Legislative**

199 **1. Einleitung**

200 Das Prinzip der repräsentativen Demokratie ist auch in einer digitalen Gesellschaft das vor-
201 zugswürdige Modell. Die demokratisch organisierte und kontrollierte Weitergabe von Macht
202 auf Zeit (Wahlperiode) an Politikerinnen und Politiker ist zentrales Element unseres demokrati-
203 schen Systems. Mit dem Internet haben sich allerdings die Schwellen für Kommunikations-
204 und Interaktionsmöglichkeiten und zur direkten Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern am
205 politischen Prozess nochmals deutlich gesenkt.

206 Die Legislative hat sich diesen neuen Herausforderungen einer digitalen Gesellschaft bereits
207 zahlreich gestellt. Sowohl der Deutsche Bundestag als auch die Parlamente in den Ländern
208 bieten beispielsweise Live-Übertragungen von Debatten sowie einen umfassenden Zugriff auf
209 parlamentarische Dokumente an.

210 Nach Auffassung der Enquete-Kommission stehen wir allerdings erst am Anfang einer Ent-
211 wicklung, die mit Hilfe der Digitalisierung und der globalen Vernetzung, der Teilhabe an le-
212 gislativen Prozessen ein „neues Gesicht“ verleihen könnte. Daher befürwortet sie, die Einrich-
213 tung eines ständigen Ausschusses „Internet und die digitale Gesellschaft“ im Deutschen Bun-
214 destag.

215 **2. Handlungsempfehlungen**

216 a) Einrichtung eines neuen Ausschusses „Internet und digitale Gesellschaft“

217 Die Beratungen in der Enquete-Kommission in den vergangenen Jahren haben gezeigt, dass
218 Netzpolitik ein Querschnittsthema ist und unterschiedlichste Lebensbereiche betrifft. Auch ist
219 deutlich geworden, dass es sich bei der Digitalisierung um eine in alle Lebensbereiche eingrei-
220 fende Entwicklung handelt, die noch lange nicht abgeschlossen ist.

221 Die Enquete-Kommission empfiehlt daher dem Deutschen Bundestag die schnellstmögliche
222 Einrichtung des vorgenannten Ausschusses.

³ § 13 Abs. 6 TMG

223 Dabei empfiehlt die Enquete-Kommission, dass dieser einzurichtende Ausschuss „Internet
224 und digitale Gesellschaft“ die Online-Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger
225 konsequent weiter nutzt und weiter ausbaut.

226 Zudem empfiehlt die Enquete-Kommission dem Deutschen Bundestag angesichts der Kom-
227 plexität des Themenfeldes zu prüfen, ob und in welcher Form eine effiziente wissenschaftli-
228 che Begleitung der Arbeit des neu einzurichtenden Ausschusses „Internet und digitale Gesell-
229 schaft“ sichergestellt werden kann.

230 Gleichzeitig empfiehlt die Enquete-Kommission der Bundesregierung, dass das Thema Inter-
231 net und digitale Gesellschaft auch im Bereich der Exekutive einen höheren Stellenwert be-
232 kommt und dass die Bundesregierung auch in ihrem Verantwortungsbereich eine entspre-
233 chende Spiegelung der Ausschussstruktur vornimmt, die eine bessere Koordinierung im Be-
234 reich des Querschnittsthemas der Netzpolitik möglich macht.

235 b) *Stärkung des Zugangs zu öffentlichen Sitzungen*⁴

236 Voraussetzung für politische Partizipation ist, dass die Bürgerinnen und Bürger über die not-
237 wendigen Informationen verfügen, um die stattfindende politische Auseinandersetzung auch
238 nachvollziehen können.

239 Aus Sicht der Enquete-Kommission sollten spätestens ab der nächsten Wahlperiode alle öf-
240 fentlichen Sitzungen des Deutschen Bundestages auch als Livestream auf der Homepage des
241 Deutschen Bundestages abrufbar sein. Dies umfasst neben den Plenardebatten auch alle öffent-
242 lichen Anhörungen und sonstigen öffentlichen Ausschusssitzungen. Darüber hinaus soll ein
243 Abruf der aufgezeichneten Übertragungen in der Mediathek des Deutschen Bundestages mög-
244 lich sein. Um eine weitestgehend barrierefreie Übertragung der öffentlichen Sitzungen zu ge-
245 währleisten, bietet sich zudem eine Live-Transkription an.

246 c) *Erhöhung der politischen Partizipation im Deutschen Bundestag*

247 Die bloße Darstellung eines Diskussionsergebnisses ist oftmals nicht ausreichend, da hieraus
248 nicht hervorgeht, welche Argumente aus welchen Gründen zuvor verworfen wurden. Die En-
249 quete-Kommission empfiehlt daher dem Deutschen Bundestag, das bisherige parlamentarische
250 Verfahren zu öffnen und die Möglichkeiten der politischen Partizipation für die Bürgerinnen
251 und Bürger zu verbessern. Hierfür sollte eine entsprechende Infrastruktur zur Verfügung ge-
252 stellt werden.

253 Die Enquete-Kommission regt an, dass zu Beginn jeder Wahlperiode jeder Ausschuss Rege-
254 lungen zur Miteinbeziehung von interessierten Bürgerinnen und Bürgern treffen kann. Diese

⁴ Darauf bezog sich auch der Vorschlag „Live-Streams aller Ausschüsse der Parlamente durchführen“ aus der Bürgerbeteiligung. Der Maximalforderung „aller Ausschuss-Sitzungen“ (vgl. Kapitel Bürgerbeteiligung, Vorschlag III) schließt sich die Projektgruppe Demokratie und Staat aber nicht an.

255 könnten darin bestehen, dass Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eingeräumt wird, im
256 Rahmen einer Konsultation eigene Stellungnahmen zu beratenden Gesetzentwürfen oder Ini-
257 tiativen abzugeben und im Rahmen von öffentlichen Anhörungen, Fragestellungen vorzu-
258 schlagen.⁵ Diese wären dann vom jeweiligen Ausschusssekretariat zusammenzustellen und
259 den Mitgliedern des Ausschusses zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen von öffentlichen An-
260 hörungen könnten entsprechende Fragen durch den oder die Vorsitzende(n) des Ausschusses
261 gestellt werden. Grundsätzlich ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen zur
262 Miteinbeziehung von interessierten Bürgerinnen und Bürgern unter Berücksichtigung der zur
263 Verfügung stehenden Haushaltsmittel ausgestaltet werden müssen.

264 d) **Petitionen**

265 Das Einreichen von Petitionen ist ein in der Verfassung verankertes Grundrecht für Jeder-
266 mann. Mit den pro Jahr zwischen 15.000 und 19.000 eingereichten Petitionen ist die Petiti-
267 onsbearbeitung im Deutschen Bundestag ein Beleg für gelebte Demokratie.

268 Für die Bearbeitung von Petitionen gibt es vom Petitionsausschuss festgelegte Kriterien. Die-
269 se Kriterien wurden im 1. Halbjahr 2012 überprüft und den Erfordernissen von mehr Transpa-
270 renz und Übersichtlichkeit durch den Petitionsausschuss angepasst. Die Zulassung zur Veröf-
271 fentlichung im Internet erfolgt grundsätzlich anhand der in der Richtlinie enthaltenen Kriteri-
272 en. Die Pflicht zur Begründung der Nicht-Zulassung gab es bereits, neu ist, dass die Begrün-
273 dung nicht nur im Ausschuss erfolgt, sondern zukünftig auch an den jeweiligen Petenten ver-
274 sandt wird. Die Enquete-Kommission ist der Überzeugung, dass die Kriterien für die Zulas-
275 sung bzw. Nichtzulassung klar formuliert sind und derzeit keiner weiteren Änderung bedür-
276 fen. Sie sollten jedoch in regelmäßigen Abständen wieder überprüft und ggf. an neuere tech-
277 nische Entwicklungen angepasst werden.

278 e) **Europäische Bürgerinitiative**

279 Seit 1. April 2012 ist das Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des
280 Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative
281 (EBI) in Kraft. Dort wird u. a. das Sammeln von elektronischen Unterstützungsbekundungen
282 auf externen vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zertifizierten Plattfor-
283 men geregelt. Von den Erfahrungen dieses Sammelsystems könnten zukünftig auch die E-
284 Petitionen in Deutschland profitieren. Daher empfiehlt die Enquete-Kommission dem Deut-
285 schen Bundestag die mit den ersten eingereichten und durchgeführten Europäischen Bürger-
286 initiativen gemachten Erfahrungen in das E-Petitionssystem des Deutschen Bundestages ein-
287 fließen zu lassen.

288

Kommentar [v2]: Z. 264-277:
strittig;
ein **Alternativtext** der Fraktionen
der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
und DIE LINKE, ... und der Sachver-
ständigen Markus Bechedahl, Alvar
Freude, Dr. Jeanette Hofmann, An-
nette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang
Schulz, Lothar Schröder, Cornelia
Tausch zu „Petitionen“ liegt vor auf
ADrs. 17(24)062

⁵ Der in den Ausführungen zum Ausdruck kommende Grundgedanke findet sich zum Teil auch im Vorschlag
Nutzung des Internets für Gesetzgebungsverfahren aus der Bürgerbeteiligung.

289 *f) Keine Online-Wahlen*

290 Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass die Möglichkeiten, die das Internet und der
291 technologische Fortschritt bieten, nicht alle die Demokratie bestimmende Verfahren ersetzen
292 können. Die umfangreichen Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht für die Möglichkeit
293 eines Einsatzes elektronischer Wahlgeräte aufgestellt hat (Urteil vom 3. März 2009, 2 BvC
294 3/07, BvC 4/07), können von derzeit bekannten Systemen nicht erfüllt werden. Da die Prob-
295 leme von computerisierten Wahlen im Hinblick auf Transparenz, Sicherheit und Kryptogra-
296 phie derzeit nicht lösbar erscheinen, lehnt die Enquete-Kommission den Einsatz von Online-
297 Wahlen und Wahlen mit Wahlcomputern für rechtsverbindliche Abstimmungen ab.

298

299 **Kapitel III – Exekutive**

300 **1. Einleitung**

301 Die umfassenden Informations- und Datenangebote der auf kommunaler und Landes- sowie
302 auf Bundesebene, die Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen, Beschlüssen von Gremien
303 usw. sind bereits ein wichtiges Fundament für die Verwirklichung der Information und Parti-
304 zipation im Bereich der Exekutive. Allerdings ist das bestehende Angebot nach Ansicht der
305 Enquete-Kommission auch zukünftig weiterzuentwickeln und fortzuschreiben. An einzelnen
306 Stellen kann es insbesondere bei nachgeordneten Behörden des Bundes auch noch weiter aus-
307 gebaut und verfeinert werden.

308 Sowohl im Bereich von Konsultationsverfahren⁶ vor Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens
309 als auch im Rahmen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung⁷ konnten zudem erste wichtige Er-
310 fahrungen gesammelt werden. Diese sind aus Sicht der Enquete-Kommission bei zukünftigen
311 Verfahren zu berücksichtigen.

312 Die Enquete-Kommission bittet zudem die Bundesregierung zu prüfen, ob nicht vor Beginn
313 der Erarbeitung eines Referentenentwurfs bei umfassenderen Gesetzgebungsverfahren, die
314 Durchführung einer E-Konsultation mit einer Beteiligungsmöglichkeit für alle Bürgerinnen
315 und Bürger sowie Unternehmen und sonstige Interessensvertreter sinnvoll ist. Dies könnte
316 beispielsweise durch eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministe-
317 rien erreicht werden.

⁶ Konsultation zur Netzpolitik; e-konsultation.de/netzpolitik (BMI)

⁷ Dialog über Deutschland; www.dialog-ueber-deutschland.de (BKAmT)

318 **2. Handlungsempfehlungen**

319 **a) E-Government**

320 Für die Kommunikation einer modernen und offenen Verwaltung mit den Bürgerinnen und
321 Bürgern sowie die Unternehmen sind die Möglichkeiten des Internet aus Sicht der Enquete-
322 Kommission elementar. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher Bund und Ländern, den
323 bereits begonnenen Weg im Bereich des E-Government weiter fortzuführen und begonnene
324 Projekte, wie beispielsweise das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwal-
325 tung“ weiter zügig voranzutreiben und weiterzuentwickeln.

Kommentar [v3]: Z. 320-325, Fraktion DIE LINKE, strittig

326 Im Rahmen der Bestandsaufnahme hat die Enquete-Kommission aber auch erhebliche Her-
327 ausforderungen bei der Durchführung von E-Government-Projekten feststellen können. Sie
328 empfiehlt daher die nachfolgenden Aspekte bei laufenden und zukünftigen Planungen ggf.
329 stärker als bisher zu berücksichtigen:

- 330 - vor der Einführung von E-Government-Verfahren und Verwaltungsumstrukturierungen
331 sollten realistische Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt werden. Dabei
332 sind alle betroffenen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) zu berücksichtigen. So-
333 wohl unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit als auch unter dem Gesichts-
334 punkt rechtlicher Standards ist es wichtig, dass diese von Anbeginn in die neuen tech-
335 nischen und organisatorischen Prozesse eingeplant werden;
- 336 - auch besondere technische und ggf. organisatorische Erfordernisse können erforder-
337 lich werden (z. B. Datenschutz und Datensicherheit, Arbeitsorganisation, Schulungen,
338 etc.). Diese müssen ebenfalls frühzeitig bei den Umsetzungskosten miteinbezogen
339 werden;
- 340 - Dienstleistungen und Arbeitsprozesse sind effizient und bürgerorientiert auszugestal-
341 ten. E-Government-Abläufe sollten daher nicht so zergliedert und automatisiert wer-
342 den, dass dies zu Einschränkungen von gesetzlich angelegten Ermessensspielräumen
343 und Entscheidungskompetenzen führt;
- 344 - es muss sichergestellt sein, dass grundsätzlich alle gesellschaftlichen Gruppierungen
345 an den E-Government-Angeboten teilnehmen können;
- 346 - die Bedürfnisse und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger bezüglich bestehender und
347 ggf. gewünschter E-Government-Angebote sollten regelmäßig erhoben und ausgewer-
348 tet werden.

Kommentar [v4]: Z. 332, Fraktion DIE LINKE: Zur erfolgreichen Umsetzung von E-Government-Projekten sind die Sozialpartner strukturell in die Arbeit des IT-Planungsrates einzubinden.

349 Für ein erfolgreiches E-Government und einen erfolgreichen Dialog zwischen Bürgerinnen
350 und Bürgern sowie Unternehmen auf der einen Seite und der Verwaltung auf der anderen Sei-
351 te bedarf es auch entsprechend gut ausgebildeter, entsprechend fortgebildeter und geschulter
352 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies beginnt bereits beim Vorhandensein von qualifizierten

353 IT-Fachkräften in den jeweiligen Verwaltungen und setzt sich fort bei der Transparenz der
354 Zuständigkeiten in der Verwaltung.

355 Sie müssen in der Lage sein, klar beurteilen zu können, welche technischen Lösungen für
356 einzelne Verfahren in Betracht kommen und ob sich hieraus ggf. Veränderungen für bisherige
357 Arbeitsabläufe ergeben. Zudem müssen sie Implementierungsprozesse extern erstellter Soft-
358 ware begleiten und ggf. auftretende Schwierigkeiten schnell erkennen. Die Enquete-
359 Kommission sieht daher eine der größten Herausforderungen für die Weiterentwicklung und
360 Fortführung des E-Governments in Deutschland in der Gewinnung von entsprechenden Fach-
361 kräften für den Öffentlichen Dienst. Sie empfiehlt daher Bund, Ländern und Kommunen, die
362 vorhandenen Gehaltsstrukturen regelmäßig zu überprüfen und ggf. finanzielle Anreize (unter
363 Berücksichtigung der vorhandenen Haushaltsmittel) für die Gewinnung von notwendigen
364 Fachkräften in Betracht zu ziehen⁸.

365 Darüber hinaus umfasst die Verwaltungsbildung auf allen Ebenen bislang kaum aktive
366 Hilfestellungen, um den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Verwaltungen einen souve-
367 ränen und sicheren Umgang mit neuen Medien und sozialen Netzwerken im Rahmen ihrer
368 Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Den Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern soll-
369 te jedoch die Chance gegeben werden, diese Potenziale aktiv heben zu können. Die Enquete-
370 Kommission empfiehlt daher Bund, Ländern und Kommunen, im Rahmen von Ausbildung,
371 Qualifizierung und Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung
372 verstärkt Module für Transparenz, Partizipation und moderne Verwaltung (insbesondere Da-
373 tenschutz und Datensicherheit) anzubieten.

374

375 **b) Informationsfreiheit**

376 Die vom Deutschen Bundestag in Auftrag gegebene Evaluierung des Informationsfreiheitsge-
377 setzes zeigt viele zentrale Konflikte der unterschiedlichen Anwenderperspektiven auf. Sie
378 bestätigt, dass sich das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes gemessen an seinen Zielen
379 grundsätzlich bewährt hat.

380 Der Bericht zeigt auch Optimierungsmöglichkeiten auf (z. B. im Bereich der Ausnahmetatbe-
381 stände, der Veröffentlichungspflichten und eine Zusammenlegung des Umweltinformati-
382 onsgesetzes und des Informationsfreiheitsgesetzes). Allerdings kann auch ein erheblicher Ver-
383 waltungsaufwand, der insbesondere mit der Bearbeitung umfangreicher IFG-Anträge verbun-
384 den ist, festgestellt werden. Aus Sicht der Enquete-Kommission sollte daher der Deutsche
385 Bundestag die vorliegenden Vorschläge für Verbesserungen sorgfältig prüfen und auswerten.

386 Da Veränderungen am bisherigen Wortlaut des Gesetzes auch immer zu einer „Neujustie-
387 rung“ der Anwendungspraxis und der Rechtsprechung führen können, sollte mit der Prüfung
388 der Verbesserungsvorschläge auch immer die Diskussion über die hierfür erforderlichen Ressour-
389 cen verbunden werden.

⁸ So wie z. B. durch das Gesetz zur Fachkräftegewinnung im Bund vom 22. März 2012 geschehen

**Kommentar [v5]: Z. 375-389.
strittig;**
ein **Alternativtext** der Fraktionen
der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
und DIE LINKE, ... und der Sachver-
ständigen Markus Beckedahl, Alvar
Freude, Dr. Jeanette Hofmann, An-
nette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang
Schulz, Lothar Schröder, Cornelia
Tausch zu „Informationsfreiheit und
Open Data“ liegt vor auf
ADrs. 17(24)061

390 **c) *Open Data***⁹

391 Staatliche Informationen sind in einer Wissensgesellschaft ein besonders kostbares Gut. Sie
392 bieten Möglichkeiten für einen wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt, für Wirtschaftwach-
393 tum und für mehr Lebensqualität. Die Enquete-Kommission spricht sich daher für eine aus-
394 drückliche Förderung von Open Data aus. Sie begrüßt ausdrücklich die hierzu im Bund und in
395 den Ländern bereits begonnenen Initiativen und ruft auf, auch weiterhin öffentliche Daten und
396 staatliche Informationen kostenfrei und in strukturierter Form zugänglich zu machen, wenn
397 keine entgegenstehende Rechte Dritter oder aber überwiegende Geheimhaltungsinteressen des
398 Staates bestehen.

399 In diesem Zusammenhang verweist sie auch auf die Beachtung der international anerkannten
400 zehn Open Data-Prinzipien der Sunlight-Foundation¹⁰:

401 Daten sind der Öffentlichkeit (1) vollständig, (2) primär, (3) zeitnah, (4) kosten- und
402 barrierefrei, (5) maschinenlesbar, (6) nicht diskriminierend (d. h. in diesem Zusammenhang
403 ohne Vorbedingung wie etwa einer Registrierung), (7) nicht proprietär und (8) lizenzfrei zu-
404 gänglich zu machen.

405 Im Hinblick auf die demokratische Funktion der Information bei begrenzten finanzielle Res-
406ourcen ist im Zweifel der Realisierung der Prinzipien 1 (Vollständigkeit), 2 (Veröffentli-
407chung von Primärdaten bzw. Originaldokumenten), 3 (zeitnahe Veröffentlichung) sowie der
408 Barrierefreiheit und Diskriminierungsfreiheit im Sinne der Grund- und Menschenrechte der
409 Vorzug zu geben.

410 **aa) *Open-Data Portal für Deutschland umsetzen***

411 Mehrere Länder haben bereits eigene Open-Data-Portale entwickelt und online zur Verfügung
412 gestellt. Auf Bundesebene ist dies im Zuge der Umsetzung des Programms „Vernetzte und
413 transparente Verwaltung“ geplant. Die Webseite **www.daten-deutschland.de** gibt einen
414 Überblick über den Stand der Realisierung. Die Enquete-Kommission ermuntert die Bundes-
415 regierung, möglichst zügig ein Open-Data-Portal für Deutschland zu realisieren. Hierbei sollte
416 auch dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen werden. Mithin muss das Portal nicht
417 selbst „Halter oder Inhaber“ der Informationen sein, sondern lediglich auf entsprechende
418 Quellen verweisen.¹¹ Die zuvor dargestellten Open-Data-Prinzipien der Sunlight-Foundation
419 sollten berücksichtigt werden.

⁹ Der Vorschlag „Transparenz fördern durch Open Data“ aus der Bürgerbeteiligung, der dort zudem die meiste Unterstützung der Nutzerinnen und Nutzer erfuhr, wurde von der Projektgruppe Demokratie und Staat durch die Ausführungen an dieser Stelle als Handlungsempfehlung übernommen.

¹⁰ <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>

¹¹ ähnlich wie beim bereits bestehenden Geodatendachportal Deutschland. <http://geoportal.bkg.bund.de>

420 ***bb) Open Government Data***

421 Das Bundesministerium des Innern hat im Juli 2012 eine umfassende Studie zu Open
422 Government Data in Deutschland veröffentlicht. Die Untersuchung behandelt zahlreiche
423 rechtliche und technische Themenstellungen aus dem Bereich Open Government Data. Die
424 Studie kommt zu dem Ergebnis, dass viele Verwaltungsdaten bereits auf der Basis des gelte-
425 den Rechts offengelegt werden können - und zwar ohne oder nur mit geringfügigen Änderun-
426 gen.

427 Die Enquete-Kommission begrüßt die Studie ausdrücklich, da sie nicht nur eine umfassende
428 Zusammenfassung des bisherigen Umsetzungsstands und der rechtlichen Grundlagen von
429 Open Government Data in Deutschland bietet, sondern auch wichtige Anhaltspunkte sowohl
430 für kurzfristige, als auch für mittel- und langfristige Schritte in diesem Themenbereich liefert.
431 Die Enquete-Kommission fordert daher die Bundesregierung auf, die in der Studie ausgewie-
432 senen Handlungsempfehlungen auf ihre Praxistauglichkeit hin zu prüfen und möglichst zügig
433 umzusetzen.

434 ***cc) Transparenz bei kommunalen Jahresabschlüssen¹²***

435 Einige Länder verfügen bereits über gesetzliche Vorgaben, die zu einer Veröffentlichung von
436 Jahresabschlüssen von Kommunen und kommunalen Beteiligungsgesellschaften verpflich-
437 ten.¹³ Die Enquete-Kommission regt an, dass auch die bisher noch fehlenden Länder entspre-
438 chende gesetzliche Vorgaben zur Veröffentlichung der Haushalte und Jahresabschlüsse zeit-
439 nah erlassen. Plattformen wie www.offenerhaushalt.de haben gezeigt, dass eine Bereitstellung
440 und Aufarbeitung entsprechender Haushaltsdaten für mehr Transparenz und Verständnis bei
441 den Bürgerinnen und Bürgern sorgen kann. Versteckte Potenziale können so gehoben und
442 strategische Entscheidungen besser erklärt werden. Hierfür ist jedoch auch weiterhin die Zu-
443 rverfügungstellung entsprechender offener und maschinenlesbarer Daten erforderlich.

444

445 **Kapitel IV – Judikative**

446 **Gemeinsamer Einleitungstext aller Fraktionen sowie der am 15. Oktober 2012 in**
447 **der Projektgruppe beschlossene Text**

448 **Einleitung**

449 Eine leistungsfähige Justiz, die ihre Aufgaben als Dritte Gewalt auch künftig effektiv, bürger-
450 freundlich und serviceorientiert wahrnehmen will, muss die Herausforderungen, welche die
451 fortschreitende Elektronifizierung des Rechts- und Geschäftsverkehrs mit sich bringt, anneh-

¹² Darauf bezog sich auch der Vorschlag „Offenlegung der Jahresabschlüsse aller Gemeinden, Städte und Kreise im Internet“ aus der Bürgerbeteiligung. Die Projektgruppe hat sich schließlich für die Aufnahme einer eigenen Handlungsempfehlung für die Offenlegung der Jahresabschlüsse entschieden

¹³ Insbesondere dann, wenn die jeweiligen Haushalte bereits auf das neue Kommunale Finanzmanagement (Doppik) umgestellt wurden

452 men und sowohl intern als auch hinsichtlich ihrer Kommunikationsbeziehungen nach außen
453 die Weichen für einen elektronischen Datenaustausch stellen.

454 Die Digitalisierung kann schließlich auch die Prozesse der Judikative effizienter gestalten.
455 Dies betrifft beispielsweise die Digitale Akte, die Einreichung elektronischer Schriftsätze bei
456 Gericht sowie den digitalen öffentlichen Zugang zu Recht und Rechtsprechung. Die Enquete-
457 Kommission Internet und digitale Gesellschaft begrüßt daher, neue Rahmenbedingungen für
458 ein verbessertes und effizienteres Arbeiten in der Judikative mittels der neuen technischen
459 Möglichkeiten. Entscheidend ist insbesondere, dass die Balance zwischen Datenschutz, Ver-
460 waltungsaufwand und effizientem Arbeiten berücksichtigt wird. Die Erwartung der Bürgerin-
461 nen und Bürger, möglichst einfach über E-Mail mit Gerichten und Justizbehörden zu kommuni-
462 zieren kollidiert mit den hohen Ansprüchen der Justiz und der Rechtspflege an die Vertrau-
463 lichkeit und Nachvollziehbarkeit der Kommunikation. Nicht nur die aus den Persönlichkeits-
464 rechten der Beteiligten resultierende Geheimhaltungsverpflichtung, sondern auch die Authen-
465 tizität der Kommunikation erfordert die Einhaltung hoher Sicherheits- und Verschlüsselungs-
466 standards. Mit der Digitalisierung und der globalen Vernetzung wird die Arbeit zwar zeitspa-
467 render bzw. schneller möglich. Damit einhergehend ergeben sich allerdings somit auch neue
468 Herausforderungen. Beispielsweise müssen die jeweiligen Verfahrensgrundsätze und Rechte
469 der Verfahrensbeteiligten sowie die Anforderungen an einen wirksamen Datenschutz und ein
470 hohes Maß an Datensicherheit jederzeit gewährleistet bleiben. Die Einrichtungen der Justiz
471 sind Bestandteil der kritischen Infrastruktur des Bundes und der Länder und müssen daher mit
472 entsprechendem technischen und finanziellen Aufwand geschützt werden. Dies ist auch bei
473 Neu- oder Umplanungen zu berücksichtigen. Eine vollständige Umstellung auf einen elektro-
474 nischen Rechtsverkehr kann es nach Auffassung der Enquete-Kommission „Internet und digi-
475 tale Gesellschaft“ ebenfalls nur dann geben, wenn alle Bürgerinnen und Bürger Zugang zu
476 diesem haben. Solange dies nicht gewährleistet ist, kann der elektronische Rechtsverkehr led-
477 diglich ergänzend zum bisherigen Rechtsverkehr stattfinden. Es dürfen den Bürgerinnen und
478 Bürgern keine zusätzlichen Hürden in der Korrespondenz mit der Justiz entstehen.

479 **1. Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach**

480 Mit dem Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach stellt die Justiz selbst eine Tech-
481 nologie bereit, die hohen Ansprüchen genügt und die von der Einflussnahme Dritter ausge-
482 schlossen ist. Aus Sicht der Enquete-Kommission darf diese Infrastruktur, die nicht nur in der
483 Justiz, sondern auch in weiten Teilen der öffentlichen Verwaltung und vermehrt auch in der
484 Wirtschaft bei der Kommunikation mit der Justiz Anwendung findet, in aktuellen Gesetzes-
485 vorhaben im E-Justiz-Bereich nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Allerdings sollte
486 von der Praxis geübte Kritik¹⁴ aufgenommen und berücksichtigt werden. Angesichts des be-
487 reits heute recht hohen Verbreitungsgrades der EGVP-Technologie in den Verfahren, in den
488 nen der elektronische Rechtsverkehr verbindlich vorgeschrieben ist (z.B. Handelsregisterver-

¹⁴ Vgl. Stellungnahme der BRAK 7/2012 zum Diskussionsentwurf einer Bundesratsinitiative für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz

489 fahren, Mahnverfahren), spricht sich die Enquete-Kommission dafür aus, sie auch künftig als
490 ein Standbein für die elektronische Kommunikation in gerichtlichen Verfahren zu nutzen.
491 Soweit die Übermittlung von Schriftsätzen auf anderem Wege zugelassen werden soll (Portal-
492 lösungen, DE-Mail-Dienste etc.), sollte gesetzgeberisch und auch technisch dafür Sorge ge-
493 tragen werden, dass ein vergleichbarer Sicherheitsstandard erreicht wird. Zu gewährleisten ist
494 auch, dass die zum Einsatz kommenden Technologien uneingeschränkt für die Kommunikati-
495 on in beide Richtungen genutzt werden können, damit die Justiz und die Verfahrensbeteiligten
496 in gleicher Weise von der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs profitieren.

497 2. Elektronische Signatur

498 Die Enquete-Kommission hat in ihren Beratungen festgestellt, dass die Qualifizierte elektro-
499 nische Signatur (QeS) sich bisher in der Praxis nicht durchgesetzt hat:

500 Die QeS hat nach 15 Jahren noch keine „Üblichkeit“ im allgemeinen elektronischen Schrift-
501 verkehr erlangt. Auch wenn die QeS bei beruflichen Nutzern innerhalb der Rechtspflege noch
502 vermittelbar und durchsetzbar scheint, so spielt sie bei Privatpersonen faktisch keine Rolle.

503 Die fehlende Akzeptanz dieses Verfahrens hat die Digitalisierung in der Justiz erheblich be-
504 hindert. Die Enquete-Kommission regt daher an, alternative Verfahren und offene Standards
505 zur QeS zu prüfen, die mehr Akzeptanz bei den Zielgruppen erwarten lassen. Die QeS sollte
506 zur Anwendung kommen, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Signaturerstellung
507 - unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Akzeptanz - in die Kommunikationspro-
508 zesse integriert werden kann.

509 Vor dem Hintergrund des schnellen technischen Wandels scheinen hier technikneutrale Rege-
510 lungen sinnvoll zu sein. Alternativen zu bestehenden Sicherheitsstandards sollten zugelassen
511 werden, wenn die Authentizität und Integrität des elektronischen Dokumentes durch techni-
512 sche und organisatorische Maßnahmen sichergestellt sind.

513 Darüber hinaus soll das Signaturrecht dahingehend fortentwickelt werden, dass in bestimmten
514 Fällen, in denen es auf die Person des Unterzeichners nicht ankommt, eine Organisationssig-
515 natur (vergleichbar mit einem Behördensiegel) zugelassen wird.

516 Auch die in der Gesetzesinitiative vorgesehene Einrichtung „besonderer elektronischer An-
517 waltpostfächer“ ist nach Ansicht der Enquete-Kommission eine Maßnahme, welche die
518 Handhabung des elektronischen Rechtsverkehrs für Rechtsanwälte erheblich vereinfachen
519 wird. Nach dem Prinzip sicherer Absenderdomänen soll die Identitäts- und Authentizitätsprü-
520 fung bei Einrichtung eines Anwaltpostfachs einmalig von der Bundesrechtsanwaltskammer
521 vorgenommen werden, sodass künftig alle von einem geprüften Postfach der Bundesrechts-
522 anwaltskammer ausgehende Kommunikation eindeutig dem als Absender in Erscheinung tre-
523 tenden Rechtsanwalt zugeordnet werden kann. Eine elektronische Signatur wäre dann für da-
524 raus resultierenden Schriftverkehr verzichtbar.

Kommentar [dk6]: Z. 503-508;
Fraktion DIE LINKE; strittig

525 **3. Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern**

526 Die Landesjustizverwaltungen haben sich im Rahmen der „Bund-Länder-Kommission für
527 Informationstechnik in der Justiz (BLK)“ im Sinne einer einheitlichen Strategie darauf ver-
528 ständigigt, dass der elektronische Rechtsverkehr innerhalb bestimmter Fristen flächendeckend
529 bei allen Gerichten und Justizbehörden in Deutschland eingeführt werden soll. Das Ziel der
530 Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs wird sowohl mit der Bundesratsinitiative¹⁵ der
531 Länder Hessen, BaWü, Berlin, Niedersachsen und Sachsen sowie mit den Vorschlägen des
532 Bundesministeriums der Justiz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs bei den Ge-
533 richten¹⁶ verfolgt.

534 Die Enquete-Kommission begrüßt ausdrücklich die bisherigen Anstrengungen des Bundes
535 und der Länder in der gemeinsamen Kommission. Sie hält eine Fortführung der bisher geleis-
536 teten Arbeit für wünschenswert. Nur so kann sichergestellt werden, dass es zu einvernehmli-
537 chen und standardisierten Prozessen kommt, die einen echten Mehrwert für alle Rechtssu-
538 chenden in Deutschland darstellen. Dem steht nicht entgegen, dass einzelne Länder zuvor
539 oder begleitend Pilotverfahren durchführen, um neue Techniken und Abläufe auf ihre Praxis-
540 tauglichkeit hin zu testen und um die für eine flächendeckende Einführung notwendigen Er-
541 fahrungen zu sammeln. Die Enquete-Kommission weist jedoch darauf hin, dass ein zeitnahes
542 Datum bestimmt werden sollte, an dem flächendeckend der elektronische Rechtsverkehr bei
543 jedem Gericht in allen Gerichtszweigen eröffnet ist.

544 Mit www.justiz.de steht bereits heute ein gemeinsames Justizportal des Bundes und der Län-
545 der zur Verfügung, das eine zentrale Plattform für alle deutschen Gerichte darstellt. Hier
546 könnte Bürgerinnen und Bürgern auch die Möglichkeit eröffnet werden, Online-Formulare für
547 Gerichtsanträge auszufüllen und mit einer elektronischen Signatur verbindlich abzusenden.

548
549 **4. Digitale Aktenführung**

550 Die fortschreitende Digitalisierung nährt das Bedürfnis, digitale Dokumente auch originär zur
551 Grundlage gerichtlicher Entscheidungen zu machen und die Vorteile einer digitalen Akten-
552 führung zu nutzen. Medienbrüche können damit dauerhaft vermieden werden. Da das anfäng-
553 liche Nebeneinander von papiernen Dokumenten und einer zusätzlichen elektronischen Do-
554 kumentenspeicherung Mehraufwendungen im Verfahrensaufwand sachlicher und personeller
555 Art verursachen wird, sollte nach Ansicht der Enquete-Kommission bereits mittelfristig das
556 Ziel einer rechtsverbindlichen - mithin „führenden“ - elektronischen Akte angestrebt werden.

557 Die Bereitstellung von Systemen zur digitalen Aktenführung in den Gerichten und Justizbe-
558 hörden stellt aber eine besondere Herausforderung dar. Einerseits müssen sie an die Arbeits-
559 plätze der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justiz angepasst sein und im Zusammenwir-
560 ken mit den eingesetzten Fachanwendungen reibungslos funktionieren. Andererseits ist aber

¹⁵ BR Drs. 503/ 12 vom 30. August 2012.

¹⁶ Link

561 auch zu gewährleisten, dass die Akten verschiedener Gerichtsbarkeiten und Instanzen inter-
562 operabel bleiben. Diese Interoperabilität muss auch länder- und gewaltenübergreifend beste-
563 hen. Nur so kann die Akte ihrer fundamentalen Bedeutung als Dokumentations- und Recher-
564 cheinstrument für ein rechtmäßiges staatliches Handeln gerecht werden kann. Innerhalb der
565 föderalen Gerichts- und Verwaltungsstrukturen muss daher jederzeit gewährleistet sein, dass
566 Gerichts- und Verwaltungsakten multilateral ausgetauscht werden können. Die Enquete-
567 Kommission empfiehlt daher, entsprechende Konzepte zur digitalen Aktenführung zunächst
568 im Zusammenwirken zwischen IT-Planungsrat und dem auf Amtsebene der Landesjustiz-
569 verwaltungen eingerichteten E-Justice-Rat zu erarbeiten und auch auf dieser Ebene einheitli-
570 che Standards zu definieren, die einen solchen Austausch ermöglichen. Die Enquete-
571 Kommission geht davon aus, dass sich die Anforderungen an digitale Aktensysteme in ver-
572 schiedenen Gerichtsbarkeiten nicht maßgeblich unterscheiden werden. Daher empfiehlt die
573 Enquete-Kommission den Justizverwaltungen, die Systemarchitekturen modular zu gestalten
574 und entsprechend der bisherigen Handhabung bei papierner Aktenführung eine klare Abgren-
575 zung zwischen den immer komplexer werdenden Fachverfahren und den Aktensystemen vor-
576 zunehmen, um die Systeme offen und handhabbar zu halten. Die Standards und Schnittstellen
577 hierfür sollten wiederum länderübergreifend abgestimmt werden, sodass den Justizverwaltun-
578 gen trotz des Einsatzes verschiedener Fachverfahren der Einsatz eines einheitlichen digitalen
579 Aktensystems ermöglicht wird.

580 **5. Kosten für den elektronischen Rechtsverkehr**

581 Die Kosten für die Einrichtung eines elektronischen Rechtsverkehrs und die Bereitstellung
582 entsprechender leistungsstarker Systeme stellen eine große Herausforderung für die Justiz-
583 haushalte der Länder und des Bundes dar. Gerade der Aufbau der Infrastruktur wird über-
584 durchschnittliche Investitionen erfordern. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass Deutschland
585 als führende Wirtschaftsnation auf eine gut funktionierende Justiz angewiesen ist. Die bisher
586 erreichte Vorreiterrolle innerhalb der Europäischen Union sollte daher auch in Bezug auf ei-
587 nen modernen elektronischen Rechtsverkehr beibehalten werden. Mit einer Amortisierung der
588 Investitionen ist allerdings dennoch erst nach Ablauf einer Übergangszeit zu rechnen. Hierfür
589 müssen die neuen Arbeitsmethoden vollumfänglich implementiert und Effizienzsteigerungen
590 in der Verfahrensbearbeitung erreicht worden sein. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher
591 Bund und Ländern, entsprechende Projektpläne aufzustellen, die mittel- und langfristig so-
592 wohl das Investitionsvolumen als auch die dadurch zu erreichenden Effizienzgewinne abbil-
593 den.

594 **6. Schulungs- und Fortbildungsbedarf in der Justiz**

595 Mit der fortgesetzten Einführung elektronischer Arbeitsmethoden in der Justiz geht eine um-
596 fassende Veränderung der bestehenden Arbeitsplätze einher. Um Ängsten und möglichen
597 Abwehrreaktionen vorzubeugen und konkrete Vorschläge aus der Praxis aufnehmen zu kön-
598 nen, empfiehlt die Enquete-Kommission daher eine über die gesetzliche Mitbestimmung hin-
599 ausgehende frühzeitige Einbindung aller betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den
600 Veränderungsprozess. Für die richterlichen und staatsanwaltlichen Arbeitsplätze ist in beson-

601 derem Maße zu vergegenwärtigen, dass die Einführung einer digitalen Aktenführung zu Kon-
602 flikten mit den bisherigen Methoden juristischen Arbeitens führen kann. Entsprechende Sys-
603 teme müssen daher auch weiterhin eine inhaltliche Erschließung und Strukturierung von Vor-
604 gängen ermöglichen. Auch digitale Akten müssen Grundlage für eine effektive und zielge-
605 richtete Verhandlungsführung während des gesamten Verfahrens sein. Bei der Entwicklung
606 entsprechender Systeme sollte daher besonders Wert auf den Bedienkomfort und die Portabi-
607 lität der Informationen gelegt werden.

608

609 **7. Freier Zugang zu Justizinformationen.**

610 Im Hinblick auf Transparenz und eine Verbesserung der rechtlichen Möglichkeiten für Bürge-
611 rinnen und Bürger plädiert die Enquete-Kommission dafür, die Einsichtnahme in elektroni-
612 sche Grundbücher und Handelsregister grundsätzlich entgeltfrei zu gestalten. Etwaige Kosten
613 für Bürgerinnen und Bürger sollten die Gebühr, die für einen Auszug auf Papier verlangt
614 wird, nicht übersteigen. Gesetzestexte, Gerichtsurteile und andere Dokumente aus dem Be-
615 reich der Justiz, an denen ein öffentliches Interesse besteht, sollten grundsätzlich frei und in
616 offenen Formaten zur Verfügung gestellt werden. Suchmaschinen darf weder der Zugriff auf
617 solche Texte noch deren Indexierung verwehrt werden, sofern nicht datenschutzrechtliche
618 Bedenken entgegenstehen. Die Enquete-Kommission empfiehlt, ein zentrales Verzeichnis zu
619 Urteilen und Beschlüssen zu entwickeln, wobei ein unentgeltlicher Zugang gewährleistet
620 werde sollte. Es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, gerichtliche Dokumente per Inter-
621 net abzurufen. Die Enquête-Kommission hält es in diesem Zusammenhang für erforderlich,
622 darauf zu achten, dass die zu nutzende Software frei und anwenderfreundlich gestaltet ist.