

Siebter Zwischenbericht

der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“*

Demokratie und Staat

*Eingesetzt durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 4. März 2010 (Bundestagsdrucksache 17/950).

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	7
1 Grundlagen („E-Demokratie“)	9
1.1 Grundfragen – Demokratie und Staat in der digitalen Gesellschaft	9
1.1.1 Legitimation und Partizipation	9
1.1.2 Repräsentation	10
1.1.3 Regieren in der digitalen Gesellschaft	10
1.2 Auswirkungen der digitalen Vernetzung auf das Verhältnis Bürger/Staat	10
1.2.1 Neue Sozialisierung durch Internet und soziale Medien	12
1.2.2 Wandel von politischer Kommunikation und Meinungsbildung durch das Internet	12
1.2.3 Chancen und Herausforderungen einer digital vernetzten Demokratie	12
1.3 Formen einer digital vernetzten Demokratie	14
1.3.1 Kanäle digitaler Kommunikation	14
1.3.2 Formen digitaler Vernetzung, Kollaboration und Partizipation ..	16
1.3.3 Inhaltliche Formen digitaler politischer Beteiligung	17
1.3.4 Anforderungen an die Gestaltung digitaler politischer Partizipation	18
1.3.5 Exkurs: „Arabischer Frühling“	18
1.4 Herausforderungen und Voraussetzungen für die Demokratie in der digitalen Gesellschaft	19
1.4.1 Politische Kommunikation in der „Digitalen Demokratie“	19
1.4.2 Herausforderungen und Voraussetzungen für die Demokratie in der digitalen Gesellschaft	20
1.4.2.1 Institutionelle Risiken	20
1.4.2.2 Soziale Teilhabe und Zugang	20
1.4.2.3 Kulturelle und soziale Voraussetzungen	21
1.4.2.4 Digitale Monopole, Manipulation und Zensur	22
1.4.2.5 Partizipation und Anonymität	23
1.4.2.5.1 Anonymität im Internet	24
1.4.2.5.2 Anonyme bzw. pseudonyme Nutzung von sozialen Netzwerken	26
1.4.2.5.3 Fazit	26
2 Legislative in der vernetzten Gesellschaft („E-Parlament“)	26
2.1 Welche Art digitaler Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Prozessen der Rechtssetzung ist möglich/sinnvoll/umsetzbar?	26
2.1.1 Formen der E-Partizipation	27
2.1.2 Chancen, Herausforderungen und Probleme einer digitalen Teilhabe an Rechtssetzung	29

	Seite	
2.2	Legislative Informationen	29
	Bestandsaufnahme und Trends digitaler Informationen in der Arbeit der Legislative	29
2.2.1	Bund	30
2.2.2	Länder	32
2.2.3	Europäische Union	38
2.3	Legislative Debatte („E-Partizipation“ in der Rechtssetzung) . . .	39
	Bestandsaufnahme und Trends digitaler Beteiligungsformen an legislativen Debatten und Trends	39
2.3.1	Petitionen	39
2.3.2	Deutscher Bundestag	40
2.3.3	Die Parlamente der Länder	42
2.3.4	Europäisches Parlament	45
2.3.5	Kommunen	46
2.3.6	Internationale Beispiele	47
2.4	Legislative Entscheidung („E-Wahlen“ und „E-Abstimmungen“)	47
3	Exekutive in der vernetzten Gesellschaft („E-Government“)	48
3.1	Open Government	49
3.1.1	Open Government Partnership	49
3.1.1.1	Open Government in Deutschland	49
3.1.1.2	Chancen und Herausforderungen von Open Government in Deutschland	50
3.2	E-Government	51
3.2.1	Rechtliche Grundlagen	52
3.2.1.1	Der IT-Planungsrat	52
3.2.1.2	Das E-Government-Gesetz des Bundes	54
3.2.1.3	E-Government-Gesetze der Länder	54
3.2.1.4	E-Government auf europäischer Ebene	54
3.2.2	Nationale E-Government Strategie (NEGS)	55
3.2.3	Regierungsprogramm vernetzte und transparente Verwaltung . . .	56
3.2.4	Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik . .	56
3.2.5	Regieren und Verwalten in der digital vernetzten Welt: Chancen und Herausforderungen von E-Government	57
3.3	Informationsfreiheit und Informationszugang	61
3.3.1	Die Informationsfreiheit und ihre verfassungsrechtliche Verankerung in Deutschland und Europa	61
3.3.2	Überblick über den Zugang zu staatlichen Informationen	63
3.3.3	Das Informationsfreiheitsrecht des Bundes	64
3.3.4	Informationsfreiheit und –zugang nach europäischem Recht	64
3.3.5	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	65

	Seite	
3.3.6	Evaluierungsverfahren im Bereich des VIG und des IFG	65
3.3.7	Rechtsprechung zum Informationszugangsrecht	67
3.3.8	Aktuelle Diskussionsschwerpunkte beim Informationszugangsrecht	67
3.3.9	Chancen und Herausforderungen im Bereich des Informationszugangs	68
3.4	Open Data	68
3.4.1	Open Data – Allgemeines	68
3.4.2	Open Data als Bestandteil des modernen demokratischen Rechtsstaats	69
3.4.3	Open Data im Open Government-Prozess und in der Informationsfreiheitsdebatte	69
3.4.4	Verwirklichung von Open Data – offene (Rechts-)Fragen	70
3.4.5	Angebote von Open Data	71
3.4.5.1	Angebote von Open Data in Deutschland	71
3.4.5.2	Angebote von Open Data in der Europäischen Union	72
3.4.5.3	Open Data in Österreich	72
3.4.5.4	Open Data-Plattform in Großbritannien	72
3.4.5.5	Angebote von Open Data in den USA	72
3.4.6	Chancen und Herausforderungen von Open Data	73
3.5	E-Administration	73
3.5.1	Elster	73
3.5.2	Kooperative Verwaltung im Rhein-Neckar-Raum	74
3.6	E-Partizipation	75
3.6.1	www.einfach-teilhaben.de	75
3.6.2	Deutsche Digitale Bibliothek	75
3.6.3	Geoportal.de	76
3.6.4	Maerker Brandenburg	76
3.6.5	Bürgerhaushalt Bonn	77
3.6.6	Chancen und Herausforderungen von E-Partizipation	77
3.7	„Barrierefreiheit“ in der digitalen Gesellschaft	77
4	Judikative in der vernetzten Gesellschaft („E-Justiz“)	79
4.1	Chancen und Herausforderungen	79
4.2	Allgemeiner Rechtsrahmen	79
4.3	Digitaler Zugang zum Gericht	80
4.3.1	Die Einreichung elektronischer Schriftsätze bei Gericht	80
4.3.2	Elektronisches Gerichtspostfach (egvp.de)	81
4.4	Digitale Vernetzung interner Abläufe der Justiz	82
4.4.1	Digitale Akte	82
4.4.2	Elektronische Akteneinsicht	82

	Seite	
4.4.3	Vorteile einer digitalen Aktenführung	83
4.4.4	Probleme bei einer digitalen Aktenführung	83
4.4.5	Elektronische Übernahme der relevanten Parteidaten mittels des Grunddatensatzes Justiz (xml/xJustiz)	85
4.4.6	Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister	85
4.5	Elektronische Zustellung gerichtlicher Schriftstücke	85
4.6	Digitaler öffentlicher Zugang zu Recht und Rechtsprechung	86
4.6.1	www.justiz.de	86
4.6.2	Kostenloser elektronischer Zugang zu Gesetzestexten	86
4.6.3	Kostenloser elektronischer Zugang zu gerichtlichen Entscheidungen	86
4.6.4	Kostenpflichtige Rechtsportale	87
4.6.5	Digitale Informationsmöglichkeiten zur Justiz auf europäischer Ebene	87
4.6.6	Live-Streaming von Verhandlungen	87
4.7	Digitale Beteiligung an Debatten und Entscheidungen der Rechtsprechung	88
4.8	Laufende oder geplante Projekte der elektronischen Justiz- kommunikation	88
4.8.1	Laufende Projekte im Bereich der elektronischen Justiz- kommunikation in Deutschland	88
4.8.2	Das Projekt e-CODEX	89
4.8.3	Geplante Vorhaben zur Fortentwicklung der elektronischen Justizkommunikation in Österreich	89
4.8.4	Laufende Projekte auf europäischer Ebene	90
4.9	Künftige Möglichkeiten der Nutzung des elektronischen Rechts- verkehrs im gerichtlichen Verfahren in Deutschland	90
4.9.1	Digitale Hinzuziehung von Sachverständigen	90
4.9.2	Hindernisse und Herausforderungen für die Fortentwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs in Deutschland	90
5	Strukturwandel der Öffentlichkeit	91
5.1	Tatsächliche Veränderungen politischer Kommunikation und Interaktion	91
5.1.1	Neuer Strukturwandel der öffentlichen Kommunikation	91
5.1.2	Strukturwandel der bürgerlichen Öffentlichkeit	92
5.2	Öffentlichkeit im Internet	93
5.3	Strukturwandel und Partizipation	93
5.3.1	Empirische Befunde	93
5.3.1.1	Bürger Online	93
5.3.1.2	Selektivität der aktiven Nutzung	94
5.3.2	Potenzial des Internets für Partizipation	94

	Seite	
5.3.3	Risiken/adverse Effekte.	95
5.3.4	Auswirkungen	96
6.	Handlungsempfehlungen	97
7.	Bürgerbeteiligung	107
8.	Sondervoten	114
8.1	Sondervoten zu Kapitel 5 Strukturwandel der Öffentlichkeit	114
8.1.1	Ergänzendes Sondervotum der Fraktion DIE LINKE zu Kapitel 5.1.2 Strukturwandel der bürgerlichen Öffentlichkeit.	114
8.1.2	Ergänzendes Sondervotum der Fraktion DIE LINKE zu Kapitel 5.1.2 Strukturwandel der bürgerlichen Öffentlichkeit	114
8.1.3	Sondervotum der Fraktion DIE LINKE zu Kapitel 5.2 Öffentlichkeit im Internet	115
8.2	Sondervoten zu Kapitel Handlungsempfehlungen	115
8.2.1	Ergänzendes Sondervotum der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE und der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch zu den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Demokratie und Staat.	115
8.2.2	Sondervotum der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch zu den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Demokratie und Staat zu Kapitel II – Legislative, 2. Handlungsempfehlungen, d) Petitionen.	126
8.2.3	Sondervotum der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE und der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch zu den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Demokratie und Staat zu Kapitel III – Exekutive, 2. Handlungsempfehlungen, b) Informationsfreiheit.	128
8.2.4	Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Demokratie und Staat zu Kapitel III – Exekutive, 2. Handlungsempfehlungen, b) Informationsfreiheit.	130
9	Anlagen	131
10	Literatur- und Quellenverzeichnis	131
	Mitglieder der Projektgruppe Demokratie und Staat der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft	144

Vorwort

Die Projektgruppe „Demokratie und Staat“ der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages hat sich im Zeitraum Juli 2011 bis Oktober 2012 in insgesamt 17 Sitzungen und einer Anhörung intensiv mit den Auswirkungen der Digitalisierung und des Internets auf unser demokratisches Gemeinwesen und das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zum Staat auseinandergesetzt.

Im Rahmen einer Anhörung haben sich die Projektgruppenmitglieder mit sieben Sachverständigen zum Thema „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Teilhabe“ ausgetauscht und daraus wesentliche Grundgedanken zu politischer Kommunikation und Partizipation entwickelt, die sich auch in den Handlungsempfehlungen des vorliegenden Berichts entsprechend niederschlagen.

Während der gemeinsamen, durchweg konstruktiven inhaltlichen Arbeit haben die Projektgruppenmitglieder ausführlich über die Voraussetzungen, Chancen und Herausforderungen digitaler Beteiligung im Hinblick auf unsere Demokratie diskutiert. Dabei war Einsatz und Auswertung der digitalen Beteiligungssoftware Adhocracy auf www.enquetebeteiligung.de fester Bestandteil unserer Diskussion.

So konnte die Projektgruppe während der Arbeit auch stets externen Sachverstand einbeziehen. Schon bei der Erstellung des Arbeitsprogramms selbst über Adhocracy wurde auf die Expertise engagierter Bürgerinnen und Bürger zurückgegriffen, wodurch viele Anregungen und Ideen in das Arbeitsprogramm aufgenommen werden konnten.

Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang die rege und inhaltlich gewinnbringende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Arbeit der Projektgruppe, die umso bemerkenswerter ist, als dass es der Bundestagsverwaltung über den gesamten Zeitraum der gemeinsamen Arbeit leider nicht möglich war, die Sitzungen der Projektgruppe live im Internet zu streamen. Dies ist umso bedauerlicher, als dass Befürchtungen, die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Arbeit des Parlaments könne zu einer Aushöhlung der repräsentativen Demokratie führen, bereits durch die durchweg konstruktive Begleitung der Arbeit der Enquete-Kommission widerlegt worden waren.

Insgesamt waren die Erfahrungen, die die Mitglieder der Projektgruppe „Demokratie und Staat“ im Zuge der gemeinsamen Arbeit mit den genutzten Beteiligungsinstrumenten machten, durchweg positiv. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Projektgruppe „Demokratie und Staat“ unbedingt deren weitere Verwendung im Rahmen der Arbeit des Deutschen Bundestages. Gleiches gilt für eine weitere Transparenz der Arbeit des Bundestages insgesamt und die Etablierung von Beteiligungsinstrumenten für die tägliche Arbeit des Parlaments.

Arbeitsweise

Der Bericht der Projektgruppe gliedert sich grob in drei Teile:

- I. Grundlagen
- II. Auswirkungen von Internet und Digitalisierung auf die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative
- III. Öffentlichkeitsbegriff
- IV. Handlungsempfehlungen

Innerhalb der einzelnen Kapitel des Berichts haben die Projektgruppenmitglieder jeweils die Untersuchung danach aufgegliedert, welchen Einfluss Internet und Digitalisierung auf die einzelnen Phasen der Beteiligung haben: So wurde zwischen der Phase der Information, der Debatte und schließlich der Entscheidung differenziert.

Die Ergebnisse werden auch gewinnbringend für die weitere Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung unseres repräsentativen demokratischen Systems sein. So hat die Projektgruppe beispielsweise bestimmte Kriterien für die digitale Beteiligung erarbeitet, damit zum einen das große Potential einer Vitalisierung unserer Demokratie durch neue Beteiligungsformen vollständig ausgeschöpft werden kann, gleichzeitig

aber weiterhin auch im Zeitalter von Internet und Digitalisierung den grundsätzlichen Anforderungen an demokratische Beteiligung, entsprochen wird.

Die Projektgruppenmitglieder haben sich zudem intensiv mit Fragen des Demokratiebezugs von Informationsfreiheit und Open Data auseinandergesetzt und die Chancen sowie Herausforderungen von E-Government-Angeboten in Deutschland sowie im europäischen Vergleich beleuchtet.

Während der gemeinsamen Arbeit waren die Mitglieder der Projektgruppe durchweg um eine gemeinsame Linie bzw. Konsens bemüht, auch wenn an der einen oder anderen Stelle naturgemäß unterschiedliche Vorstellungen, anzutreffen waren, die sich im vorliegenden Bericht teilweise in markierten Sondervoten wiederfinden lassen. Insgesamt war die gemeinsame Zusammenarbeit stets konstruktiv und von Respekt vor dem Argument der Anderen getragen, wofür ich allen Beteiligten meinen herzlichen Dank aussprechen möchte.

Herzlich bedanken möchte ich mich zudem im Namen aller Projektgruppenmitglieder bei den zur Anhörung geladenen Expertinnen und Experten sowie bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, sowohl innerhalb der Fraktionen als auch innerhalb des Sekretariats der Enquete, namentlich im Besonderen bei Herrn Mirko Jonscher, der die Arbeit der Projektgruppe vorbildlich betreut hat, sowie bei allen, die sich an den Diskussionen, ob nun über Adhocracy oder andere Kanäle beteiligt und auf vielfältige Weise zum Gelingen der Projektgruppe beigetragen haben.

Abschließend möchte ich meiner Hoffnung Ausdruck verleihen, dass der vorliegende Bericht nur einen weiteren Baustein darstellt, hin zu einem transparenteren und weiter auf den Bürger zugehenden Staat, der externen Sachverstand in politische Entscheidungsstrukturen bestmöglich einbezieht und umfassende Beteiligung ermöglicht. Ich würde mich freuen, wenn die im Rahmen der Projektgruppe erarbeiteten Ergebnisse Anregungen für weitere Diskussionen um die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses von Bürger und Staat geben können.

Dr. Konstantin von Notz, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Vorsitzender der Projektgruppe
Demokratie und Staat

1 Grundlagen („E-Demokratie“)

1.1 Grundfragen – Demokratie und Staat in der digitalen Gesellschaft

Internet und Digitalisierung verändern unser Leben und unsere Gesellschaft. Auch Politik wandelt sich in einer digitalen Welt. Dies betrifft auch die Rolle des Staates und die demokratische Rückbindung seines Handelns.

In diesem Berichtsteil sollen Fragen aus diesem Themenfeld aufgeworfen und diskutiert werden. Die Enquete-Kommission ist sich dabei bewusst, dass vor allem im Bereich von E-Democracy und E-Government Praxis und Wissenschaft mittlerweile zahlreiche Erkenntnisse gewonnen haben, die hier nicht vollständig aufgearbeitet oder gar weiterentwickelt werden können. Vielmehr soll auf der Grundlage dieser Erkenntnis nach mittelfristigen Veränderungen und möglichen Reaktionen darauf gefragt werden.

1.1.1 Legitimation und Partizipation

Demokratie beinhaltet die gleiche politische Freiheit aller, an der kollektiven Meinungsbildung und Entscheidungsfindung teilzuhaben. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bekennt sich zum Demokratieprinzip und damit zum Grundsatz der Volkssouveränität (Artikel 20 Absatz 2 GG). Auch Demokratie ist eine Herrschaftsform, Regierte und Regierende sind nicht identisch, die Regierenden bedürfen aber einer Legitimation in einem Verfahren öffentlicher Meinungs- und Willensbildung, die den Anforderungen der Freiheit nach den Maßstäben des Grundgesetzes genügt. Dies wird in erster Linie – aber keineswegs ausschließlich – durch Wahlen und Abstimmungen sichergestellt. Schon an dieser Stelle werfen die Entwicklungen im Internet grundsätzliche Fragen auf: Verändern oder vergrößern sich die Bereiche, in denen es keiner repräsentativen Vertretung bedarf, weil die Bürgerinnen und Bürger in diesen Bereichen ihre Angelegenheiten nun selbst ordnen können? Welche neuen Aufgaben stellen sich dem Staat beim Aufbau öffentlicher virtueller Räume? Ermöglicht das Internet neue Formen der Legitimationsvermittlung jenseits von Wahlen und Abstimmungen? Auch mit Blick auf die Kommunikationsordnung stellen sich Fragen: Werden die Grundrechte wie Meinungsfreiheit, Pressefreiheit und Kommunikationsfreiheit gestärkt oder geschwächt? Wo hat die Digitalisierung zu mehr, wo zu weniger demokratischer Teilhabe geführt? Wo hat sie bestehende demokratische Verfahren gestärkt, wo geschwächt? Welchen Gefährdungen gilt es zu begegnen, welche Chancen zu ergreifen?¹

Unter dem Stichwort „Partizipation“ wird auch die direkte Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen der Staatsgewalten und ihren Entscheidungsprozessen gefasst. Traditionelle Instrumente sind Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren (Volksbegehren) und Bürgerentscheide (Volksentscheide). Auf Bundesebene

sind die Möglichkeiten für solche unmittelbaren Entscheidungsprozesse verfassungsrechtlich eng begrenzt. Einige Länderverfassungen räumen jedoch sowohl den Ländern als auch den Kommunen größere Spielräume ein, (etwa Artikel 72 f. bei BayLV). Welche neuen Möglichkeiten der Partizipation ermöglicht die internetbasierte Kommunikation und Interaktion im Rahmen solcher unmittelbarer Beteiligungsformen?

Eine Herrschaft des Volkes verdient nur diesen Namen, wenn sich jeder Adressat des Rechts auch als dessen Autor verstehen kann. Eine digital vernetzte Demokratie ermöglicht die Erweiterung der Ausübung von Volkssouveränität durch eine stärkere substantielle Verknüpfung politischer Institutionen mit dem öffentlichen Prozess politischer Willensbildung.

Eine solche Offenheit der Demokratie meint nicht vereinzelte formale Partizipation (wie etwa in Volksentscheiden), sondern eine beständige inhaltliche Öffnung des politischen Prozesses an sich. In einer digital vernetzten Demokratie wirken sich dabei Umstände wie das technische Design einer digitalen Plattform und ihre inhaltliche Architektur unter Umständen unmittelbar auf Art und Umfang der Beteiligung aus.

Als Teil des Souveräns hat jeder Bürger ein Recht auf Rechtfertigung jeder institutionellen politischen Handlung. Demokratische Legitimation fordert offenen Zugang und Beteiligung am genuin politischen Prozess des Abwägens von Positionen und Gründen (Deliberation). Pflichten zur politischen Offenheit und Begründung (Transparenz) der Legislative, Exekutive und Judikative ermöglichen eine substantielle öffentliche Debatte. In dieser bietet sich Raum für vielfältige und differenzierte politische Positionen.²

Die während der Beratungen nachvollziehbare Abwägung von Gründen vor und während der Entscheidung erhöht dabei nicht nur die Identifikation des Einzelnen mit dem Staat sondern steigert zugleich auch die Legitimation der Entscheidungen. Eine digital vernetzte Demokratie kann zu einer solchen höheren Legitimation der Entscheidungen führen, wenn sie die folgenden Fragen klärt:

Wie können die digitalen Technologien mehr Transparenz und Offenheit der politischen Institutionen und der Prozesse politischer Deliberation befördern? Welche neuen Formen substantieller Beteiligung an der Arbeit politischer Institutionen sind möglich und wie lässt sich deren Responsivität für öffentliche Kritik auf allen Stufen des politischen Prozesses erhöhen? Welche neuen politischen Öffentlichkeiten entstehen und wie lassen sich deren Potenziale für den Prozess der politischen Willensbildung nutzen? Wie können digitale Technologien die politische Vielfalt steigern und soziale Inklusion ermöglichen?

¹ Mit den Fragen, etwa welche Rolle Vermachtungen im Bereich der Intermediäre hier spielen können, setzt sich die Projektgruppe Kultur, Medien, Öffentlichkeit auseinander.

² Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Volks-herrschaft kann sich in der Weise verwirklichen, dass den veröffentlichten Grundlagen der Entscheidungen besonderes Gewicht eingeräumt, mithin größtmögliche Transparenz und Rechtfertigung der Entscheidungen praktiziert wird. Dies ließe sich schlagwortartig als ‚Demokratie der Gründe‘ bezeichnen.“

1.1.2 Repräsentation

Sofern die Bürgerinnen und Bürger ihre Angelegenheiten nicht selbst regeln, sondern Aufgaben des Staates betroffen sind, bedarf es der Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger, vor allem der parlamentarischen und durch die Abgeordneten.³

Bei der Meinungs- und Willensbildung und schließlich der Repräsentation spielen die Parteien als dauerhafte Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern eine besondere Rolle (Artikel 21 Absatz 1 GG). Verfassungsrechtlich ist anerkannt, dass sie eine gewisse Zwitterrolle zwischen Zivilgesellschaft und Staat einnehmen. Auch dieses komplexe, fein austarierte System der Repräsentation wird durch die Möglichkeiten der Internet-Kommunikation herausgefordert, und zwar in vielen Hinsichten.

Das Parlament und seine Teile und auch die einzelnen Abgeordneten können jenseits der klassischen Institutionen, etwa der Massenmedien und der Parteien, Verbindungen zu den Bürgerinnen und Bürgern und einzelnen Gruppen herstellen bzw. anders herum diese Gruppen zu den Abgeordneten oder parlamentarischen Gremien. Dies kann die demokratische Rückbindung an das Volk intensivieren und Begründungszusammenhänge schaffen, die auf der Ebene der Akzeptanz das parlamentarische System stützen. Es kann auf der anderen Seite aber auch zur Erosion der traditionellen Institutionen (Massenmedien, Parteien) führen, ohne einen funktionalen Ersatz zu schaffen. Zudem kann etwa ein ständiger Begründungs-„zwang“ im Hinblick auf die Freiheit des Mandats der Abgeordneten diskutiert werden. Auch hier stellen sich weitreichende Fragen: Welche Entwicklungen sind hier zu erwarten und wie sind sie zu bewerten? Welche Muster der Nutzung von Partizipationsmöglichkeiten sind bereits zu beobachten?

Weitere Fragestellungen treten dazu: Inwieweit verändern die interaktiven Kommunikationsformen in der Digitalen Gesellschaft das Verhältnis Bürger – Parlament strukturell? Hier sind Aspekte der unmittelbaren Beteiligung an der parlamentarischen Entscheidungsfindung im Sinne der Eröffnung eines neuen Kanals der Mitbestimmung zu diskutieren.

1.1.3 Regieren in der digitalen Gesellschaft

Dass Regierung und Verwaltung in jedem denkbaren Bereich versuchen, ihre Arbeit durch „elektronische Behördendienste“⁴ zu optimieren, ist – jedenfalls dem Anspruch nach – eine Selbstverständlichkeit, über deren konkrete Umsetzung man im Einzelfall natürlich jeweils streiten kann. Dies gilt auch für die digitale Abbildung von Verwaltungsvorgängen etwa durch elektronische Ak-

³ Vgl.: von Beyme, Klaus (1999): Die parlamentarische Demokratie : Entstehung und Funktionsweise 1789 – 1999. Westdeutscher Verlag, Opladen. S. 253 ff.

⁴ Europäische Kommission (2010): Europäischer eGovernment-Aktionsplan 2011–2015 Einsatz der IKT zur Förderung intelligent, nachhaltig und innovativ handelnder Behörden. KOM (2010) 743. 15. Dezember 2010, S. 4. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:DE:PDF>

ten.⁵ Legt man wiederum die Formulierung der EU-Kommission zugrunde, so bezweckt das Electronic Government die „innovative, nachhaltige und intelligent handelnde Behörde“.⁶ Auch hier stellen sich allerdings übergreifende Fragen:

Bedarf es einer über die Effizienzsteigerung im Einzelfall hinaus gehenden Veränderung des Regierungshandelns etwa im Sinne eines „Open Government“?⁷

In welchem Verhältnis steht „Open Government“ zu einer verstärkten Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern bei Einzelentscheidungen (s. 1.2.)?⁸ Inwieweit sollte Regieren in der digitalen Gesellschaft ein transparentes Handeln sein, das den Gedanken von „Open Government“ verpflichtet ist? Welche Vor- und Nachteile sind mit einer solchen Entwicklung verbunden? Welche Potenziale und Risiken ergeben sich durch eine Öffnung bislang interner Datenbestände für die Nutzung durch Dritte („Open Data“)?

Neben den Fällen, in denen Regierungs- und Verwaltungshandeln effektiver, effizienter und partizipativer werden kann, wird diskutiert, dass in bestimmten Fällen internetbasierte Kommunikation und Interaktion dazu führen kann, dass sich das staatliche Regelungskonzept grundlegend verändert, etwa indem sich der Staat auf eine Gewährleistungsverantwortung zurückzieht, und die Betroffenen Angelegenheiten mittels Internet-Infrastruktur selbst regulieren oder die Regelungsstrukturen im Zusammenspiel mit staatlichen Regeln bestimmen. Hier stellen sich die weitere Fragen wie etwa nach Feldern, in denen in der digitalen Gesellschaft stärker auf Selbst- oder Co-Regulierung⁹ zurückgegriffen werden kann. Welche Rolle kann das Internet dabei spielen?

Die zuvor aufgeführten grundsätzlichen Fragen bilden den Hintergrund für einige Überlegungen im Bereich Demokratie und Staat, die im Folgenden dargestellt werden sollen.

1.2 Auswirkungen der digitalen Vernetzung auf das Verhältnis Bürger/Staat

Die digitale Vernetzung hat nicht nur das Wirtschafts- und Gesellschaftsleben verändert, sondern prägt auch zunehmend das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat bzw. seinen Repräsentanten.

Die Möglichkeiten der Information im Internet ohne direkte Ansprache von Politikern oder Amtsträgern sind

⁵ Vgl.: Bundesministerium des Innern (BMI): Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit, Baustein E-Akte, Mai 2012, http://www.verwaltung-innovativ.de/clin_349/nm_2062562/SharedDocs/Publicationen/Organisation/e_akte.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/e_akte.pdf

⁶ Vgl. Europäische Kommission (2010): Europäischer eGovernment-Aktionsplan 2011–2015. a. a. O.

⁷ Siehe Kapitel 3.1. Open Government

⁸ Siehe Kapitel 3.3. Informationsfreiheit und Informationszugang

⁹ Bei Selbstregulierung wird versucht, ein regelungsziel ohne staatliche Beteiligung durch gesellschaftliche Akteure – meist der Wirtschaft – zu erreichen, bei Ko-Regulierung wirken Staat und diese Nicht-staatlichen Akteure zusammen.

stark angestiegen. Informationen über politische Ereignisse oder Entscheidungen, über gesellschaftliche Fragen oder die Voraussetzungen für staatliche Leistungen im weitesten Sinne sind damit leichter zugänglich geworden: es muss kein Weg zurückgelegt, keine Öffnungszeiten beachtet, keine Wartemarke gezogen werden, um an diese Informationen zu gelangen. Diese Orts- und Zeitunabhängigkeit führt dazu, dass wichtige und interessante Informationen jederzeit abrufbar sein können. Dies trägt dazu bei, dass mehr Menschen Zugang zu diesen Informationen haben können, vorausgesetzt, die technischen, materiellen und kulturellen Voraussetzungen sind gegeben.

Dort, wo ein persönliches Erscheinen noch erforderlich ist, ist durch das Internet eine bessere Vorbereitung möglich, da Informationen zu dem Vorgang bereits im Vorfeld des Besuchs bei der Behörde online verfügbar sind. Formulare könnten beispielsweise vorab heruntergeladen und bearbeitet werden. Das könnte Zeit sparen und würde die Behörden entlasten.

Gleichzeitig ist mit der zunehmenden Vernetzung der Gesellschaft die fernkommunikative Kontaktaufnahme zu Abgeordneten und Amtsträgern einfacher geworden. Damit hat die Zahl der direkten Meinungsäußerungen gegenüber Mandats- und Amtsträgern ebenso zugenommen wie die Erwartung einer kurzfristigen Reaktion auf diese Kontaktaufnahmen. Die Ansprache erfolgt dabei beispielsweise als direkte E-Mail, über die jeweiligen Internetseiten, über Profile in sozialen Netzwerken oder über spezielle Portale wie Abgeordnetenwatch.¹⁰

Ein hohes Maß an Transparenz seitens der Politik ist für viele Staatsbürger von großer Bedeutung. Mehr Informationen für Bürgerinnen und Bürger und ein Dialog mit ihnen kann das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat verbessern. Das Internet kann dabei unterstützend wirken, z. B. hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen.

Öffentliche Portale wie Abgeordnetenwatch, Webseiten von Entscheidungsträgern und politischen Institutionen können zu mehr Transparenz für den Bürger führen. Er kann sich über aktuelle Entscheidungen, Prozesse und Vorhaben jederzeit informieren. Ziel muss es daher sein, eine größtmögliche Transparenz ohne ein Überschreiten der vom Grundgesetz vorgegebenen verfassungsrechtlichen Grenzen zu erreichen.

Transparenz wird nicht nur durch die öffentliche Präsentation im Internet geschaffen, sondern auch durch die Bereitschaft des Staates Digitalisierung und Vernetzung zu nutzen und entsprechend Informationen und Partizipationsmöglichkeiten bereitzustellen. „Bereits im Bundestagswahljahr 2009 informierten sich laut einer Forsa Bevölkerungsbefragung im Auftrag des BITKOM¹¹ 45 Prozent der Bundesbürger über politische Themen im

Internet. Damit fungierte das Internet hinter Fernsehen (83 Prozent), Tageszeitungen (72 Prozent), Radio (58 Prozent) und persönlichen Gesprächen mit Freunden, Bekannten, Nachbarn oder Arbeitskollegen schon als eine der fünf wesentlichen politischen Informationsquellen und lag damit noch vor Wochenzeitungen (40 Prozent) oder den Informationsmaterialien der Parteien (22 Prozent).¹² Bei jungen Bürgern war das Internet im letzten Bundestagswahljahr das wichtigste Medium, um sich über politische Themen ein Bild zu machen. Hier gaben drei Viertel der Befragten an, sich über das Internet zu informieren. Im Internet nutzten die Bürger vor allem die Internetseiten klassischer Medien wie Zeitungen, Zeitschriften, Radio und Fernsehen (81 Prozent). 35 Prozent nutzten die Seiten der politischen Parteien und 27 Prozent Internetseiten von Ministerien, Behörden sowie Nicht-Regierungsorganisationen wie Gewerkschaften, Verbänden und Umweltorganisationen.¹³ Politische Parteien, Entscheidungs- und Mandatsträger, sowie politische Institutionen und Verwaltungen müssen sich im Netz präsentieren. Die Bedeutung des Internets für die Politik wurde im Bundestagswahljahr 2009 von den Bürgern hoch eingeschätzt. Ein guter Politiker musste nach Auffassung von 80 Prozent der Befragten im Internet vertreten sein und für 44 Prozent war der Einsatz des Internets entscheidend, um Wahlen zu gewinnen.¹⁴ 49 Prozent der befragten Bürger sahen bereits 2009 im Internet neue Wege der politischen Partizipation. 39 Prozent hätten gerne die Möglichkeit, sich über das Internet an politischen Entscheidungen zu beteiligen.¹⁵ Seit 2009 ist die Bedeutung des Internets für die Demokratie aus Sicht der Bürger nochmals deutlich gestiegen. Nach der Befragung von Aris im Auftrag des BITKOM aus dem Jahr 2011 teilen 64 Prozent der Befragten die Aussage, dass das Internet zu mehr Demokratie beiträgt. 44 Prozent sind der Auffassung, persönlich durch das Internet Politik mitgestalten zu können.¹⁶

Die Forsa-Umfrage¹⁷ im Auftrag des BITKOM von 2009 zeigt dabei, dass insbesondere die formal höher Gebildeten gerne von den digitalen Partizipationsmöglichkeiten Gebrauch machen möchten. Bei formal geringer Gebildeten, Älteren und Arbeitern nimmt das Interesse signifikant ab. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Mehrheit der Bundesbürger die Demokratie durch das Internet gestärkt sieht und neue Formen der politischen Beteiligung erkennt. Die Transparenz, die dadurch geschaffen wird, ermöglicht es, dass Bürgerinnen und Bürger auf andere Art

¹⁰ Vgl.: Parlamentwatch e. V. [abgeordnetenwatch.de](http://www.abgeordnetenwatch.de/).

¹¹ Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM): BITKOM Pressekonferenz. Studie zu E-Democracy 19. August 2009. http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Praesentation_PK_E-Democracy_19_08_2009_final.pdf.

¹² Ebd. S. 2

¹³ Ebd. S. 3

¹⁴ Ebd. S. 12

¹⁵ Ebd. S. 7

¹⁶ Vgl.: Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM): Das Internet als Demokratie-Verstärker. Presseinformation 7. November 2011. http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Presseinfo_Internet_Demokratie_07_11_2011.pdf

¹⁷ Vgl.: Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM): BITKOM Pressekonferenz Studie zu E-Democracy 19. August 2009. http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Praesentation_PK_E-Democracy_19_08_2009_final.pdf

in laufende Prozesse einbezogen werden, sich beteiligen und dadurch auch innerhalb einer Wahlperiode Kontrolle ausüben könnten.

1.2.1 Neue Sozialisierung durch Internet und soziale Medien

Das Internet trägt wesentlich dazu bei, dass sich die Art der Kommunikation verändert. Internetkommunikation ermöglicht eine weltweit schnelle Kontaktaufnahme. Im Internet können Meinungen je nach Plattform und je nach Kommentarfunktion auch anonym geäußert werden. All dies kann Hemmnisse zur Kontaktaufnahme abbauen. Die Ausprägungen der Internetkommunikation sind vielfältig (Chats, E-Mail, Blogs, Social-Media-Dienste, Mailinglisten uvm.) und werden laufend weiterentwickelt. Ein Austausch ist schnell, organisiert sowie zeit- und ortsunabhängig möglich.

Menschen mit gleichen Interessen oder Vorhaben können schneller und einfacher zueinander finden und sich im Netz austauschen. Das hat wiederum zur Folge, dass sich Gruppierungen, die sich im Netz zusammengefunden haben, für bestimmte Zwecke einfacher mobilisieren lassen. Auch die grundsätzliche Kontaktfähigkeit hat sich durch das Internet verändert. E-Mails und Nachrichten über soziale Netzwerke können jederzeit mobil empfangen werden. Darüber hinaus besitzen im Internet staatliche Grenzen eine wesentliche geringere Bedeutung. Menschen, die mit dem Internet aufgewachsen sind, haben ein grundlegend anderes Verhältnis zur digitalen Welt. Online zu sein, ist für sie oft selbstverständlich.

1.2.2 Wandel von politischer Kommunikation und Meinungsbildung durch das Internet

Mit der medialen Entwicklung geht eine immer schnellere Verbreitung von Nachrichten einher. Ereignisse und Entscheidungen werden schneller bekannt. Gleichzeitig steigt die Nachfrage nach Neuigkeiten und Informationen. Die Halbwertszeit von Nachrichten sinkt.¹⁸ Dabei ist auch zu beobachten, dass die Unterscheidung zwischen Berichterstattung und Kommentierung zunehmend verloren geht.

Interessierte Bürgerinnen und Bürger haben im digitalen Zeitalter die Möglichkeit, auf eine Vielzahl an Quellen zurückzugreifen. Der Internetsnutzer muss sich nicht mehr auf das Zeitungs- und Zeitschriftenangebot oder das Radio- und Fernsehangebot eines Landes beschränken, sondern kann sich noch einfacher über geographische Grenzen hinaus informieren. In einer Demokratie muss der aufgeklärte Bürger, um sich eine Meinung zu bilden, auf eine Vielzahl von Quellen zurückgreifen können. Das Internet erleichtert den Zugang zu diesen verschiedenen Informationsquellen. Das Angebot, das im Internet bereit-

gestellt wird, ist unmessbar groß und dessen Erschließung darüber hinaus zumeist mit geringen Kosten für den Einzelnen verbunden.

Im digitalen Zeitalter findet Meinungsbildung nicht nur durch das Lesen klassischer Nachrichtenportale und anerkannter Nachrichtenmedien statt. Mailinglisten, Chatrooms, Newsgroups, Blogs, Foren und soziale Netzwerke dienen ebenfalls der Meinungsbildung und zur Informationsbeschaffung. Zudem kann der Nutzer selbst über die Menge an Informationen entscheiden. Folglich ist man nicht mehr nur auf die Nutzung klassischer Medien angewiesen.

Die Politische Kommunikation wird durch das Internet sehr stark beeinflusst. Einen großen Beitrag dazu leisten auch soziale Netzwerke. Da man über diese innerhalb kürzester Zeit eine Vielzahl von Menschen erreichen kann. Ein wesentlicher Vorteil für die politische Kommunikation ist, dass man durch soziale Netzwerke nicht nur Informationen bereit stellen, sondern direkt in den Dialog mit den Bürgern treten kann. Auch politische Parteien greifen für ihre Arbeit immer mehr auf die Dienste sozialer Netzwerke zurück. Soziale Netzwerke bieten eine Plattform, die es vor dem Internet nicht gab.

Neben sozialen Netzwerken beherrschen auch andere Medienkanäle die Form der politischen Kommunikation im digitalen Zeitalter. Microbloggingdienste (z. B. Twitter, <https://twitter.com/>) können den Austausch mit Entscheidungs- und Mandatsträgern über aktuelle Themen, Meinungen oder Vorgänge unterstützen. Komplexe Sachverhalte müssen dafür auf kurze Textnachrichten reduziert werden. Informationen verbreiten sich schneller. Das Internet erhöht den Zeitdruck: wer Informationen exklusiv verbreiten will, muss dies immer schneller tun. Es entsteht eine Konkurrenz um Aufmerksamkeit, die fortlaufend gefördert wird. Gleichzeitig wird der Weg zum Empfänger der Information verkürzt. Diese Möglichkeiten können zu einer größeren Transparenz beitragen.

Der Wandel der politischen Kommunikation kann vor allem anhand von Wahlkämpfen beobachtet werden. In den USA hat insbesondere der Wahlkampf des amerikanischen Präsidentschaftskandidaten Barack Obama in den Jahren 2007 bis 2008 gezeigt, welche Bedeutung das Internet für politische Kampagnen haben kann.

1.2.3 Chancen und Herausforderungen einer digital vernetzten Demokratie

Trotz abnehmender Wahlbeteiligung besteht bei vielen Menschen ein großes Interesse daran, an konkreten Entscheidungen beteiligt zu werden. In einer Umfrage¹⁹ vom September 2010 sind 71 Prozent der Befragten davon überzeugt, dass der Staat die Bürgerinnen und Bürger stärker einbeziehen sollte. Die Einbeziehung über das Internet stärkt laut zwei Drittel der Befragten die Demokratie. Die digitale Vernetzung mit besseren Informations-

¹⁸ Dies zeigt auch eine Analyse des URL-Verkürzungs-Dienstes bitly, der eine Halbwertszeit von Links von wenigen Stunden misst. Vgl.: bitly blog (2011): You just shared a link. How long will people pay attention? 6. September 2011. <http://blog.bitly.com/post/9887686919/you-just-shared-a-link-how-long-will-people-pay>

¹⁹ Vgl.: Internet & Gesellschaft Co:llaboratory (2010): Offene Staatskunst. Bessere Politik durch »Open Government«? S. 81-86. http://dl.collaboratory.de/reports/Ini2_OffeneStaatskunst.pdf

und einfacheren Kontaktmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger kann dazu beitragen, das politische Interesse und das bürgerschaftliche Engagement bei politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen zu steigern. Beispiele sind elektronische Massenpetitionen, an denen sich tausende Bürgerinnen und Bürger online beteiligen, oder auch Plattformen, die einen direkten Zugang zu den vielfältigen Angeboten für bürgerschaftliches Engagement bieten.²⁰ Die Akzeptanz für demokratisch herbeigeführte politische Entscheidungen kann ebenfalls wachsen, da der Entscheidungsprozess durch die Möglichkeiten des Internets nachvollziehbarer werden kann.

Politikverdrossenheit entsteht zum Beispiel durch zu wenig Transparenz und fehlenden Dialog. Das Internet bietet hier Raum für neue Möglichkeiten der Information, der Diskussion und der direkten Einflussnahme. So beschreibt die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft erstmals den Weg eines Online-Beteiligungswerkzeugs „Adhocracy“. Die Teilnehmungsplattform www.enquetebeteiligung.de ermöglicht eine Kommentierung und Ergänzung bzw. Änderung von Texten, die in der Kommission entstanden sind und diskutiert werden. In diesem Rahmen werden erstmals auf parlamentarischer Ebene Potenziale von Internet und Digitalisierung ausgelotet, um Partizipation zu ermöglichen und zu fördern. Durch solche Mittel kann die Demokratie bereichert werden, indem eine neue, organisierte Teilhabekultur in der digital vernetzten Welt gefördert wird. Ihr Erfolg setzt jedoch auch voraus, dass sie zahlreich in Anspruch genommen werden und nicht nur Instrumente von einigen wenigen bleiben.

Das Internet bietet neue Möglichkeiten, Bürgerinnen und Bürger an der Politik zu beteiligen. Nicht nur die jüngere Generation kann durch die digitale Vernetzung für demokratische Verfahren sensibilisiert werden. Die Internetnutzung deutscher Bürger ab 14 Jahren liegt laut einer BITKOM-Umfrage²¹ bei etwa 72 Prozent. Der Anteil der Internetnutzer ist umso höher, je jünger die Bürger sind. 95 Prozent der 14 bis 29-Jährigen sind online, 30 bis 49-Jährige nutzen das Internet zu 89 Prozent. Die Internetnutzung der 14 bis 49-Jährigen nähert sich damit der Bevölkerungsrepräsentativität immer mehr an. Internetnutzer können online abstimmen, Petitionen einreichen und in Foren mitdiskutieren. Je besser die Zugangsmöglichkeiten zum Internet für die Menschen werden, desto deutlicher werden die Auswirkungen des Internets auf demokratische Prozesse zu Tage treten. Unabhängig von den technischen Voraussetzungen müssen die Menschen auch daran interessiert sein, demokratische Prozesse zu beeinflussen und Teil dieser zu sein. Die Politik muss also auch

das Interesse der Bevölkerung wecken, sich zu beteiligen, und dieses dann aufrechterhalten.

Eine große Chance der digital vernetzten Demokratie ist vor allem die Möglichkeit, mit dem Bürger in den Dialog zu treten. Während die klassischen Medien v. a. Informationen bereit stellen, bietet das Internet zahlreiche Kommunikationsplattformen, die einen Austausch von Informationen und Meinungen ermöglichen. Doch nicht nur die Teilhabemöglichkeiten können sich verbessern, sondern auch die Transparenz. Unterlagen, Vorgänge und Sitzungen des Deutschen Bundestages und von anderen politischen Institutionen können zu einem großen Teil schon heute online eingesehen werden. Der politische Entscheidungsprozess kann so mitverfolgt und nachvollzogen werden.

Das Internet bietet jedem Einzelnen vielfältige Kommunikationsmöglichkeiten. Wo vorher hauptsächlich klassische Medien zur Meinungsäußerung und Berichterstattung genutzt wurden, tritt nun das Internet als weitere Plattform auf. Der Staat und jeder einzelne Bürger kann sich durch eigene Webseiten, Chatrooms, Foren etc. präsentieren und erklären. Wir erleben hier eine neue demokratische Vielfalt der Meinungsbildung. Durch das Internet kann jeder selbst zum „Medium“, also selbst zum Mittler von Informationen werden: Das ist das grundlegende Element der globalen digitalen Vernetzung. Neben die klassische one-to-many-Kommunikation, die in der Vergangenheit regelmäßig nur wenigen, kapitalkräftigen Medienunternehmen vorbehalten war, tritt eine anyone-to-many- bzw. eine many-to-many-Kommunikation. Massenkommunikation ist auch realiter eine Jedermann-Freiheit. Im Internet haben auch solche (politischen) Akteure eine Chance zur Artikulation, denen solche Möglichkeiten bislang verwehrt waren. Das Internet ist gegenüber traditionellen Massenmedien durch ein deutlich höheres Maß an „Durchlässigkeit“ zwischen den Ebenen der klassischen Massenmedien und den Rezipienten gekennzeichnet. So verweisen etwa Weblogs durch Links auf die Websites traditioneller Medien und umgekehrt richten auch reichweitenstarke Anbieter ihre Aufmerksamkeit auf das Web 2.0. Hierdurch entsteht ein kommunikatives Wechselspiel zwischen den klassischen Medien und der sich kommunikativ betätigenden „Bürgergesellschaft“, das das strenge „Gatekeeping“ beim Zugang der massenmedialen Öffentlichkeit entfallen lässt. Neben die durch klassische Medien verfassten Öffentlichkeiten („Medienöffentlichkeiten“) treten „Gegenöffentlichkeiten“, die auf der kommunikativen Partizipation des Einzelnen und anderer Akteure beruhen und welche die Bedeutung sowie die Machtfülle der klassischen Medien relativieren (vgl. hierzu Kapitel 5 sowie Projektgruppe Kultur, Medien, Öffentlichkeit).

Eine digital vernetzte Demokratie kennt neue Möglichkeiten der Beschaffung, Bereitstellung und Verbreitung von Informationen. Auch über die reine Information hinaus bietet das Internet neue Chancen. Es können sich neue Gemeinschaften bilden oder organisieren und ihre bisher weniger stark berücksichtigten Interessen aktiv in die öffentliche und politische Diskussion einbringen.

²⁰ Vgl.: z. B. das Online-Angebot des Bundesfreiwilligendienstes. www.bundesfreiwilligendienst.de

²¹ Vgl.: Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM) (2011): Netzgesellschaft. Eine repräsentative Untersuchung zur Mediennutzung und dem Informationsverhalten der Gesellschaft in Deutschland, S.9. http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Publikation_Netzgesellschaft.pdf

Bis vor einigen Jahren bestand eine wesentliche Herausforderung der digitalen Partizipation darin, dass der technische Zugang zum Internet fehlte oder für Teile der Bevölkerung kaum erschwinglich oder zu kompliziert war. Inzwischen aber wurden flächendeckende Zugangsmöglichkeiten zum Internet geschaffen, gleichzeitig sind die Preise stark gefallen, der Internetzugang wurde in den Leistungskatalog des ALG II²² aufgenommen und außerdem wurde die Bedienungsfreundlichkeit der Geräte weiter spürbar verbessert. Diese Errungenschaften gilt es zu sichern und die inzwischen wesentlichen Herausforderungen der digitalen Vernetzung mit Blick auf das Verhältnis Bürger/Staat anzugehen. Sie bestehen zum einen darin, die grundlegende Vereinbarkeit zwischen den bestehenden Institutionen und Prozessen einer repräsentativen Demokratie mit den neuen Möglichkeiten der direkten Partizipation mittels digitaler Medien herzustellen. Sie bestehen zum zweiten darin, die demokratische Teilhabe auch für jene Bürger zu sichern, die sich der neuen Medien nicht bedienen wollen.

1.3 Formen einer digital vernetzten Demokratie

Neben externen technischen, kulturellen und rechtlichen Voraussetzungen (siehe 1.4) bedarf es in einer digital vernetzten Demokratie neuer Kommunikationswege einer digital vernetzten Öffentlichkeit zu den politischen Institutionen. Die digitalen Technologien bieten vielzählige Kanäle für politische Kommunikation und Beteiligung, deren jeweilige Form auch die inhaltliche Struktur des Zugangs prägt (1.3.1). Besonders in digitalen sozialen Medien bilden sich spezifisch neue Formen von Gemeinschaft, Kollaboration und Partizipation aus (1.3.2). Auch im Rahmen digitaler Kommunikation lassen sich dabei verschiedene Phasen identifizieren, in denen eine inhaltliche politische Beteiligung möglich ist (Information, Debatte, Entscheidung, s. 1.3.3). Eine transparente, demokratische Struktur ist für den Prozess der Gestaltung digitaler politischer Beteiligung von besonderer Bedeutung (1.3.4).

1.3.1 Kanäle digitaler Kommunikation

Digitale Technologien bieten eine Vielzahl von Kommunikationsformen. Als Kanal der Kommunikation gilt das Medium, welches eine Information vom Sender zum Empfänger überträgt.²³ Ursprünglich benutzt für die technische Unterscheidung von Medien (Bsp. Print, Radio, Fernsehen, Internet), bezeichnet ein Kommunikationskanal nun auch verschiedene technische Formen (Bsp. E-Mail, Chat, Webseite) oder Plattformen (Bsp. Face-

book, Twitter, YouTube, Bundestagswebsite). Der folgende Überblick strukturiert die wichtigsten digitalen Kanäle oder Formate²⁴ nach Kommunikationsart (one-to-one, one-to-many, many-to-one, many-to-many) und politischer Kommunikationsrichtung (C2C, C2G, G2C, G2G)²⁵, um Stärken und Schwächen differenzierter beurteilen zu können.

Die digitale „one-to-one“ Kommunikation über *TELEFON auch mit Bild (Bsp. Skype), *E-MAIL oder *CHAT erfüllt wie das klassische persönliche Gespräch die Funktion eines individuellen, vertraulichen Dialogs. Zwar können schnelle „one-to-one“ Kanäle die individuelle Kommunikation des Bürgers etwa mit der Verwaltung effektiver gestalten. Angesichts erforderlicher Kapazitäten und mangelnder Ressourcen der politischen Entscheidungsträger lässt sich die „one-to-one“ Kommunikation allerdings nicht unbegrenzt erweitern und kann so nicht der zentrale Weg digitaler Partizipation sein.

Digitale „one-to-many“ Kanäle wie *NEWSLETTER, *WEBSEITEN, asynchrone *PODCASTS oder synchrones *STREAMING erfüllen weitgehend die Funktionen klassischer Massenmedien. In der politischen Kommunikation werden sie vorwiegend zur Verbreitung von Informationen durch politische Institutionen oder Entscheidungsträger an viele potenzielle Empfänger genutzt. Diese Kanäle sind meist Einbahnstraßen, welche dem Sender keine unmittelbare Auskunft über die erzielte Wirkung geben. Mit *WEBLOGS („Blogs“) oder moderierten *CHAT-Angeboten, z. B. durch Massenmedien durchbricht eine „one-to-many“ Form allerdings die überwiegende politische Kommunikationsrichtung (G2C). Politische Blogs engagierter Bürger oder zivilgesellschaftlicher Organisationen (C2C) kommentieren politische Ereignisse, stellen eigene Meinungen dar und pluralisieren so die digitale Medienlandschaft. *MICRO-BLOGS (Bsp. Twitter) optimieren nicht nur Blogs für mobile Endgeräte (Bsp. Smartphones und Tablets), sondern verändern auch deren Kommunikationsstil selbst. Kurze überall empfangbare Einträge ermöglichen direkte Reaktionen anderer Nutzer. Fast synchrone Rückkopplungen können so die politische Blog-Kultur zu einer lebendigen „many-to-many“ Diskussionslandschaft verknüpfen.

Synchrone „many-to-many“ Kanäle wie *MAILINGLISTEN, Gruppen-*CHATS oder *ONLINE-KONFERENZEN ermöglichen politische Diskussionen mehrerer Nutzer miteinander. Allerdings findet die Möglichkeit tatsächlicher Interaktion eine pragmatische Grenze, da ab einer gewissen Anzahl kein echter Dialog mit wechselseitigem

²² Vgl.: Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. 26. Oktober 2010. Bundestagsdrucksache 17/3404. S. 60 ffd Nr. 50, code 0830 031 Kommunikationsdienstleistungen - Internet/Onlinedienste 2,28 Euro/ Monat). <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/034/1703404.pdf>

²³ Vgl.: Shannon, Claude E. (1948): A Mathematical Theory of Communication. Bell System Technical Journal. Vol. 27. S. 379-423, 623-656.

²⁴ Vgl.: Glossar der Beteiligungsformate in: Institut für Informationsmanagement (ifib)/Bremen und Zebralog/Berlin (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevo?lkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. <http://www.ifib.de/publikationsdateien/ifib-zebralog-e-partizipation-lang.pdf>

²⁵ Die Einteilung folgt der üblichen englischen Terminologie. Die Abkürzung „C“ steht für Citizen, „G“ für Government. Unter Government wird jegliche staatliche Institution verstanden. „C2G“ steht somit etwa für „Citizen-to-Government“.

Kanäle digitaler politischer Kommunikation²⁶

ART	KANÄLE	ZWECK	RICHTUNGEN ^{^^^} (Bsp.)
One-to-One	(Internet-) Telefon (s) E-Mail (a) Chat/IM (s)	Individueller Austausch von Informationen	C2C (Private Kommunikation) C2G (Anfrage an MdB) G2C (Anhörung, Verwaltungsakt)
One-to-Many	Newsletter Webseite (a) RSS-Feed (a) Podcast/Videocast (a) Streaming (s) Weblog (a) Microblog (a/s)	Verbreitung von Informationen, Selbstdarstellung	G2C (Information, Kampagnen) C2C (Politikblog, NGO News)
Many-to-One	Partizipationssysteme (a) [Eingaben] (a) [Umfragen] (a) [Abstimmung] (a)	Aggregation oder Konsultation von Interessen, Abstimmungen	C2G (Petition) G2C (Konsultation)
Many-to-Many	Mailinglisten (a) Online-Konferenz (s) Foren (a) (Gruppen-) Chat (s) Virtuelle Welten (s) Wikis (a) Soziale Netzwerke (a) Partizipationssysteme (a) [Debatten] (a) [Rankings] (a)	Kollektive Kommunikation, Kollaboration und Gemeinschaftsbildung (s) = synchron (a) = asynchron	C2C (Debattenforum/-raum) C2G (Ideenwiki, Wahl-O-Mat) G2C (Bürgerhaushalt) G2G (zwischen Behörden)

Eingehen auf den Anderen mehr möglich ist. Asynchrone „many-to-many“ Diskussionen finden vor allem in *FOREN aber vor allem auch in den Kommentarbereichen von *WEBLOGS statt. Durch die strukturierte Dokumentation von Verlauf und Inhalt der Diskussion können sie eine transparente Form der Information und Partizipation an politischen Prozessen der Deliberation und der öffentlichen Meinungsbildung garantieren. Wenig erschlossen für politische Kommunikation sind auch Kommunika-

tionsorte in *VIRTUELLEN WELTEN (Bsp. Second Life, Online-Spiele). Ihr Potenzial für spielerische politische Zukunftsvisionen ist bisher noch weitgehend unerforscht.

Die digitale „many-to-many“ Kommunikation wuchs besonders durch das Entstehen eines neuen Universums sogenannter „sozialer Medien“ (Social media) und wächst beständig weiter.²⁷ Zentral für diese auch als „Web 2.0“ bezeichnete Entwicklung ist der Austausch von nutzergenerierten Inhalten (Sharing) in verschiedensten Medienformaten (Text, Musik, Bilder) und die soziale Vernet-

²⁶ Vgl. zur Struktur: Stern, Jürgen (2007): Web 2.0 trifft Politik 3.11. Bringt politische Kommunikation durch das Internet mehr Transparenz, Partizipation und Legitimität?, In: Patzelt, Werner/Sebaldt, Martin/Kranenpohl, Uwe (Hrsg.) (2007): Res publica semper reformanda: Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls. Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 168-179; Heise, Christian (2010): Kanäle für elektronische Beteiligungsformen. www.e-demokratie.org/elektronische-kanale

²⁷ Vgl.: Solis, Brian (2011): The Conversation Prism. The Art of Listening, Learning and Sharing. <http://www.theconversationprism.com>; Bundesverband Digitale Wirtschaft, Hrsg. (2009): Social Media Kompass. Düsseldorf; Kaplan, Andreas M./Haenlein, Michael (2010): Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media, In: Business Horizons, Vol. 53, S. 59-68.

zung und Kollaboration etwa in Form von *WIKIS (Bsp. Wikipedia).²⁸ Die Nutzung und Untersuchung sozialer Medien für die politische Kommunikation konzentriert sich bisher weitestgehend auf *SOZIALE NETZWERKE (Bsp. Facebook, StudiVZ).²⁹ Die kollaborativen Potenziale sozialer Medien für die politische Partizipation zu erschließen, ist eine der zentralen Herausforderungen einer digital vernetzten Demokratie (s. 1.3.2).

Eine digitale „many-to-one“ Kommunikation hat sich bisher – abgesehen von marginalen Ausnahmen (z. B. Kommentarfunktion) – kaum in etablierten Formen entfaltet. Neben den neuen Möglichkeiten, welche digitale „many-to-many“ Kommunikation (C2C) für politische Öffentlichkeiten und eine aktive demokratische Meinungsbildung schafft, bietet eine „many-to-one“ Dimension (C2G) die größten partizipativen Potenziale der Digitalisierung. Die politischen Akteure können aufgrund ihrer reinen Masse nicht alle, nicht einmal besonders viele Stimmen aktiv hören. Wirkungsvolle politische Partizipation entsteht erst dann, wenn sich aus einer „verrauschten“ „many-to-many“ (C2C) Kommunikation klare „many-to-one“ (C2G) Stimmen herausbilden. Dazu bedarf es der Kanalisierung, Strukturierung und Bewertung von Meinungen. Die Hoffnung besteht, dass die digitale Technologie hier neue Übergänge der Öffentlichkeit zu den politischen Institutionen gestalten kann. So entstanden etwa verschiedene digitale *PARTIZIPATIONSSYSTEME für kollektive Diskussionen, Bewertungen und Entscheidungen (z. B. Adhocracy, Votorola). An der Weiterentwicklung, praktischen Anwendung und politischen Einbettung solcher Systeme zeigt sich die neue Gestalt einer digital vernetzten Demokratie (vgl. 1.3.4).

1.3.2 Formen digitaler Vernetzung, Kollaboration und Partizipation

Die Entwicklung des Internets zum sogenannten „Web 2.0“ war sowohl ein technologischer, als auch ein kultureller Wandel der aktiven Einbeziehung und offenen Vernetzung aller Nutzer in sozialen Medien.³⁰ Diese soziale Vernetzung birgt eine kommunikative Macht,³¹ die direkt politisch relevant werden kann (z. B. Demokratiebewegung in Tunesien und Ägypten). Jedenfalls prägen die neuen sozialen Formen digitaler Gemeinschaftsbildung, Kollaboration und Partizipation die künftige Gestalt unserer Gesellschaft mit und so auch eine digital vernetzte Demokratie.

Soziale Medien schaffen digitale Gemeinschaften. Soziale Interaktionen erzeugen immer auch Konflikte zwischen den persönlichen Zielen und Erwartungen des Einzelnen und anderen Individuen oder der Gruppe. Jedes digitale System, das eine Plattform zur Gemeinschaftsbildung erschafft, muss diese Konflikte regeln und sich entsprechend konstituieren. Die Software schreibt so der jeweiligen Gemeinschaft eine normative Verfassung ein.³² Diese Verfasstheiten sozialer Medien können auch digitale politische Öffentlichkeiten prägen und beeinflussen (dazu unter 5). Soziale Netzwerke (z. B. Facebook) legen so etwa zur Gemeinschaftsbildung ein Soziogramm des digitalen Beziehungsgeflechts (Social Graph) einer Person oder Gruppe offen.³³ Neben problematischen Fragen des Schutzes der Privatsphäre und der Rechte an diesem Beziehungsgeflecht,³⁴ könnte diese Technik aber auch für mehr Transparenz in politischen Gemeinschaften und Institutionen (z. B. Beziehungsnetze von Politikern) sorgen.

Die digitale Gemeinschaftsnutzung von Daten (Sharing) kann sich ohne Reibungsverluste als kreatives Potenzial auch im Rahmen von Meinungsbildungsprozessen erweitern.³⁵ Ein besonderes Element digitaler Vernetzung besteht in neuen Formen kollektiver Zusammenarbeit (Kollaboration; Näheres dazu wird in der Projektgruppe Wirtschaft, Arbeit, Green IT ausgeführt). Soziale Medien schaffen dazu digitale Strukturen sozialer Organisation und kollektiver Intelligenz.³⁶ Kollaborative Formen lassen sich in der politischen Kommunikation gut zur Ideenfindung oder gemeinsamen Ausarbeitung eines politischen Konzeptes integrieren.

Nach dem populären Gedanken der „Weisheit der Massen“ (Wisdom of Crowds) sollen dabei Entscheidungen, die durch Aggregation von Informationen und Meinungen in einem Netzwerk entstehen, regelmäßig besser sein, als die Lösungsansätze einzelner Mitglieder.³⁷ Aber nicht jede digitale Masse ist zwangsläufig weise und nicht jede Problemstellung ist auch für diesen Ansatz geeignet.³⁸ Hinzu kommt, dass beispielsweise die Anzahl von Entscheidungen anderer Personen Einfluss auf das Verhalten haben kann oder auch, dass vertraute Lösungen bevorzugt

²⁸ Vgl.: O'Reilly, Tim (2005): What is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. <http://oreil.ly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>

²⁹ Vgl.: Ketchum Pleon (2010): Digital Democracy Study: How do Politicians in Europe use Social Media in their everyday work?. <http://digital-democracy-study.org/>

³⁰ Vgl.: Davis, Ian (2005): Talis, Web 2.0 and All That. <http://blog.ian.davis.com/2005/07/04/talis-web-2-0-and-all-that/>; O'Reilly, Tim/Battelle, John (2009): Web Squared. Web 2.0 Five Years On. <http://www.web2summit.com/web2009/public/schedule/detail/10194>.

³¹ Vgl.: Castells, Manuel (2009): Communication Power, Oxford University Press.

³² Vgl.: Shirky, Clay (2003): Social Software and the Politics of Groups. 9. März 2003. Networks, Economics, and Culture mailing list. http://www.shirky.com/writings/group_politics.html; O'Reilly, Tim (2004): The Architecture of Participation. <http://www.oreilly-net.com/lpt/a/5994>

³³ Vgl.: Fitzpatrick, Brad (2007): Thoughts on the Social Graph. <http://bradfitz.com/social-graph-problem/>

³⁴ Vgl.: Deutscher Bundestag: Fünfter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Datenschutz, Persönlichkeitsrechte. Bundestagsdrucksache 17/8999. 15. März 2012. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Datenschutz/Zwischenbericht_Datenschutz_Persoelichkeitsrechte_1708999.pdf sowie Kapitel 5 Strukturwandel der Öffentlichkeit.

³⁵ Vgl.: Hardin, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. Science Magazine. Vol. 162. no. 3859. S. 1243; Bricklin, Dan (2000): The Cornucopia of the Commons. <http://www.bricklin.com/cornucopia.htm>

³⁶ Vgl.: Shirky, Clay (2008): Here Comes Everybody. The Power of Organizing Without Organizations. London.

³⁷ Vgl.: Surowiecki, James (2004): The Wisdom of Crowds. London.

³⁸ Vgl.: Surowiecki, James (2004): Die Weisheit der Vielen. S. 342

werden, wenn sich die Teilnehmer zu sehr aneinander orientieren.³⁹ Voraussetzungen für eine solide kollektive Entscheidungsfindung können daher die Vielfalt und Unabhängigkeit von Meinungen sowie ein möglichst neutraler Mechanismus der Meinungsbildung durch die Modularisierung von Entscheidungen sein. Eine Modularisierung kann durch ähnliche Anreize zur Teilnahme und durch eine Infrastruktur zur Förderung eines gemeinsamen Problemverständnisses erreicht werden.⁴⁰

Für kollektive Entscheidungsprozesse entstanden spezielle digitale Partizipationssysteme. Digitale politische Entscheidungsplattformen werden dabei oft unter der Idee „liquid democracy“ vorgestellt (z. B. Adhocracy).⁴¹ Nutzer können etwa Vorschläge oder Anträge einstellen, die dann von anderen Nutzern kommentiert und abgestimmt werden können. Die Beteiligung an der Entscheidung kann durch diverse Mechanismen erfolgen. Entscheidungen sind durch synchrone oder asynchrone Abstimmung, gezieltes Abfragen (Polling) der Nutzer oder durch eine quantifizierte Bewertung nach einer gegebenen Skala (Rating) möglich. Die Visualisierung von Daten und Ergebnissen motiviert und erleichtert die Beteiligung, könnte aber auch eine manipulative Auswirkung auf die Entscheidungsfindung zur Folge haben.

Einige Systeme lassen zusätzlich eine Delegation von Stimmen für einzelne oder ganze Segmente von Entscheidungen und auch Delegationsketten⁴² zu. Der pragmatischen Notwendigkeit von Delegationen, wenn eine regelmäßige Beteiligung an institutionellen Entscheidungen (z. B. Parteipositionen oder direkte parlamentarische Beteiligung) erreicht werden soll, treten allerdings demokratische Bedenken angesichts ihrer meist nur schwachen Legitimation entgegen (s. 2.4).

Eine Grundfrage jeder digitalen Gemeinschaft, Kollaboration oder Partizipation ist die Gestaltung des gemeinsamen Diskursraumes durch deliberative Normen. Transparenz und eine Meta-Ebene des Diskurses über die Regeln des Diskurses tragen zur Akzeptanz und Legitimation dieser Regeln bei. Solche klaren Rahmenregeln sind nicht nur für explizite Debattenplattformen essentiell, sondern auch die Lebensfähigkeit von Kollaborationen (z. B. Wikipedia) hängt entscheidend von einer vitalen Diskursivität ihrer Koordination ab.⁴³ Eine zusätzliche Moderation von Beiträgen kann dabei helfen, Debatten zu fokussieren. Gerade in der Anwendung für politische Debatten scheint eine Aufbereitung der Informationen, Verknüp-

fung mit weiteren relevanten Beiträgen und Strukturierung für eine sachorientierte Diskussion hilfreich. Moderation birgt aber auch die Gefahr der Manipulation. In sozialen Medien werden alternativ oder ergänzend Techniken wie Reputationssysteme oder wiederum ein Ranking durch Bewertungen der Nutzer verwendet.

1.3.3 Inhaltliche Formen digitaler politischer Beteiligung

Neben den Kanälen und Formaten digitaler Kommunikation, lassen sich auch inhaltliche Formen digitaler Beteiligung differenzieren. Natürlich existieren vielfältige Weisen politischer Beteiligung, die oft miteinander zusammenhängen und sich gegenseitig bedingen. Idealtypisch lassen sich aber mindestens drei Phasen digitaler politischer Partizipation in Legislative, Exekutive und Judikative im weiteren Sinne klar unterscheiden: Information, Debatte und Entscheidung.⁴⁴

Information ist nicht nur Voraussetzung weiterer Partizipation. Sich-Informieren und Einfordern von Informationen geht über das Aufnehmen dargereicherter Daten weit hinaus. Beschaffung und Verbreitung von Informationen sind eine aktive Form politischer Teilhabe. Digital werden politische Informationen neben staatlichen Stellen (z. B. www.bmi.bund.de) von Medien (z. B. digitale Presse, Fernsehen) und sonstigen Dritten (z. B. www.abgeordnetenwatch.de) bereitgestellt. Einfacher Zugang und leichtere Art der Verbreitung digitaler Informationen ermöglichen Transparenz und direkte Nachverfolgung der Arbeit von Legislative, Exekutive und Judikative. Open Data und die zeitnahe Bereitstellung solcher Informationen sind so ein Kernelement einer digital vernetzten Demokratie (siehe Kapitel 2.2, 3.2 sowie 3.4).

Eine aktivere Beteiligung entsteht durch eine öffentliche *Debatte*. Meinungen, Ideen und Gründe von Bürgern können dabei auf verschiedene Weise politisch einbezogen werden. Mit Konsultationen holen öffentliche Stellen aktiv die Expertise oder Interessen von Bürgern und Interessengruppen zu bestimmten Themen ein (z. B. <http://ec.europa.eu/yourvoice>). „Der Deutsche Bundestag hat die Möglichkeit, zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe eine Enquete-Kommission einzusetzen.“ (§ 56, Absatz 1 Satz 1 GO-BT). Bei Eingaben, Petitionen oder Beschwerden werden die Bürger initiativ und richten Vorschläge oder Kritik über vermittelnde Stellen an politische Institutionen (Bsp. www.epetitionen.bundestag.de). Während eines parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens haben sowohl die Oppositions- als auch die Regierungsfraktio-

³⁹ Vgl.: Easley, David /Kleinberg, Jon (2010): Networks, Crowds and Markets. Cambridge University Press.

⁴⁰ Vgl.: Massachusetts Institute of Technology (MIT) (2011): Handbook of Collective Intelligence. <http://scripts.mit.edu/~cci/HCI/>

⁴¹ Vgl.: Allen, Michael (2011): Outcast voting network. http://zelea.com/project/outcast/_overview.xht; Liquid Democracy e. V. (2011): Adhocracy. <http://wiki.liqd.net/Adhocracy>

⁴² Vgl.: Allen, Michael (2011): The Structuring of Power and the Composition of Norms by Communicative Assent. <http://zelea.com/project/votorola/d/theory.xht>

⁴³ Vgl.: Viégas, Fernanda. B./Wattenberg, Martin, et al. (2007): Talk Before You Type: Coordination in Wikipedia, Hawaii International Conference on System Sciences.

⁴⁴ Vgl.: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2003): Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement. Paris.; Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2006): Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet. (Autoren: Grunwald, Armin/Banse, Gerhard/Coenen, Christopher/Hennen, Leonhard.), Berlin. sowie Institut für Informationsmanagement (ifib)/ ZebraLog (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevo?lkerung und Wirtschaft am E-Government. a. a. O.

nen im Deutschen Bundestag mit Hilfe einer Anhörung im federführenden Ausschuss (vgl. § 70 GO BT) die Möglichkeit, ihr Vorhaben durch externen Sachverstand überprüfen zu lassen und damit generell kompromissfördernd zu agieren. Daneben können individuelle oder kollektive Akteure durch Kampagnen oder Lobbying versuchen, politische Aufmerksamkeit und Unterstützung von Institutionen oder der Öffentlichkeit für ihre Themen und Positionen zu erhalten. Die stärkste Beteiligungsform ist Teilhabe an politischer *Entscheidung*. Solche Partizipation im engeren Sinne meint aber nicht nur unmittelbare Mitwirkung an Wahlen (z. B. E-Voting) und Sachentscheidungen (z. B. E-Referendum, Bürgerhaushalt), sondern v. a. auch die direkte Beteiligung in früheren Phasen des politischen Prozesses, wie Themensetzung oder dem Entwurf politischer Konzepte (siehe Kapitel 2.1). Ausschlaggebend für die Form ist, ob direkt an den politischen Entscheidungen der jeweiligen Phase mitgewirkt werden kann.

1.3.4 Anforderungen an die Gestaltung digitaler politischer Partizipation

In der Praxis haben sich einige Grundsätze als Mindeststandards erfolgreicher digitaler Kommunikation und Partizipation etabliert. In einer stark vernetzten Gesellschaft ist die politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger über das Netz konstitutionell. Die Teilhabemöglichkeiten sind auf zwei Wegen zu garantieren: Zum einen stellt der Staat seine Informationen bereit, ermöglicht Nachfragen und Debatten über das Netz und bietet entsprechende Beteiligungsangebote an. Eine Nutzung des kollaborativen und partizipativen Potenzials der digital vernetzten Gesellschaft bedarf der aktiven Gestaltung alter und neuer Zugänge zu den politischen Institutionen. Zum anderen muss der Staat die demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an dem politischen Diskurs sicherstellen. Deshalb darf die Meinungsfreiheit keiner politischen Kontrolle oder gar Zensur unterliegen. Sie findet ihre Beschränkung lediglich in den Grenzen des Artikel 5 Absatz 2 GG.

1.3.5 Exkurs: „Arabischer Frühling“

Medientechnologien haben stets eine wichtige Rolle für den Ablauf politischer Proteste gespielt. Flugblätter, Zeitungen, Radio, Kassettenrekorder oder Fernsehen waren und sind entscheidend für die Vermittlung politischer Botschaften.

Angesichts der rasanten Entwicklung sozialer Medien in den vergangenen Jahren haben daher die mit dem Begriff „Arabischer Frühling“ charakterisierten Proteste, Massenunruhen und Aufstände für soziale, wirtschaftliche und politische Anliegen in den nordafrikanischen Staaten, die ihren Ausgang im Dezember 2010 in Tunesien mit der Selbstverbrennung von Mohamed Bouazizi nahmen und rasch auch auf andere Länder der Region übergriffen, zu einer intensiven Diskussion über den Einfluss sozialer Medien auf politische Ereignisse geführt. Dabei gehen insbesondere in den arabischen Gesellschaften selbst die Einschätzungen der Beteiligten darüber weit auseinander, ob und inwiefern die Ereignisse durch Online-Netzwerke in Gang gesetzt und getragen wurden. Einerseits wird dabei die Mobilisierungskraft sozialer Medien betont und

die Massenproteste daher als „Facebook-Revolution“⁴⁵ bezeichnet. Andererseits wird darauf hingewiesen, dass der Wunsch nach Veränderung die Mehrheit der betroffenen Gesellschaften bereits zuvor erfasst und „die Revolution auf der Straße stattgefunden hat, nicht im virtuellen Raum.“⁴⁶ Hinzu kommt die entscheidende Rolle, die das Militär bei den Rücktritten von Zine el-Abidine Ben Ali und Husni Mubarak spielte.⁴⁷

Regimekritische Personen und Gruppen in Tunesien und Ägypten nutzten das Internet bereits mehrere Jahre vor dem Ausbruch der Unruhen des „Arabischen Frühling“, um ihre politischen und sozialen Anliegen voranzutreiben und einer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen. Die maßgeblich an der Mobilisierung während der Proteste in Ägypten beteiligte Facebook-Gruppe „Jugend des 6. April“ wurde beispielsweise bereits 2008 „von zumeist aus der Mittelschicht stammenden Aktivisten gegründet“, um an einen im gleichen Jahr blutig niedergeschlagenen Streik zu erinnern.⁴⁸

Stellvertretend für alle Demonstranten in Nordafrika und im Nahen Osten hat das Europäische Parlament im Oktober 2011 fünf Aktivisten⁴⁹ aus der arabischen Welt mit dem Sacharow-Menschenrechtspreis ausgezeichnet. Sie seien in der arabischen Welt mutig für Freiheit und politischen Wandel eingetreten.

Je nach Staat waren regimekritische Aktivitäten einer unterschiedlich massiven Zensur ausgesetzt.⁵⁰ Insbesondere Ägypten gewährte online mehr Freiräume und so hatte sich bereits vor den Protesten eine regimeunabhängige Medienlandschaft etabliert, die über das Internet hinausreichte.⁵¹

2011 gab es etwa 65 Millionen Internetnutzer in den Staaten des Mittleren Ostens und Nordafrika.⁵² Facebook

⁴⁵ So wird beispielsweise der Tunesische Blogger Bechir Blagui mit den Worten zitiert: „They called it the jasmine revolt, Sidi Bouzid revolt, Tunisian revolt... but there is only one name that does justice to what is happening in the homeland: Social media revolution, or back home, better called the Facebook revolution“ Al-Atraqchi, Firas (2011): Tunisia's Revolution Was Twitterized. Huffington Post. 14. Januar 2011. http://www.huffingtonpost.com/firas-alatraqchi/tunisia-revolution-was-t_b_809131.html

⁴⁶ Vgl.: El Difraoui, Dr. Asiem (2011): Die Rolle der neuen Medien im Arabischen Frühling. Dossier. Bundeszentrale für politische Bildung. 3. November 2011. <http://www.bpb.de/internationales/afrika/arabischer-fruehling/52420/die-rolle-der-neuen-medien>

⁴⁷ Vgl.: Asseburg, Muriel (2011): Der Arabische Frühling. SWP-Studie. Berlin, S. 7.

⁴⁸ Vgl.: El Difraoui, Dr. Assiem (2011): Es gibt keine „Facebook-Revolution“ – aber eine ägyptische Jugend, die wir nicht kennen. In: Asseburg, Muriel: Proteste, Aufstände und Regimewandel in der arabischen Welt. SWP-Studie. Berlin, S. 17.

⁴⁹ Vgl.: Asmaa Mahfouz (Ägypten), Ahmed El-Senussi (Libyen), Razan Zaitounh (Syrien), Ali Ferzat (Syrien) und Mohamed Bouazizi (Tunesien).

⁵⁰ Vgl.: El Difraoui, Dr. Asiem (2011): Die Rolle der neuen Medien im Arabischen Frühling. a. a. O.

⁵¹ Ebd.

⁵² Vgl.: diese und die folgenden Zahlen bei: Tarhini, Dima (2001): Inside the Arab Bloggers' Minds: Europe, Democracy and Religion. Stiftung Wissenschaft und Politik. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WorkingPaperIL_Tarhini_Dima.pdf sowie Milz, Katharina (2011): Die Bedeutung Sozialer Netzwerke in der arabischen Welt. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. http://www.kas.de/wf/doc/kas_23306-1522-1-30.pdf?110706153514

wurde im ersten Quartal 2011 von rund 30 Millionen Menschen und damit doppelt so vielen wie noch im Jahr zuvor genutzt. Daneben gab es im Jahr 2010 mehr als 40 000 arabische Blogs.⁵³

Trotz dieser Zahlen ist auch die Bedeutung des arabischen Satellitenfernsehens⁵⁴ und von Mobiltelefonen nicht zu unterschätzen. „Während vor dem Umbruch nur knapp ein Viertel der Bevölkerung über einen Internetzugang verfügte, besaßen mehr als zwei Drittel aller Ägypter ein Handy. So wurden auch Informationen über die Proteste per Telefon oder Sammel-SMS verteilt.“⁵⁵

In der Hochphase der Proteste war insbesondere das Zusammenspiel von Internet, Satellitenfernsehen und Mobiltelefon entscheidend: „Mit Handys wurden die Ereignisse gefilmt, über YouTube weltweit verbreitet und über Al-Jazeera wieder in die ägyptischen Haushalte zurückgesendet. Twitterfeeds lieferten selbst aus Provinzstädten Informationen.“⁵⁶ Insofern konnte nicht einmal die zeitweilige Abschaltung des Internets in Ägypten den Informationsfluss vollständig unterbinden.⁵⁷

Die autoritären Regime versuchten daneben auch, die Möglichkeiten des Internets gezielt gegen die Opposition selbst zu richten. Einerseits indem sie, die Zugangsdaten und Aufenthaltsorte von Regimekritikern ausspionierten (wie z. B. in Tunesien und Syrien).⁵⁸ Andererseits durch eigene, gezielte Desinformations-Kampagnen in sozialen Medien, z. B. in Syrien nachdem im Februar 2011 die mehr als dreijährige Sperrung von Facebook und YouTube aufgehoben worden war.⁵⁹

1.4 Herausforderungen und Voraussetzungen für die Demokratie in der digitalen Gesellschaft

1.4.1 Politische Kommunikation in der „Digitalen Demokratie“

Wie oben dargestellt, ist Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie eine Öffentlichkeit, in der sich die Meinungs- und Willensbildung vollzieht. Der politischen Kommunikation kommt in demokratisch verfassten Gesellschaften daher eine konstitutive Bedeutung zu. Die Vorstellungen, was konkret unter den Terminus „politische Kommunikation“ zu fassen ist, gehen jedoch sehr

weit auseinander.⁶⁰ Vereinfacht formuliert ist es auch Aufgabe der politischen Kommunikation, in demokratischen Gesellschaften, allgemein verbindliche Entscheidungen zu begründen, herzustellen und durchzusetzen. „Die Formel, ‚Legitimation durch Kommunikation‘ bringt dabei treffend zum Ausdruck, dass Kommunikation selbst politisches Handeln ist, eine *conditio sine qua non* demokratischer Politik.“⁶¹

Politische Kommunikation wird traditionell stark mit Blick auf die Massenmedien und die etablierten politischen Akteure wie Parteien diskutiert. Im Zeitalter einer digital vernetzten Demokratie ist Politik mehr denn je auf die Erzeugung publizistischer Resonanz angelegt. Politische Akteure beobachten das eigene Handeln und das anderer politischer Akteure im Spiegel der klassischen Medien und des Internets. Ebenso nehmen die Medien selbst das politische Geschehen nicht nur unmittelbar, sondern in hohem Maße auch medienvermittelt wahr: Medien beobachten Medien.⁶² In einer repräsentativen Demokratie kommt der politischen Kommunikation auch die Bedeutung zu, das politische Handeln zwischen den Wahlen zu legitimieren. Sie ist daher unerlässliches Instrument für den Austausch von Informationen und Meinungen, insbesondere zwischen Gewählten und Wählerinnen und Wählern.

Die politische Kommunikation hat sich mit dem gesellschaftlichen Wandel hin zu einer digital vernetzten Demokratie verändert. Von den Anfängen in den 90er Jahren bis in die Gegenwart hat sich auch die politische Kommunikation an die technischen Möglichkeiten des Internets angepasst und entsprechend weiterentwickelt.⁶³ Das Internet ermöglicht es darüber hinaus jedem Einzelnen, vielfältige Kommunikationsmöglichkeiten zu nutzen. Dies wird – wenn auch mit Grenzen, was die Beteiligungsbasis angeht (s. Kapitel 5.3.1) – auch genutzt. Wo bislang überwiegend klassische Medien zur Meinungsäußerung und Berichterstattung genutzt wurden, kommt nun das Netz als weitere und vor allem als umfassend vernetzte Plattform hinzu. Jeder Einzelne kann sich durch eigene Webseiten, Blogs, Foren etc. präsentieren und erklären. Zu beobachten ist hier eine neue demokratische Vielfalt der Meinungsbildung. Im weltweiten Netz haben auch solche (politischen) Akteure eine Chance zur Artikulation, die bei den klassischen Medien oftmals kein Gehör fanden. Zudem verweisen zunehmend etwa Weblogs auf Webseiten der traditionellen Medien und umgekehrt richten auch die klassischen Massenmedien ihre Aufmerksamkeit auf die Blogosphäre. Ein kommunikatives Wechselspiel zwischen den klassischen Medien und der sich kommunikativ betätigenden „Bürgergesellschaft“ kann so ermöglicht werden, das das strenge „Gatekee-

⁵³ Ebd.

⁵⁴ 63 Prozent der Ägypter sehen Al-Jazeera. vgl. ebd., S. 2.

⁵⁵ El Difraoui, Dr. Asiem (2011): Die Rolle der neuen Medien im Arabischen Frühling. a. a. O.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Das Ägyptische Regime bekam insbesondere die technischen Umgebungsmöglichkeiten nicht in den Griff: „Google etwa stellte den Demonstranten eine Nummer zur Verfügung, über die Videos und Texte weiterhin ins World Wide Web eingestellt werden konnten. Al-Jazeera wechselte einfach den Satelliten. Die Unterbrechung des Netzes führte auch nicht zu einer Verringerung der Demonstrationen.“ (ebd.)

⁵⁸ Vgl.: Andersen, Nate (2011): Tweeting tyrants out of Tunisia: The global Internet at its best, ars technical. <http://arstechnica.com/tech-policy/news/2011/01/tweeting-tyrants-out-of-tunisia.ars/>; El Difraoui, Dr. Asiem (2011): Die Rolle der neuen Medien im Arabischen Frühling. a. a. O.

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Vgl. dazu die Beiträge in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.)(1998): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Westdeutscher Verlag.

⁶¹ Ebd. S. 20.

⁶² Vgl.: Sarcinelli, Ulrich (2009): Politische Kommunikation in Deutschland. 2. Auflage, S. 18.

⁶³ Vgl. beispielsweise die Zusammenfassung bei: Eisel, Stephan (2011): Internet und Demokratie. Herder-Verlag. Freiburg, S. 178 ff.

ping“ beim Zugang der massenmedialen Öffentlichkeit entfallen lässt. Auch wird die traditionelle Unterscheidung zwischen Sender und Empfänger oder zwischen Medien und Nutzer vielleicht nicht grundsätzlich hinfällig, aber durchlässiger und neben die von den klassischen Medien verfassten Öffentlichkeiten treten neue digitale Öffentlichkeiten – auch Gegenöffentlichkeiten – hinzu.

1.4.2 Herausforderungen und Voraussetzungen für die Demokratie in der digitalen Gesellschaft

In der digitalen Gesellschaft entstehen neue Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt und neue Voraussetzungen, die geschaffen werden müssen, um Teilhabe zu ermöglichen. Die demokratische Partizipationsgesellschaft findet bereits auch im digitalen Raum statt. Um fundierte Handlungsempfehlungen für diese neuen Voraussetzungen zu erarbeiten, ist es entscheidend, eine differenzierte Bestandsaufnahme zu vollziehen. Der Wandel der politischen Kommunikation stellt die traditionellen Institutionen der repräsentativen Demokratie vor Herausforderungen (1.4.2.1). Durch technische und kulturelle Zugangshürden zu den digitalen Technologien besteht die Gefahr einer digitalen Spaltung der Gesellschaft (1.4.2.2 und 1.4.2.3). Die Entstehung digitaler Monopole, sowie Manipulation und Zensur müssen im Kontext der digitalen Gesellschaft diskutiert werden (1.4.2.4). Schließlich sind Anonymität und Partizipation im Internet Herausforderungen, die es aufzuarbeiten gilt (1.4.2.5).

1.4.2.1 Institutionelle Risiken

Demokratie braucht eine institutionelle Einbettung in ein rechtsstaatliches Verfahren. Die Stärkung spezifischer digitaler Formen politischer Beteiligung und Kommunikation birgt institutionelle Herausforderungen für die pluralistische Demokratie, insbesondere das System parlamentarischer Repräsentation.⁶⁴

Ein Risiko besteht in einer Verstärkung von politischem Aktivismus und Populismus. Über digitale Beteiligungsformen könnten Interessengruppen und Lobbies einen gesteigerten Einfluss erhalten, ohne dafür politische Verantwortung zu übernehmen und digital affine Meinungen überrepräsentiert werden.

Eine Überflutung mit Angeboten politischer Information, Kommunikation und Partizipation kann zu einer kontraproduktiven Übersättigung am politischen Prozess führen. Damit steigen die Anforderungen an die politische

⁶⁴ Vgl.: Blumler, Jay G./Coleman, Stephen (2001): Realising Democracy Online: A Civic Commons in Cyberspace. Institute for Public Policy Research (IPPR). http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2011/05/Realising%20Democracy%20Online%20-%20in%20_1230.pdf.

Vgl.: Siedschlag, Alexander/Rogg, Arne/Welzel, Carolin (2002): Digitale Demokratie. Willensbildung und Partizipation per Internet. Opladen.; Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2006): Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet, (Autoren: Grunwald, Armin/Banse, Gerhard/Coenen, Christopher/Hennen, Leonhard.), Berlin.

Mündigkeit und Wachheit der Bürger. Gleichzeitig können einfach und offen zugängliche politische Foren im Internet auch zu einer Verflachung des politischen Diskurses führen.

Das Internet bietet zwar neue Formen und Räume der Öffentlichkeit. Gleichzeitig trägt es aber zu ihrer Fragmentierung bei. Eine Konzentration auf digitale Kommunikation kann die Zersplitterung traditioneller Formen von Öffentlichkeit beschleunigen und marginalisieren, ohne eine entsprechende virtuelle Öffentlichkeit zu garantieren.

1.4.2.2 Soziale Teilhabe und Zugang

Ziel ist es, die Teilhabe an der digitalen Gesellschaft für jeden Bürger zu ermöglichen. Eine Exklusion bestimmter kultureller oder sozialer Gruppen aus der neuen digitalen Gesellschaft würde den Nutzen des Internets für die Demokratie (s. Kapitel 1.1) mindern. Eine Spaltung zwischen Usern und so genannten „digitalen Außenseitern“⁶⁵ oder Nichtnutzern muss vermieden werden, unabhängig davon, wodurch sich diese Spaltung generiert. Die Möglichkeit der sozialen Teilhabe in und an der digitalen Gesellschaft ist sowohl für das Private, als auch für die berufliche Entwicklung für viele Bürgerinnen und Bürger wichtig. Deshalb ist ein Zugang zum Internet die Grundlage, um die online vorhandenen Möglichkeiten vollständig nutzen zu können.

Wer Zugang hat, kann in der digitalen Gesellschaft sozial teilhaben. Die Internetnutzung liegt laut einer Studie des Statistischen Bundesamtes bei einem Anteil von insgesamt 77 Prozent der deutschen Bevölkerung.⁶⁶ Über einen Breitbandanschluss⁶⁷ verfügen 70 Prozent der deutschen

⁶⁵ Vgl.: INITI@TIVE D21 Hrsg. (2010): Digitale Gesellschaft. Die digitale Gesellschaft in Deutschland – Sechs Nutzertypen im Vergleich; Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)ONLINER Atlas, S.10. http://www.initiated21.de/wp-content/uploads/2010/12/Digitale_Gesellschaft_2010.pdf

⁶⁶ Vgl.: Statistisches Bundesamt (2011): Geräte, Anschlüsse und Internetzugang in Privathaushalten: Deutschland, Früheres Bundesgebiet/Neue Länder, Jahre. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=609BCDB5F161D8E5600A787C6D845708.tomcat_GO_2_2?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1334565224363&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswahlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=wertabruf&selectionname=63931-0001&auswahltext=&werteabruf=starren

⁶⁷ Definition Breitband laut Statistischem Bundesamt: „Zu den Breitband-Internetanschlüssen zählen alle fest eingerichteten Breitbandanschlüsse, bei denen die Datenübertragung per DSL, Kabelmodem oder einer anderen Hochgeschwindigkeitstechnologie erfolgt.“ Statistisches Bundesamt (2012): Begriffserläuterungen zur internationalen Statistik: Breitband-Internetanschlüsse. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Internationales/Thema/Erlaue-terungen/Breitbandabo.html;jsessionid=5988E3A724E197941CF4A2B1F7A62228.cae2>; Die Internationale Fernmeldeunion (ITU) definiert einen Dienst oder ein System als breitbandig, wenn die Datenübertragungsrate über 2 048 kbit/s hinausgeht. Dieser Indikator ist in den World Development Indicators enthalten und basiert auf folgender Primärquelle: Internationale Fernmeldeunion (ITU): Information and Communications Technologies Indicators Database. <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics> bzw. Internationale Fernmeldeunion (ITU) (2003): The Birth of Broadband. <http://www.itu.int/osg/spu/publications/birthofbroadband/faq.html>

Haushalte. Die Bundesregierung misst dem Thema Breitbandausbau mit der Breitbandstrategie eine hohe gesellschaftliche Relevanz bei. Hier kann in den letzten Jahren ein deutlicher Anstieg verzeichnet werden.⁶⁸ Laut OECD-Bericht (Stand Dezember 2010) liegt Deutschland damit unter den Top 10 der weltweit besten Breitbandversorger.⁶⁹ Die Verfügbarkeit von Breitbandverbindungen mit einer Bandbreite von mindestens 2 Mbit/s lag in Deutschland 2010 bei 93,3 Prozent.⁷⁰ Zahlen für 2011 liegen noch nicht vor, aber mit dem Ausbau der drahtlosen Technologie LTE und den Versorgungsaufgaben aus der Versteigerung der 800 MHz Frequenzen (Digitale Dividende) in den sechs Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Rheinland-Pfalz ist davon auszugehen, dass die Verfügbarkeit von Bandbreiten mit über 2 Mbit/s in 2011 gegenüber 2010 erhöht werden konnte.

Innerhalb Deutschlands zeichnet sich allerdings eine regionale Spaltung ab. Die Internetversorgung ist in den neuen Bundesländern weitaus niedriger, als in den alten Bundesländern. Mit einem Wert von 80,2 Prozent liegt Bremen an der Spitze und weist einen Abstand um knapp 18 Prozent-Punkte zum Schlusslicht bei der Internetnutzung, Mecklenburg-Vorpommern, auf. Generell ist allerdings eine Steigerung der Internetnutzung in allen Bundesländern im Vergleich zum Vorjahr zu beobachten.⁷¹

Zugang ist die fundamentale Voraussetzung für die Teilhabe an der digitalen Gesellschaft.⁷² Weitere wichtige Aspekte sind die soziokulturellen Voraussetzungen.

1.4.2.3 Kulturelle und soziale Voraussetzungen

Bisher haben nicht alle Bürgerinnen und Bürger die kulturellen und sozialen Voraussetzungen, um in die digitale Gesellschaft integriert werden zu können. Ziel ist es, die sogenannte „Digital Divide“, also die digitale Spaltung oder auch digitale Kluft, basierend auf dem Mangel an technischen, kulturellen oder sozialen Zugangsbedingungen baldmöglichst zu überwinden. Es ist wünschenswert, dass jeder Bürger die Chance hat, sich an der digitalen Gesellschaft beteiligen zu können. Dafür werden eine di-

gitale Kulturfertigkeit und weitere soziale Voraussetzungen benötigt. Die digitale Spaltung lässt sich anhand mehrerer Faktoren bestimmen. Alter, Geschlecht, Bildung und die finanziellen Verhältnisse spielen eine große Rolle, wie Untersuchungen der letzten Jahre belegen.

Der (N)Onliner Atlas der Initiative D21 zeigt, dass die Personengruppe 50plus mit 49,6 Prozent im Vergleich mit den anderen Altersgruppen die geringste Internetnutzung aufweist.⁷³ Eine BITKOM-Studie von 2011 weist in Bezug auf die Altersgruppen ähnliche Ergebnisse auf. Dort heißt es, dass bei der Fernseh- und Radionutzung kaum Unterschiede festzustellen sind. Bei der Nutzung von Print-Medien jedoch fallen die 14 bis 29-Jährigen gegenüber den anderen Altersgruppen deutlich ab. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die jüngeren Nutzer häufiger das Internet nutzen, um sich über das Tagesgeschehen und persönliche Interessen zu informieren (80 Prozent). Das Internet hat demnach bei den unter 30-Jährigen Zeitungen und Zeitschriften bereits eingeholt. Insgesamt verwenden allerdings nur 55 Prozent der Deutschen das Internet, um sich über das Tagesgeschehen zu informieren.⁷⁴ Eine Spaltung hinsichtlich des Alters ist demnach deutlich zu erkennen.

Die BITKOM Studie kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass es bei der Internetnutzung Unterschiede hinsichtlich des Geschlechts gibt. Hier liegen Männer vor den Frauen. Es nutzen bereits 60 Prozent der Männer aber nur rund 51 Prozent der Frauen das Internet zur Informationsbeschaffung.⁷⁵ Der Faktor Geschlecht lässt demnach ebenfalls die digitale Kluft erkennen.

Auch der Faktor Bildung spielt eine wichtige Rolle. Je höher der Bildungsabschluss, desto eher wird das Internet genutzt. Die Befragten mit Volksschulabschluss ohne abgeschlossene Lehre bilden den geringsten Teil der Internetnutzer mit 51,4 Prozent. In der gesamten Gruppe der Volks- und Hauptschüler hat es allerdings eine deutliche Steigerung von 32,1 Prozent (2003) auf 60,5 Prozent (2011) gegeben.⁷⁶ Die Internetnutzung hängt auch von dem Zugang zu einem Computer zuhause ab. Bei den bis 15-Jährigen haben nur jeweils unter 5 Prozent der Realschüler (3,7 Prozent) und Gymnasiasten (1,5 Prozent) zuhause keinen Zugang zum Computer, wie eine D21-Studie aus dem Jahr 2008 belegt. Bei Hauptschülern hingegen lag dieser Wert 2008 bei 9,9 Prozent.⁷⁷ Ein Wandel ist mit der Verbreitung des mobilen Internets zu

⁶⁸ Vgl.: Statistisches Bundesamt (2011): Geräte, Anschlüsse und Internetzugang in Privathaushalten: Deutschland, Früheres Bundesgebiet/Neue Länder, Jahre. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data?jsessionid=609BCDB5F161D8E5600A787C6D845708.tomcat_GO_2_2?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1334565224363&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswahlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=wertabruf&selectionname=63931-0001&auswahltext=&werteabruf=starten

⁶⁹ Vgl.: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2012): OECD Broadband Portal. http://www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_34225_38690102_1_1_1,00.html

⁷⁰ Vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi). Breitbandatlas 2010. <http://zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/service,did=424764.html>

⁷¹ Vgl.: INITI@TIVE D21 Hrsg. (2011): (N)ONLINER Atlas 2011, S. 10 ff. <http://www.initiated21.de/wp-content/uploads/2011/07/NOOnliner2011.pdf>

⁷² Die Zugangsproblematik wird vertiefend in der Projektgruppe Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz behandelt.

⁷³ Vgl.: INITI@TIVE D21 Hrsg. (2011): (N)ONLINER Atlas 2011, a. a. O., S.10.

⁷⁴ Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM) (2011): Netzgesellschaft. Eine repräsentative Untersuchung zur Mediennutzung und dem Informationsverhalten der Gesellschaft in Deutschland, S. 31 ff. http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Publikation_Netzgesellschaft.pdf

⁷⁵ Ebd.

⁷⁶ Vgl.: INITI@TIVE D21 Hrsg. (2011): (N)ONLINER Atlas 2011, a. a. O., S. 16.

⁷⁷ Vgl.: INITI@TIVE D21 Hrsg. (2008): Bildung via Internet: Wie vernetzt sind Deutschlands Kinder? Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)ONLINER Atlas 2008, S. 16. http://www.initiated21.de/wp-content/uploads/alt/08_NOA/FSC_Sonderstudie_72dpi.pdf

beobachten. Die Reichweite unter Jugendlichen hat sich hier deutlich erhöht.⁷⁸ Zuhause wird oft kein Computer mehr benötigt, um online zu gehen. Das ermöglichen beispielsweise auch Smartphones von unterwegs aus.

Die finanziellen Verhältnisse lassen zusätzlich eine Spaltung erkennen. In Haushalten mit einem Einkommen unter 1500 Euro liegt beispielsweise die Nutzung eines eigenen Computers von Kindern bei 30,1 Prozent. Dieser Wert steigt sich mit dem Einkommen der Familien bis auf 40 Prozent bei Familien mit einem Einkommen ab 3 500 Euro monatlich. Auch die Gruppe der Nichtnutzer bei Kindern ist deutlich mit dem finanziellen Hintergrund verknüpft. Mehr als die Hälfte der Befragten ohne Computernutzung zuhause verfügen über ein Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 2 500 Euro im Monat.⁷⁹

Neben finanziellen Gründen haben Untersuchungen⁸⁰ auch weitere Gründe für eine Nichtnutzung des Internets ausgemacht. Oftmals wird der Bedarf aufgrund eines fehlenden persönlichen Mehrwerts verneint oder aber es bestehen technische Barrieren, die nicht überwunden werden können. Auch eine Kombination von mehreren Gründen kann Ursache für eine fehlende Teilhabe sein. Eine Stärkung der Medienkompetenz unter gleichzeitiger Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zum Internet kann daher die gesellschaftliche Spaltung verringern. In einer digital vernetzten Demokratie muss es auch bei kulturellen Voraussetzungen nur darum gehen, weitgehend gleiche Ausgangsbedingungen für alle Bürger zu fördern und Mindeststandards zu garantieren, um an einer digitalen politischen Kommunikation angemessen partizipieren und sich den neu entstehenden Öffentlichkeiten anschließen zu können. Medienkompetenz meint dabei nicht nur Suchmaschinen bedienen, sondern auch mit den recherchierten Informationen umgehen und sie einordnen zu können. Die digital vernetzte Demokratie erfordert einen neuen Umgang mit der Vielzahl von Informationen und entsprechende kommunikative Fähigkeiten. Manche Hürden können jedoch nicht ohne weiteres überwunden werden. So wird auch in Zukunft nicht jeder Mensch aus persönlichen und familiären Gründen in der Lage sein, sich online fachkundig zu informieren und einzubringen. Die Herausforderung der Demokratie in der digitalen Gesellschaft besteht in der Überwindung sozialer und kultureller Hindernisse bei gleichzeitiger Rücksichtnahme auf Menschen, die nicht an der Online-Welt partizipieren können und andere Möglichkeiten der Information und Artikulation benötigen.

⁷⁸ Vgl.: Statistisches Bundesamt (2011): Mobile Internetnutzung über das Handy 2010 stark gestiegen. Pressemitteilung Nr. 60, 14. Februar 2011. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2011/02/PD11_060_63931.html

⁷⁹ Vgl.: INITI@TIVE D21 Hrsg. (2008): Bildung via Internet: a. a. O., S. 8 ff.

⁸⁰ Vgl.: Zillien, Nicole (2008): Auf der anderen Seite. Zu den Ursachen der Internet-Nichtnutzung. In: Medien & Kommunikationswissenschaft 56 (2). S. 209 ff. m. w. N.

1.4.2.4 Digitale Monopole, Manipulation und Zensur

Die Herausforderungen für die Demokratie in der digitalen Gesellschaft – neben der Teilhabe – liegen in der Ausgestaltung der technischen Gegebenheiten im Internet und des Internets. Die Entstehung von digitalen Monopolen, Manipulation durch technische Möglichkeiten sowie eine Zensur im Internet müssen diskutiert und abgewendet werden.

Das Internet ist als Netz aus Netzen entstanden. Dies war möglich, da Datenpakete innerhalb der Netze, wie auch von Netz zu Netz ohne Diskriminierung übertragen wurden und werden. So konnten sich immer wieder Innovationen gegenüber vorhandenen Strukturen und Angeboten durchsetzen, dies gilt es zu bewahren (siehe Projektgruppe Netzneutralität⁸¹).

Zensur im Internet gilt es, zunächst juristisch zu definieren: Das Grundgesetz stellt in Artikel 5 Absatz 1 Satz 3 GG fest, dass in Deutschland eine Zensur nicht stattfindet. Nach der überwiegenden Ansicht in Rechtsprechung (Urteil vom 25. April 1972 – 1 BvL 13/67; BVerfGE 33,52 [53]) und Schrifttum⁸² ist das Zensurverbot kein eigenes Grundrecht, sondern eine Grenze für mögliche staatliche Grundrechtseinschränkungen (Schranken-Schranke). Die ursprüngliche Zielsetzung der Verfassungsgeber mit dieser Regelung war der Schutz der Presseerzeugnisse vor behördlicher Prüfung und Genehmigung. Aufgrund der vergleichbaren Interessen- und Gefährdungslage muss es aber auch in entsprechender Anwendung für die heute verbreiteten Massenkommunikationsmittel nach Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG gelten.⁸³

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird Zensur als „Vorschaltung eines präventiven Verfahrens, vor dessen Abschluss ein Werk nicht veröffentlicht werden darf, verstanden“ (zuletzt Beschluss des BVerfG vom 20. Oktober 1992 – 1 BvR 698/89; BVerfGE 87, 209 [230]). Adressat der Regelung ist der Staat, aber auch die sonstigen vom Staat abhängigen Träger der öffentlichen Gewalt.⁸⁴ Auf Rechtsverhältnisse zwischen Privatpersonen ist das Zensurverbot nicht anwendbar.

Der Regelungsbereich von Artikel 5 Absatz 1 Satz 3 GG erstreckt sich somit lediglich auf die sog. Vor- oder Präventivzensur (Urteil vom 25. April 1972 – 1 BvL 13/67; BVerfGE 33,52 [71] m. w. N.). Die Nachzensur in Form einer Kontroll- oder Repressivmaßnahme fällt ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 5 Absatz 1 Satz 3 GG. Sie setzt erst nach der Veröffentlichung eines

⁸¹ Vgl.: Deutscher Bundestag: Vierter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Netzneutralität. Bundestagsdrucksache 17/ 8536. 2. Februar 2012. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Netzneutralitaet/Netzneutralitaet_Zwischenbericht_1708536.pdf

⁸² Vgl.: Franke, Thomas (2002): Das Zensurverbot des Artikel 5 I 3 GG – ein Überblick. In: Schriftenreihe des Archivs für Urheber- und Medienrecht (vormals: Schriftenreihe des Archivs für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (UFITA)). Bd. 1. S. 89 [100] m. w. N.

⁸³ Ebd.

⁸⁴ Vgl.: Franke (2002): a. a. O.

Werkes ein.⁸⁵ Staatliche Kontroll- oder Repressivmaßnahmen sind demnach anhand des Schutzbereiches von Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 GG und der Schrankenregelung des Artikel 5 Absatz 2 GG auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen.

Allerdings ist auch festzuhalten, dass Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG vor dem Hintergrund des damaligen Presse- und Rundfunkbegriffs entwickelt wurde. Das Internet führt in diesem Bereich zu zahlreichen Einordnungsproblemen, insbesondere mit Blick auf die unterschiedlichen in Artikel 5 GG genannten Grundrechte, aber auch im Hinblick auf die Frage, wann eine Vorzensur vorliegt.

In einigen Ländern der Welt (z. B. China, Iran, Kuba, Myanmar, Weißrussland) wird auch heute noch immer eine Zensur durch die dortigen staatlichen Stellen vorgenommen. Sie erstreckt sich auch auf das Internet.⁸⁶ Der sogenannte Arabische Frühling in Ägypten und Tunesien hat jedoch auch gezeigt, dass das Internet trotz vorhandener totalitärer Regime als Mittel zum Umgehen einer staatlichen Zensur verwendet werden kann.

Ein staatliches oder privates Verändern oder Unterdrücken einzelner Inhalte ist technisch relativ einfach und effizient möglich.⁸⁷ Zwar ist aufgrund der Architektur des Internets auch eine Umgehung von Zensur-Techniken einfach möglich: eine unkontrollierte Verbindung (dies kann beispielsweise auch über eine Modem-Verbindung ins Ausland erfolgen) reicht für den Zugriff auf das gesamte Internet aus. Für die meisten Menschen ist dies aber unpraktikabel und wird vor allem dann genutzt, wenn es ihnen besonders wichtig erscheint. Mehr praktische Bedeutung haben aufgrund der einfacheren Bedienung (anonyme) Proxy-Server⁸⁸ und dedizierte Anonymisierungsdienste wie beispielsweise Tor⁸⁹ und i2p⁹⁰.

Sowohl der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für das Recht auf Meinungsfreiheit, Frank La Rue, in seinem Bericht⁹¹ vom 16. Mai 2011 als auch die G8-Staaten haben in ihrer Abschlusserklärung des Gipfels in Deauville, Frankreich⁹² vom 26./27. Mai 2011, noch einmal diese besondere freiheitliche Funktion des Internets hervorgehoben und als besonders schützenswert angesehen.

⁸⁵ Ebd.

⁸⁶ Vgl.: Kelly, Sanja/ Cook, Sarah (2011): Freedom on the Net 2011. A global assessment of Internet and Digital Media. 18. April 2011. Freedom House. S. 4. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dad59042.html>

⁸⁷ Vgl.: Espeschied, Dragan/Freude, Alvar C.H. (2001): insert_coin – Verborgene Mechanismen und Machtstrukturen im freisten Medium von allen. Stuttgart. http://odem.org/insert_coin/

⁸⁸ Vgl.: Wikipedia-Die freie Enzyklopädie (2012): Proxy (Rechnernetz). Eintrag zuletzt aktualisiert am 17. März 2012. [http://de.wikipedia.org/wiki/Proxy_\(Rechnernetz\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Proxy_(Rechnernetz))

⁸⁹ Tor Project – Anonymity Online. <https://www.torproject.org/>

⁹⁰ I2P-Anonymus Network. <http://www.i2p2.de/>

⁹¹ Vgl.: Vereinte Nationen (2011): Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. A/HRC/17/27. 16. Mai 2011. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27.Add.1_EF_Sonly.pdf

⁹² Vgl.: Official Website of the French Presidency of the G20 and G8: G8 Declaration renewed Commitment for Freedom and Democracy. 26.-27. Mai 2011. <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/live/news/renewed-commitment-for-freedom-and-democracy.1314.html>

Neben der dargestellten „klassischen Zensur“ kann es auch aus anderen Gründen zum Löschen von Inhalten im Internet kommen. Verstößen eingestellte Inhalte gegen strafrechtliche Vorschriften, so sind sie von den Diensteanbietern und Host-Providern zu löschen. In der Praxis kommt es vor, dass Diensteanbieter oftmals unsicher sind, ob sie Inhalte zu löschen haben. Viele entscheiden sich in solchen Fällen für eine Löschung, weil sie im Falle einer Nicht-Löschung befürchten, verantwortlich gemacht zu werden.

Aber auch Online-Zeitungen oder Blogs haben die Möglichkeit, das Veröffentlichen von Inhalten zu verzögern oder zu blockieren. Wenn diese ehrabschneidend oder beleidigend sind, kommen sie damit ihren gesetzlichen Verpflichtungen nach, da sie ansonsten auf dem Zivilrechtsweg von Geschädigten auf Unterlassung in Anspruch genommen werden könnten (vgl. BGH Urteil v. 25. Oktober 2011 – Az.: VI ZR 93/10). Hiervon losgelöst zu betrachten, ist die von manchen Nutzern als bevormundend empfundene Moderation von Diskussionsforen und vergleichbare Angebote im Sinne der „Netiquette“.

Anbieter von Suchmaschinen unterliegen als Diensteanbieter ebenfalls den bereits erwähnten rechtlichen Verpflichtungen. Bei ihnen wird jedoch darüber hinaus diskutiert, ob sie auch zu einer neutralen Darstellung der Ergebnisse einer Suchanfrage verpflichtet sind (Suchmaschinenneutralität). Dies ist für Nutzer, Inhalte- und Diensteanbieter bedeutsam und hat nicht zuletzt auch wettbewerbsrechtliche Gründe („inhaltliche Netzneutralität“, vgl. hierzu PG Netzneutralität⁹³).

1.4.2.5 Partizipation und Anonymität

Im Rahmen der politischen Teilhabe und Partizipation stellt sich seit jeher auch die Frage, inwiefern diese personalisiert oder aber anonym erfolgen kann. Kommunikation im Internet beinhaltet eine neue Qualität, denn das Internet wird als ein wichtiges Medium für anonyme Kommunikation angesehen. Es ermöglicht einen politischen Meinungsaustausch ohne unmittelbaren persönlichen Bezug und ohne direkte Identifikation des Gesprächspartners. Erfolgt Kommunikation anonym, ist also bei der Äußerung nicht klar, wer kommuniziert, so verändert dies generell die Gesprächssituation mit Folgen für die Interessen des Kommunizierenden und Dritter. So entfallen zunächst Informationen über den Äußernden, was die Überzeugungskraft der Aussage bei Zuhörern reduzieren kann. Darüber hinaus hat die anonyme Äußerung Folgen für Dritte, die von der Aussage betroffen sind. Ihnen fehlen Informationen zur Einschätzung des Sprechers; die Identifizierbarkeit ist erschwert, was die Rechtsverfolgung beeinträchtigen kann, etwa wenn Persönlichkeitsrechte durch die Aussage betroffen sind. Letzteres gilt auch für die Durchsetzung öffentlicher Inte-

⁹³ Vgl.: Deutscher Bundestag: Vierter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Netzneutralität. Bundestagsdrucksache 17/8536. 2. Februar 2012. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Netzneutralitaet/Netzneutralitaet_Zwischenbericht_1708536.pdf

ressen, etwa der Strafverfolgung, oder aber auch im Bereich des Jugendschutzes. Dass der Sprecher sich nicht zu erkennen gibt, bedeutet allerdings nicht, dass tatsächlich und rechtlich eine Identifikation unmöglich ist.

Mit der fehlenden Rückführbarkeit auf eine Person wird auch die soziale Kontrolle weniger wirksam; so wird beobachtet, dass bei anonymer Kommunikation die Sprecher enthemmt sein können bzw. sich nicht an soziale Konventionen halten. Die Verringerung sozialer Kontrolle ist, aber zugleich, beispielsweise in Abhängigkeitsbeziehungen etwa bei Arbeitnehmern oder Auszubildenden mit der Möglichkeit verbunden, sich ohne Furcht vor Sanktionen äußern zu können. Insofern können der öffentlichen Kommunikation Äußerungen verloren gehen, die – wenn keine anonyme Kommunikation möglich ist – aus Furcht vor solchen Reaktionen unterbleiben. Die anonyme oder pseudonyme Nutzung ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern also, im Einzelfall und nach ihrem eigenen Dafürhalten eine Meinung frei artikulieren zu können, ohne eine Ächtung und Nachteile befürchten zu müssen. Dies ist essentiell für die freie Meinungsbildung in einer Demokratie. Es entspricht zudem auch der Begegnung im öffentlichen Raum, wo sich Menschen zunächst ohne Namensnennung begegnen und einander dann vorstellen, wenn sie selbst es für geboten halten.

Welche der vorgenannten Wirkungen des anonymen Kommunizierens für rechtliche Einordnungen relevant sind, hängt daher stark vom Kontext der Äußerungen ab.⁹⁴

Politische Auseinandersetzungen in Demokratien werden in unterschiedlichen Medien und Ebenen geführt. Hierbei können auch wiederkehrende Abläufe und Verhaltensweisen festgestellt werden. So wird beispielsweise gefordert, dass die politische Auseinandersetzung im Regelfall mit „offenem Visier“ stattfinden sollte. Schließlich sei eine Personalisierung von politischen Äußerungen in Deutschland auch nicht mit vergleichbaren negativen Folgen verbunden, wie dies in autoritären Regimen ohne einen die Grundrechte garantierenden Rechtsstaat der Fall ist.

Für die Staaten des Arabischen Frühlings war die Möglichkeit einer anonymen Kommunikation ein wichtiger Faktor, der das Aufbäumen für mehr Demokratie gefördert hat. Denn die Möglichkeit zur freien Meinungsäußerung, unbeobachteten Kommunikation oder aber unabhängige Medien waren in diesen Staaten größtenteils nicht vorhanden bzw. wurden eingeschränkt. Das Internet und auch die Sozialen Netzwerke haben daher einen wichtigen Beitrag für die Freiheitsbewegungen in diesen Ländern geleistet. Besonders in Staaten, in denen Menschen noch immer nicht frei ihre politische Überzeugung und Meinung äußern können, spielt die durch das Internet gewährleistete Anonymität eine grundlegende Rolle bei der politischen Diskussion.

⁹⁴ Vgl. zu den vorgenannten Kriterien und ihrer rechtlichen Einordnung: Heilmann, Stefan (2012): Informationspflichten im Telemedienrecht und User-generated Content. Hamburg (in Vorbereitung).

Gleichwohl können sich Nachteile ergeben, etwa durch den Bezug zu einem Arbeitgeber. Jedenfalls wird auch angeführt, dass politische Auseinandersetzungen gerade von einer namentlichen Zuordnung zu einzelnen Aussagen profitieren können. Eine persönliche Verantwortung für den Inhalt könne ihnen eine höhere Bedeutung verleihen und sie können somit auch an Einfluss gewinnen. In einer freiheitlichen Gesellschaft obliegt es aber letztlich dem Kommunikationsteilnehmer selbst, wie er sich und seine politische Auffassung präsentieren möchte. Schließlich trägt er hierfür auch die Verantwortung.

1.4.2.5.1 Anonymität im Internet

Gerade angesichts der zunehmend ubiquitären, alltäglich gewordenen digitalen Erfassung nimmt der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts eine besondere Rolle ein. Die konkrete Umsetzung eines Rechts auf Anonymität wirft aber auch schwierige rechtliche und technische Fragen auf. So kann beispielsweise ein anonymes Handeln aus technischen Gründen im Internet nicht immer gewährleistet werden. Darüber hinaus können auch andere Rechtsgüter im Rahmen einer Güterabwägung zu einer Einschränkung des Rechts führen. In der rechtlichen Würdigung ist zudem zwischen rechtlichen Vorgaben zur Identifizierbarkeit und zwischen der freiwilligen Offenbarung der eigenen Identität zu unterscheiden.⁹⁵

Auch der verfassungsrechtliche Schutz der Kommunikation ist komplex und in Einzelfragen durchaus umstritten. Er kann daher nachfolgend hier nur skizziert werden.

Wenn es um die aktive anonyme Kommunikation geht, geraten zunächst die Kommunikationsfreiheiten ins Blickfeld. Hier ist Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 GG, die Meinungsfreiheit, betroffen, auch anonym Geäußertes ist grundsätzlich geschützt. Gemäß § 13 Absatz 6 TMG sind Diensteanbieter gesetzlich verpflichtet, die Nutzung von Telemedien und ihre Bezahlung anonym oder unter Pseudonym zu ermöglichen, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist. Sie müssen darüber hinaus den Nutzer über diese Möglichkeit informieren. Damit soll von vornherein die Entstehung personenbezogener Daten verhindert werden und somit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 GG Rechnung getragen werden.

Diese Entscheidung des Gesetzgebers findet auch bei der Nutzung von Angeboten zur politischen Partizipation und Kommunikation Anwendung. Hinzu kommt, dass sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs⁹⁶ auch aus der grundgesetzlich geschützten Meinungsfreiheit nach Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 GG das Recht auf eine anonyme Nutzung des Internets zur Meinungsäußerung her-

⁹⁵ Siehe hierzu auch den Bericht der Projektgruppe Datenschutz, Persönlichkeitsrechte. Deutscher Bundestag: Fünfter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Datenschutz, Persönlichkeitsrechte. Bundestagsdrucksache 17/8999. 15. März 2012. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Datenschutz/PGDS_2012-03-15/PGDS_2012-03-15_Zwischenbericht_Datenschutz_Persoelichkeitsrechte_1708999.pdf

⁹⁶ „Spickmich-Entscheidung“ Urteil vom 23. Juni 2009 – Az.: VI ZR 196/08

leiten lässt. Im Rahmen der „Spickmich-Entscheidung“ des Bundesgerichtshofs⁹⁷ ging es um die Zulässigkeit personenbezogener Bewertungsportale (in diesem Falle von Lehrern) im Internet. Zum Wert der anonymen Kommunikation führte der BGH darin aus:

„[38] Die Datenerhebung ist auch nicht deshalb unzulässig, weil sie wegen der begrenzten Anzahl der anonymen Bewertungen ungeeignet wäre, das Interesse der Nutzer zu befriedigen. Die anonyme Nutzung ist dem Internet immanent (vgl. Senat VersR 2007, 1004, 1005 [= MMR 2007, 518]). Dementsprechende Regelungen zum Schutz der Nutzerdaten ggü. dem Diensteanbieter finden sich in den §§ 12 ff. TMG, den Nachfolgeregelungen zu § 4 Abs. 4 Nr. 10 TDG. Eine Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit auf Äußerungen, die einem bestimmten Individuum zugeordnet werden können, ist mit Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht vereinbar. Die Verpflichtung, sich namentlich zu einer bestimmten Meinung zu bekennen, würde nicht nur im schulischen Bereich, um den es im Streitfall geht, die Gefahr begründen, dass der Einzelne aus Furcht vor Repressalien oder sonstigen negativen Auswirkungen sich dahingehend entscheidet, seine Meinung nicht zu äußern. Dieser Gefahr der Selbstzensur soll durch das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung entgegengewirkt werden (vgl. Ballhausen/Roggenkamp, K&R 2008, 403, 406).“

Diese Wertung steht im Einklang mit früheren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Meinungsfreiheit. Demnach verleiht die grundrechtlich geschützte Meinungsfreiheit als „unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft“⁹⁸ dem Einzelnen das Recht, autonom darüber zu entscheiden, ob er seine Identität in der Kommunikation zu erkennen gibt.

Die Ermöglichung einer anonymen und pseudonymen Nutzung basiert zudem auf den Vorgaben der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation). Dort heißt es in den Erwägungsgründen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten auf das erforderliche Mindestmaß und die Verwendung anonym oder pseudonymer Daten beschränkt werden soll. Die Begriffe „anonymisieren“ und „pseudonymisieren“ werden im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) in § 3 „Weitere Begriffsbestimmungen“ definiert. Unter dem Begriff anonymisieren wird die Veränderung personenbezogener Daten derart verstanden, „dass die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbar natürlichen Person zugeordnet werden können.“ Mit dem Begriff „pseudonymisieren“ ist „das Ersetzen des Namens und anderer Identifikationsmerkmale durch ein Kennzeichen“ gemeint, „zu dem Zweck, die Bestimmung des Betroffenen auszuschließen oder wesentlich zu erschweren.“

Durch die rechtlichen Vorgaben soll von vornherein die Entstehung personenbezogener Daten verhindert werden

und somit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 GG Rechnung getragen werden. Ziel der Regelung war es, der im digitalen Kontext allgegenwärtigen Identifizierbarkeit durch die Zuordnung eindeutiger digitaler Kennungen entgegenzutreten. Diese grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers findet auch bei der Nutzung von Angeboten zur politischen Partizipation und Kommunikation Anwendung.⁹⁹

Anonym Geäußertes genießt also vollen grundrechtlichen Schutz. Darüber hinaus gibt es allerdings gesetzliche Regelungen, die diesen zumindest teilweise wieder einschränken, etwa Kennzeichnungspflichten.

Neben der in § 13 Absatz 6 TMG selbst eingeführten Schranke der Zumutbarkeit für den Anbieter existieren weitere Einschränkungen aufgrund „allgemeiner Informationspflichten“ in Form des § 5 Absatz 1 TMG und § 55 Absatz 1 Rundfunkstaatsvertrag (z. B. Impressumspflicht). Kommunikationsangebote ausschließlich zu privaten Zwecken sind von solchen Pflichten zur Kennzeichnung befreit. Die vorgenannten Regelungen beinhalten allerdings eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen (z. B. „persönliche oder familiäre Zwecke“, „in der Regel entgeltlich“, „geschäftsmäßig“), was die Anwendung erschwert, zumal auch der Adressat der Regelung nicht immer eindeutig zu bestimmen ist (der Plattformanbieter, der Autor eines Blogbeitrages oder gar eines einzelnen Twitter-Feeds?).

Kennzeichnungspflichten reagieren auf Risiken anonymer Kommunikation, etwa Schwierigkeiten der Rechtsverfolgung (im Hinblick auf kommerzielle oder auch etwa persönlichkeitsrechtliche Interessen), aber auch Manipulationsrisiken. Als ein mögliches Szenario sei etwa die Vortäuschung von Meinungsmacht über die Verwendung mehrerer Identitäten auf Bewertungsportalen genannt (sog. sock-puppeting).

Neue Herausforderungen für die Gewährleistung der Anonymität im Internet können sich unter Umständen durch die flächendeckende Einführung des neuen Protokollstandards IPv6 ergeben, der die Zahl der insgesamt verfügbaren IP-Adressen deutlich erhöhen wird. Aus diesem Grund wird es künftig nicht mehr unbedingt notwendig sein, die Teilnehmer am Internet mit dynamischen Adressen auszustatten. Vielmehr werden häufiger statische Adressen vergeben werden, mit der Folge, dass die Identifikation einzelner Teilnehmer erleichtert wird.¹⁰⁰ Hier berührt sich die Debatte mit der über informationelle Selbstbestimmung im Internet.¹⁰¹

⁹⁹ Der intendierten Zwecksetzung durch den Gesetzgeber würde eine grundsätzliche Anwendbarkeit von Anonymisierungs- und Pseudonymisierungsmöglichkeiten auch bei der Nutzung von Angeboten zur politischen Partizipation und Kommunikation entsprechen.

¹⁰⁰ Vgl. dazu: Hoeren, Thomas (2010): Anonymität im Web – Grundfragen und aktuelle Entwicklungen. Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP). S. 251, 252 ff.

¹⁰¹ Siehe hierzu auch den Bericht der Projektgruppe Datenschutz, Persönlichkeitsrechte. Deutscher Bundestag: Fünfter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Datenschutz, Persönlichkeitsrechte. Bundestagsdrucksache 17/8999. 15. März 2012. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Datenschutz/PGDS_2012-03-15/PGDS_2012-03-15_Zwischenbericht_Datenschutz_Persoelichkeitsrechte_1708999.pdf

⁹⁷ BGHZ 181, 328 = NJW 2009, 2888 = MMR 2009, 608 „Spickmich“

⁹⁸ BVerfGE 7, 198, 208; siehe auch BVerfGE 85, 23, 31.

1.4.2.5.2 Anonyme bzw. pseudonyme Nutzung von sozialen Netzwerken

Der Streit um die Möglichkeit anonymer Kommunikation entzündet sich nicht nur an derzeitigen – und zusätzlich geforderten – staatlichen Kennzeichnungspflichten, sondern auch am Handeln privater Plattformen und Kommunikationstools, die eine Anmeldung und eine Nutzung nur mit Klarnamen zulassen. Unterschiedliche Auffassungen gibt es beispielsweise über die Pflicht zur personenbezogenen Kommunikation in sozialen Netzwerken und sonstigen privaten Plattformen. So lassen Facebook und weitere große soziale Netzwerke Teilnehmer nur dann zu, wenn sie sich unter ihrem Klarnamen anmelden.

Seitens der Anbieter wird die Verwendung von Pseudonymen oder aber falschen Namen über die allgemeinen Geschäftsbedingungen ausgeschlossen bzw. als vertragswidriges Verhalten definiert. Daran wird kritisiert, dass so eine Vielzahl von personenbezogenen Daten entstehe, über die die Nutzer schnell die Kontrolle verlieren könnten. Weiterhin wird kritisiert, dass zahlreiche rechtliche Bestimmungen nicht eingehalten würden. Zudem sei nicht ausgeschlossen, dass auch Dritte Zugriff auf die personenbezogenen Daten nehmen könnten und sie für beispielsweise Werbung oder aber die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen verwenden würden. Zudem gibt es Befürchtungen, dass bei einer Pflicht zur namentlichen Äußerung die Gefahr bestehen könnte, dass sich Personen am Gebrauch ihrer Kommunikationsfreiheit gehindert sehen, weil sie negative Konsequenzen einer Äußerung in beruflicher und persönlicher Hinsicht oder eine gezielte Profilbildung hinsichtlich geäußerter politischer Meinungsbekundungen befürchten. Es soll verhindert werden, dass in solchen Situationen eine Form der Selbstzensur (sogenannter Chilling effect) greift.

Diese vorgenannten Fragen sind auch für die aktive politische Kommunikation und Partizipation von Nutzern im Internet von Bedeutung, da viele Abgeordnete der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlamentes eine Kommunikation via sozialer Netzwerke unterstützen und ermöglichen. Eine Zuordnung von politischen Meinungsäußerungen im Rahmen der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen ist daher durchaus denkbar und könnte für andere Teilnehmer des politischen Diskurses zudem von besonderer Qualität sein. Als mögliche Interessenten hierfür kommen u. a. Unternehmen aus den Bereichen Marketing und Public Relations sowie einzelne Interessenvertreter und -verbände in Betracht.

Die Anbieter entsprechender Netzwerke berufen sich jedoch grundsätzlich auf § 13 Absatz 6 des Telemediengesetzes, der eine Pflicht zur Anonymisierung oder Pseudonymisierung dann nicht vorschreibe, wenn diese nicht zumutbar sei. Da soziale Netzwerke gerade auf personenbezogenen Daten beruhen und ohne solche nicht funktionieren könnten, bestehe keine Verpflichtung, einen anonymen oder aber pseudonymen Zugriff für die Nutzer zu ermöglichen.

Auch die anhaltenden datenschutzrechtlichen Herausforderungen von sozialen Netzwerken führen dazu, deren pseudonymisierte Nutzungsmöglichkeit als Schutz zu diskutieren. So verweisen Datenschützer beispielsweise darauf, dass gerade in sozialen Netzwerken eine pseudonymisierte Nutzung im Sinne des Grundrechts und Datenschutzes möglich sein muss.¹⁰²

Es gibt aber auch soziale Netzwerke, die vornehmlich zur Darstellung der beruflichen Qualifikation ihrer Mitglieder bestimmt sind. Bei diesen ist die Verwendung von Klarnamen ursächlich für das gesamte Geschäftsmodell an sich. Zudem käme es nicht zu einer umfassenden Profilbildung bzw. eine Weitergabe von Daten an Dritte fände nicht statt. Bei anderen Geschäftsmodellen steht die Anonymität stärker im Vordergrund. So bietet beispielsweise der Microbloggingdienst Twitter auch eine anonyme Registrierung der Nutzer an. Eine abschließende rechtliche Klärung der aufgeworfenen Fragen durch nationale oder ggf. europäische Gerichte steht noch aus.¹⁰³

1.4.2.5.3 Fazit

Es wird angeführt, dass politische Debatten von einer namentlichen Zuordnung und persönlichen Verantwortung der Beiträge profitieren können. Da offene politische Kommunikation und Partizipation aber auch Vertrauen und Respekt erfordern, muss es auch eine Anerkennung und Akzeptanz gemeinsamer gesellschaftlicher Werte, wie beispielsweise des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, geben.

Eine anonyme oder pseudonyme Nutzung des Internets ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern im Einzelfall und nach ihrem eigenen Dafürhalten, eine Meinung frei artikulieren zu können, ohne eine unmittelbare Ächtung oder aber andere Nachteile hierfür befürchten zu müssen. Dies ist essentiell für die freie Meinungsbildung in einer digital vernetzten Demokratie, kann aber auch Gefahren bergen, wenn dieses Recht missbraucht wird.

2 Legislative in der vernetzten Gesellschaft („E-Parlament“)

2.1 Welche Art digitaler Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Prozessen der Rechtssetzung ist möglich/sinnvoll/umsetzbar?

Begriffsbestimmung und Einordnung „E-Partizipation“

Der Begriff „E-Partizipation“ setzt sich aus den beiden Begriffen „elektronisch“ und „Partizipation“ zusammen.

¹⁰² Vgl.: 82. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 28./29. September 2011 in München: Datenschutz bei sozialen Netzwerken jetzt verwirklichen! http://www.datenschutz-bayern.de/dsbk-ent/DSK_82-Nutzerdaten.html

¹⁰³ Zur wissenschaftlichen Aufarbeitung: Heilmann, Stefan (2012): Informationspflichten im Telemedierecht und User-generated Content. Hamburg (in Vorbereitung).

Unter „E-Partizipation“ versteht man „die Teilhabe von natürlichen und juristischen Personen (und ihrer Gruppierungen) an politisch-administrativen Prozessen der Entscheidungsfindung mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT).“¹⁰⁴ Das jeweilige Partizipationsangebot kann staatlicher, aber auch privater Natur sein.

E-Partizipation kann in der elektronischen Demokratie als neue Form der Wissenskommunikation zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern (C2G)¹⁰⁵ zu einer Erweiterung der repräsentativen Demokratie, bzw. zu einer Veränderung des laufenden Politikprozesses führen. Durch die computergestützte many-to-many-Kommunikation können verschiedenste Interessen, etwa zwischen Bürgerinnen und Bürgern untereinander (C2C) oder zwischen Bürgerinnen und Bürgern und politischen Entscheidungsebenen dargestellt und in den politischen Entscheidungsprozess eingearbeitet werden. So können sich heterogene Gruppen zusammenfinden, die im kontinuierlichen Dialog eine Community bilden, mit dem Ziel, ein Stimmungsbild der Bürgerschaft einzufangen oder auf direktem Wege Lösungen und mögliche Bedenken zu einem Thema zu diskutieren. Denkbar ist eine Partizipation in Form eines Top-down-Prinzips (eine Partizipation auf Initiative des Staates), umgekehrt existieren auch Initiativen, die von Bürgerinnen und Bürgern angestoßen werden (Bottom-up-Ansatz).

Die elektronisch gestützte Beteiligungsform als partizipatives Instrument der E-Demokratie ist auf dem Weg, Teil unseres politischen Selbstverständnisses zu werden. Die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger durch E-Partizipation sollte jedoch als partizipative Ergänzung der repräsentativen Demokratie verstanden werden. Hierbei ist es wichtig festzuhalten, dass es nicht darum geht, die repräsentative Demokratie auszuhöhlen oder völlig umzustrukturieren.

Jüngste Umfrageergebnisse zeigen, dass ein Großteil der Bevölkerung das Internet nutzen möchte, um bei politischen Entscheidungsprozessen miteinbezogen zu werden. Der eGovernment MONITOR 2011¹⁰⁶ belegt, dass insgesamt bisher nur 40 Prozent der deutschen Internetnutzer auf E-Government-Angebote von Behörden zurückgreifen. Allerdings sehen laut eGovernment MONITOR 2011 nur 13 Prozent keine Vorteile bei der Online-Bürgerbeteiligung. Positiv wird u. a. Transparenz, Information oder Teilhabe am Entscheidungsfindungsprozess bewertet. Der eGovernment MONITOR 2011 belegt somit das Potenzial von Online-Beteiligungsiniciativen. Vier von zehn Internetnutzern in Deutschland wollen ihnen bekannte Beteiligungstools auch zukünftig nutzen, zudem gab jeder dritte Befragte an, er habe mindestens einen der in der

Studie aufgeführten Dienste bereits genutzt und werde diesen auch zukünftig nutzen.¹⁰⁷ Zudem belegen weitere Umfragen, dass eine verstärkte Teilhabe gerade über das Internet von den Bürgerinnen und Bürgern gewünscht ist.¹⁰⁸

Unter dem Begriff „Bürgerbeteiligung“ wird eine Reihe von Möglichkeiten subsumiert. Damit die Partizipationsmöglichkeiten im Internet analysiert werden können, gilt es, diese zunächst zu klassifizieren und dann einzeln zu untersuchen. Informationsangebote als Kommunikationskanal beispielweise sind anders zu verstehen als Petitionen. Während Informationsangebote keine Eigeninitiative/Rückkoppelung seitens der Bürgerinnen und Bürger erlauben, können Bürgerinnen und Bürger bei einer Petition selbst aktiv werden. Zunächst gilt es zu klären, welche Formen der E-Partizipation es heute bereits gibt.

2.1.1 Formen der E-Partizipation

Das Ausmaß und die Qualität, sowie die Bekanntheit von Partizipationsangeboten gelten als wesentliche Faktoren für eine Motivation der Bürgerinnen und Bürger zur politischen Beteiligung. In den vergangenen Jahren wurden vermehrt E-Partizipationsprojekte auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen) bereitgestellt. Sie lassen sich in zwei Gruppen („Top-down“ und „Bottom-up“) aufteilen:¹⁰⁹

- a) Bestehende sogenannte Top-down-Partizipationsangebote
 - Reine *Informationsangebote*: Plattformen, wie zum Beispiel die Homepage des Deutschen Bundestages stellen für die Bürgerinnen und Bürger Informationen darüber bereit, wie die Legislative arbeitet. Es besteht die Möglichkeit, Dokumente der Verwaltung und des Deutschen Bundestags einzusehen. Dadurch wird Transparenz und öffentliche Kontrolle ermöglicht.
 - *Konsultationen*: Beteiligungsformen, durch die Expertise und Meinungen zu Planungs- und Entscheidungsprozessen von Bürgerinnen und Bürgern, In-

¹⁰⁴ Bundesministerium des Innern (BMI) (2008): E-Partizipation-Elektronische Beteiligung der Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Berlin. S. 5.

¹⁰⁵ „C2G“: vgl.: Kapitel 1.3. Formen einer digital vernetzten Demokratie.

¹⁰⁶ Vgl.: INITI@TIVE D21 (Hrsg.) (2011): eGovernment MONITOR 2011. <http://www.initiated21.de/wp-content/uploads/2011/09/eGovernmentMONITOR2011-final1.pdf>

¹⁰⁷ Vgl.: INITI@TIVE D21 (Hrsg.) (2011): eGovernment MONITOR 2011: Digitale Kommunikation zwischen Staat und Bürger findet nur begrenzt statt. Pressemitteilung vom 29. September 2011. <http://www.initiated21.de/aktuelles/egovernment-monitor-2011-digitale-kommunikation-zwischen-staat-und-burger-findet-nur-begrenzt-statt>

¹⁰⁸ Vgl.: Internet & Gesellschaft Co:laboratory (2010): Offene Staatskunst. Bessere Politik durch »Open Government«? S. 81-86. http://dl.collaboratory.de/reports/Ini2_OffeneStaatskunst.pdf sowie Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM) (2009): BITKOM Pressekonferenz. Studie zu E-Democracy. 19. August 2009. http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Praesentation_PK_E-Democracy_19_08_2009_final.pdf

¹⁰⁹ Vgl.: Institut für Informationsmanagement (ifib)/Bremen und Zebra-log/Berlin (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. a. a. O., S. 5. Beispiele zu E-Partizipationsangeboten werden ausführlich in Kapitel 2.3. Legislative Debatte („E-Partizipation“ in der Rechtssetzung) dargestellt.

teressengruppen sowie Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu bestimmten Themen eingeholt werden, <http://www.enquetebeileitung.de>.

- *Online-Befragungen*: In unterschiedlichsten Formen zu konkreten Fragestellungen, zur Evaluierung von Meinungen und zu persönlichen Einstellungen (beispielsweise mit Hilfe von sozialen Netzwerken oder via YouTube-Kanal, häufig mit Selbstauswahl der Befragten).¹¹⁰

b) Sogenannte Bottom-up-Partizipationsangebote

- *Kampagnen*: Beteiligungsformen, bei denen Einzelpersonen oder organisierte Gruppen Maßnahmen ergreifen, die darauf abzielen, Aufmerksamkeit und Unterstützung für Themen und Positionen, aber auch für partikulare Interessen zu erhalten und die damit einen Beitrag zur politischen Meinungs- und Willensbildung leisten.
- *Eingaben/Beschwerden/Petitionen*: Angebote, die es ermöglichen, Vorschläge oder Kritik, in der Regel über dazu eingesetzte „vermittelnde“ Stellen, an die zur Entscheidung befugten Stellen und Behörden zu richten, wie beispielsweise E-Petitionen an den Deutschen Bundestag.

Darüber hinaus gibt es weitere Angebote, die sowohl über Elemente der einen als auch der anderen Kategorie verfügen. Dies sind:

- *Kooperationen*: Angebote, die auf einvernehmliche Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Politik, Bürgerschaft sowie Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft abzielen und zu kollektiven Präferenzen und damit (auch) zu Ergebnissen führen, die von ursprünglichen Positionen abweichen.
- *Dialoge*: Direkte und unmittelbare Kontakte zwischen staatlichen Einrichtungen und Bürgerinnen und Bürgern über hierfür gesonderte Zugangskanäle, beispielsweise in Foren oder sozialen Netzwerken, z. B. verifizierte Twitter-Nutzung der Bundestagsabgeordneten.

Angebote zur Online-Partizipation sind vielfältig. Der Wunsch nach einer direkten Teilhabe im digitalen Raum ist demnach auch differenziert zu betrachten. Offenbar existiert eine Diskrepanz zwischen einem Wunsch nach mehr Beteiligung und der tatsächlichen Nutzeraktivität der Menschen im Netz. Gründe für die zurückhaltende Partizipation in Deutschland liegen unter anderem in der Unübersichtlichkeit der bestehenden Angebote, an deren mangelndem Bekanntheitsgrad und an Befürchtungen um die Datensicherheit oder einer geringen Usability der angebotenen Seiten.¹¹¹ Nicht alle Formen der E-Partizipation sind gleich häufig anzutreffen. Reine Informations-

seiten sind sehr gut vertreten und werden auch genutzt, wohingegen beispielsweise das Angebot an Online-Befragungen und Konsultationen eher selten und kaum bekannt ist.¹¹² Es gibt zwar Internetpräsenzen seitens der Legislative, auf denen Partizipationsangebote bereitgestellt werden, die aktiv genutzt werden, wie beispielsweise das Jugendangebot des Deutschen Bundestages <http://www.mitmischen.de>.¹¹³ Viele Angebote wurden bzw. werden aber aus den zuvor genannten Gründen noch zu wenig genutzt. Manche Bürgerinnen und Bürger bevorzugen es, sich nur zu informieren, manche möchten ihre Meinung äußern und Feedback erhalten. Andere legen Wert auf einen unmittelbaren und direkten Dialog, zum Beispiel auf der Social Media-Präsenz einzelner Politiker, möchten einen konkreten Vorschlag einreichen oder sich an Entscheidungen beteiligen. Die Bereitschaft zu politischer Partizipation im Internet ist außerdem stark abhängig von Zielgruppe, Alter, Bildungsniveau und Internetkompetenz (vgl. Kapitel 1.4). Im öffentlichen Bewusstsein präsent sind zum Beispiel die Online-Petitionen des Deutschen Bundestages (30 Prozent der Deutschen kennen dieses Angebot¹¹⁴), im Monat Oktober 2011 wurden entsprechende Seiten 2,4 Millionen Mal aufgerufen, wobei hier nicht differenzierbar ist, wer sich nur informiert hat und wer eine Petition tatsächlich mitgezeichnet hat.¹¹⁵ Die vielfältigen Möglichkeiten der IKT können für den einzelnen Bürger auch eine Überforderung darstellen, was im Gegenzug bedeutet, dass sachbezogene Themenfelder oder Informationen mit Hilfe elektronischer Medien strukturiert aufbereitet, visualisiert und vereinfacht dargestellt sein sollten, um eine erfolgreiche E-Partizipation zu gewährleisten. Zudem sollte die Frage gestellt werden, wie die E-Partizipationsmöglichkeiten des Staates zukünftig organisiert und bekanntgemacht werden könnten, damit die Bürgerinnen und Bürger auf die vorhandenen Teilhabechancen auch aufmerksam werden.

Die Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Prozessen wird unter anderem von plausiblen (d. h. für die Nutzer nachvollziehbaren) Kommunikationsstrukturen im Netz beeinflusst. Ausschlaggebend für den Erfolg eines Bürgerengagements sind konkrete Projekte, die zeitlich begrenzt sind und ein klares Ziel verfolgen.¹¹⁶ Wichtig ist, dass die Rückkoppelung des E-Partizipationsangebotes deutlich wird und von vorneherein klar definiert ist, ob das Angebot rein informativ, konsultierend oder handlungsweisend für die jeweilige politische Entscheidung bzw. den Meinungsbildungsprozess ist. Relevant ist zudem, das Ergebnis der E-Partizipation min-

¹¹⁰ Z. B. Deutscher Bundestag: [mitmischen.de](http://www.mitmischen.de). Das Jugendportal des Deutschen Bundestages. <http://www.mitmischen.de/>; Podcasts der Bundesregierung. <http://www.youtube.com/user/bundesregierung>; „Die Kanzlerin antwortet“. <http://www.youtube.com/watch?v=XCnMBb5a8yQ>

¹¹¹ Vgl.: INITI@TIVE D21 (Hrsg.) (2011): eGovernment MONITOR 2011. a. a. O., S. 22.

¹¹² Ebd.

¹¹³ Bundesministerium des Innern (2010): Mitreden übers Internet – Perspektiven deutscher Netzpolitik. <http://www.e-konsultation.de/netzpolitik> sowie Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2010): Dialog Internet. <http://dialog-internet.de>

¹¹⁴ Vgl. INITI@TIVE D21 (Hrsg.) (2011): eGovernment MONITOR 2011. a. a. O., S. 22.

¹¹⁵ Klickstatistik des Deutschen Bundestages. telefonische Auskunft der Bundestagsverwaltung vom 6. November 2011.

¹¹⁶ Vgl.: Internet & Gesellschaft Co:llaboratory (2010): Offene Staatskunst. a. a. O., S. 40 ff.

destens den Bürgerinnen und Bürgern, die sich engagiert haben, transparent zu kommunizieren.

2.1.2 Chancen, Herausforderungen und Probleme einer digitalen Teilhabe an Rechtssetzung

Welche Vor- und Nachteile bietet eine digitale Beteiligung? Gibt es sinnvolle abstrakte Leitlinien einer Beteiligung an der Legislative?

Das Netz kann politisch interessierten Bürgerinnen und Bürgern eine Beteiligungsplattform bieten. E-Partizipationsangebote bieten die Chance, Bürgerinnen und Bürger an der politischen Entscheidungsfindung teilhaben zu lassen. Die Möglichkeit, Legitimation von politischen Entscheidungen zu verstärken, gilt es zu fördern und auszubauen. Dabei müssen existierende Zuständigkeiten berücksichtigt werden. Die gesellschaftliche Teilhabe am repräsentativen System mittels E-Partizipation muss klar definiert sein und die Rückkoppelung des jeweiligen Angebotes muss von Beginn an festgesetzt werden, sodass im Nachhinein keine Erwartungen enttäuscht werden. Der demokratische Entscheidungsfindungsprozess ist idealerweise ein Streit um die beste Meinung durch Verhandlungen und Kompromisse.

Entscheidungen sind, wie in der Offline-Welt, an das repräsentativ-demokratische System gebunden. Allerdings eröffnet die digitale Teilhabe Chancen der verbesserten Vor- und Nachbereitung dieser Entscheidungen, die in der Offline-Welt verwehrt bleiben würden. Partizipation kann strukturierter, schneller und besser organisiert werden und damit einhergehend auch vielfältiger. Partizipation ist damit ein Prozess, der Information, Debatte und Entscheidung umfassen kann. Allerdings ist ein wesentliches Merkmal der repräsentativen Demokratie, dass der Partizipation dann Grenzen gesetzt sind, wenn Entscheidungen durch gewählte Repräsentanten zu treffen sind. Nichtsdestotrotz können Entscheidungsprozesse im Netz für Bürgerinnen und Bürger transparenter und nachvollziehbarer gestaltet werden. Einen großen Mehrwert einer digitalen Beteiligung bildet darüber hinaus die globale Vernetzung zwischen verschiedenen Interessengruppen, die einen many-to-many-Austausch über ein Thema ermöglicht. Ein Nachteil einer digitalen Beteiligung ist die Gefahr der Manipulation. Bei Internetabstimmungen könnten Nutzer mehrfach an der gleichen Abstimmung teilnehmen, sofern dort technische Vorkehrungen dies nicht ausschließen. Somit kann es zu einer Verzerrung des Ergebnisses kommen. Entsprechende Sicherheitsvorkehrungen können dieses Risiko allerdings nur minimieren. Darüber hinaus kann auch durch die Selbstorganisationskraft¹¹⁷ der Teilnehmer eines Netzwerkes eine Korrektur von offensichtlichen Manipulationsversuchen erfolgen. Eine schnellere und differenziertere Auswertung der Beteiligungsergebnisse kann folglich die Attraktivität und Aussagekraft von Partizipationsmöglichkeiten verbessern und damit die Beteiligungszahlen und die grundsätzliche

Verwertbarkeit der Ergebnisse für den weiteren politischen Prozess steigern. Dabei muss die Integration der Menschen, die nicht an der Online-Partizipation teilhaben können, immer mitgedacht werden.

2.2 Legislative Informationen

Bestandsaufnahme und Trends digitaler Informationen in der Arbeit der Legislative

Das Internet verändert die Art und Weise der Kommunikation ganz gleich, ob im privaten, geschäftlichen oder öffentlichen Bereich. Durch diese umfassende Neugestaltung verändert sich auch der politische Prozess. Bürgerinnen und Bürgern bieten sich jenseits von Wahlentscheidung und Parteimitgliedschaft Alternativen zur politischen Partizipation. Teilhabe wird stärker als bisher aktiv eingefordert. Eine wichtige Grundlage zur aktiven Mitgestaltung ist der Zugang zu Informationen. Wer sich effektiv einbringen will, benötigt Informationen zu den laufenden Verfahren und Prozessen sowie möglicherweise weiterführendes Hintergrundwissen. Der Staat sieht sich neuen Erwartungen und Anforderungen gegenüber, was die Bereitstellung und Aufarbeitung eben dieser Informationen angeht.

Die nachfolgenden Abschnitte sollen einen Überblick darüber geben, in welchem Umfang bereits heute Informationen über die Arbeit des Bundes- (2.2.1), Landes- (2.2.2) und europäischen Gesetzgebers (2.2.3) digital – und hier v. a. im Internet – verfügbar sind und in welcher Form die Aufbereitung der selbigen erfolgt. Dabei wird auch betrachtet, in welcher Tiefe Informationen angeboten werden. Werden lediglich die Ergebnisse des politischen Prozesses z. B. in Form verabschiedeter Gesetzestexte veröffentlicht? Oder werden zusätzliche Informationen bereitgestellt, die es erlauben, die vorangegangene oder sogar die aktuell laufende Diskussion inhaltlich vollständig nachzuvollziehen. Bei der Darstellung der Angebote wird am Rande auch eine mögliche Zielgruppenorientierung (z. B. für Kinder- und Jugendliche) berücksichtigt, da für sie Informationen teilweise speziell aufbereitet werden müssen. Sofern auf dem jeweiligen Internetauftritt auf externe Angebote, d. h. auf weitere Informationen anderer Anbieter direkt verwiesen wird, werden diese ebenfalls aufgeführt.

Der an dieser Stelle gegebene Überblick erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Ziel der Darstellungen ist es nicht, den tatsächlichen Informationsgehalt der jeweiligen Internetangebote zu referieren. Eine detaillierte wissenschaftliche Datenerhebung fand nicht statt. Vielmehr wurde versucht, einen Eindruck von dem jeweiligen Informationsangebot zu bekommen, wie es sich für die Nutzerinnen und Nutzer darstellt. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Internetangebote der Institutionen einer ständigen Dynamik unterliegen. Daher sind die nachfolgenden Ausführungen eine Momentaufnahme des Ist-Zustandes zum Zeitpunkt der Recherche. Die Betrachtung der Bundesländer hinsichtlich des Untersuchungsgegenstands erfolgt in alphabetischer Reihenfolge.

¹¹⁷ Vgl.: Koob, Dirk (1999): Gesellschaftliche Steuerung. Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse. Tectum Verlag, Marburg, S. 45.

2.2.1 Bund

In Deutschland wird die gesetzgebende Gewalt auf Bundesebene durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat ausgeübt.

Der Deutsche Bundestag

Auf der Homepage des Deutschen Bundestages¹¹⁸ werden zahlreiche Informationen zur Arbeit des Parlaments, darunter auch Grundlegendes zur Geschäftsordnung und zu Verfahrensfragen vorgehalten.¹¹⁹ Informationen zu den einzelnen Ausschüssen sind ebenfalls online frei verfügbar. So stehen u. a. sowohl die jeweiligen Tagesordnungen der Ausschüsse frei online zur Verfügung, Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse vor allem dann, wenn sie den Status von Bundestagsdrucksachen haben. Die Ausschüsse sind zudem dazu übergegangen, Protokolle öffentlicher Sachverständigenanhörungen sowie Stellungnahmen von Sachverständigen über das Portal des Deutschen Bundestages zu veröffentlichen.

Darüber hinaus wird über weitere Gremien, wie z. B. Enquete-Kommissionen, informiert. In Bezug auf die Bürgerbeteiligung ist hier besonders die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft hervorzuheben, die auf einer eigenen Internetpräsenz¹²⁰ nicht nur ein Forum¹²¹ eingerichtet hat und ein Blog¹²² betreibt, in dem die Mitglieder der Enquete über die neuesten Entwicklungen berichten, sondern darüber hinaus eine Beteiligungsplattform¹²³ nutzt, über die die Bürgerinnen und Bürger ihre Vorschläge und Ideen erstmals von Beginn an in die Arbeit eines politischen Gremiums des Deutschen Bundestages einbringen können. Über einen eigenen Twitter-Kanal¹²⁴ wird die interessierte Öffentlichkeit zudem stets aktuell informiert.

Das Dokumentations- und Informationssystem (DIP)¹²⁵ des Deutschen Bundestages und des Bundesrates dokumentiert die parlamentarischen Beratungen beider Verfassungsorgane. Dort finden sich Drucksachen des Bundestages und des Bundesrates sowie stenographische Berichte über die Plenarsitzungen des Bundestages. Dokumente aus dem legislativen Verfahren, die keine Bundestags- oder Bundesratsdrucksachen sind, sind nur in Einzelfällen über das Internet einsehbar. Somit stehen

Ausschussdrucksachen (z. B. Änderungsanträge und Beschlussvorlagen – sofern es sich nicht um Empfehlungen oder Berichte des Ausschusses handelt) der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung. Zudem werden die den Abgeordneten und ihren Mitarbeitern zur Verfügung gestellten Unterlagen ggf. nach § 17 der Geschäftsordnung und der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages eingestuft, wenn es sich um Inhalte handelt, die durch besondere Sicherungsmaßnahmen gegen die Kenntnisnahme durch Unbefugte geschützt werden sollen.

Der Deutsche Bundestag betreibt einen eigenen Kanal „Parlamentsfernsehen“. Dieser umfasst zum einen Plenardebatten, öffentliche Ausschusssitzungen und Sonderveranstaltungen aus dem Plenum und zum anderen redaktionelle Beiträge wie etwa Interviews mit Abgeordneten oder Berichte über Sonderausstellungen im Bundestag. Plenardebatten, öffentliche Ausschusssitzungen und Sonderveranstaltungen werden als sogenannte TV-Programme angeboten linear, d. h. zum gleichzeitigen Empfang durch die Öffentlichkeit, verbreitet. Zu diesem TV-Programmangebot zählen die Live-Übertragung und die Wiederholung der entsprechenden Sitzungen.¹²⁶ Darüber hinaus können die im Rahmen dieses TV-Angebots ausgestrahlten Plenardebatten, öffentliche Ausschusssitzungen und Sonderveranstaltungen im Internet auch gesondert, also außerhalb der linearen Verbreitung, abgerufen werden.

Demgegenüber finden sich redaktionelle Beiträge wie etwa Interviews mit Abgeordneten oder Berichte über Sonderausstellungen im Bundestag seit April 2011 nicht mehr im linear verbreiteten TV-Angebot. Nur in dem kurzen Zeitraum von Januar bis April 2011 wurden die redaktionellen Beiträge als Teil des Parlamentsfernsehens linear verbreitet und u. a. unverschlüsselt über Satellit ausgestrahlt. Im April 2011 wurden die redaktionellen Teile aus dem linear verbreiteten Angebot herausgenommen; sie sind seitdem nur noch im Internet unter <http://www.bundestag.de/mediathek> abrufbar. Damit folgt der Bundestag einem Hinweis der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) der Medienanstalten der Länder, die das Parlamentsfernsehen als Rundfunkangebot einordnet. Dies bedürfe nach Auffassung der ZAK einer rundfunkrechtlichen Zulassung. Dabei sei es unstrittig, dass der Deutsche Bundestag wie alle anderen Institutionen die Möglichkeit haben muss, im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit über seine Arbeit auf zeitgemäße Art und Weise zu informieren. Derzeit gebe es aber keine Rechtsgrundlage für ein so gestaltetes Parlamentsfernsehen und eine rundfunkrechtliche Zulassung könne das Verfassungsorgan gemäß Rundfunkstaatsvertrag nicht erhalten.¹²⁷ Die ZAK lässt offen, ob – neben den redaktionellen Beiträgen – auch das linear verbreitete sog. TV-

¹¹⁸ Deutscher Bundestag. <http://www.bundestag.de>

¹¹⁹ Deutscher Bundestag: Gesetzgebung. <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/gesetzgebung/index.html>

¹²⁰ Deutscher Bundestag: Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft. <http://www.bundestag.de/internetenquete/>

¹²¹ Deutscher Bundestag: Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft. Diskussionsforum. <https://forum.bundestag.de/forum.php>

¹²² Deutscher Bundestag: Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft. Blog. <http://blog.internetenquete.de>

¹²³ Adhocracy im Auftrag der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages. <https://www.enquetebeiteiligung.de>

¹²⁴ Twitter-Kanal der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft. <https://twitter.com/#!/InternetEnquete>

¹²⁵ Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP). Das gemeinsame Informationssystem von Bundestag und Bundesrat. <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt>

¹²⁶ Das Parlamentsfernsehen als sogenanntes TV-Angebot ist für Zuschauer im digitalen Kabelnetz Berlin/Brandenburg, über den Satelliten Astra 3B, 23,5 Grad Ost sowie über das Internet zu empfangen.

¹²⁷ Zu einer anderen Auffassung kommt das Gutachten von Prof. Dr. Hubertus Gersdorf, der das Parlamentsfernsehen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit als zulässig erachtet. vgl.: Gersdorf, Hubertus (2008): Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages. Rechtsgutachten im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages. Berlin.

Angebot wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks unzulässig sein soll.

Plenarsitzungen des Bundestages werden live im Internet übertragen¹²⁸, zudem können ältere Sitzungen in der Mediathek¹²⁹ des Deutschen Bundestages abgerufen werden. Die zugehörige Tagesordnung der Plenumssitzung ist ebenso online abrufbar.

Im Servicebereich der Homepage des Deutschen Bundestages gibt es weiterhin die Möglichkeit, einen Newsletter oder RSS-Feed zu abonnieren.

Hervorzuheben ist, dass es ein spezielles Angebot für die Zielgruppe der Kinder (Kuppelkucker¹³⁰, Politibongo¹³¹) und Jugendlichen (www.mitmischen.de¹³², www.parlamentsprofi.de¹³³) gibt. Die altersgerechten Angebote geben Kindern die Gelegenheit, den Bundestag spielerisch zu entdecken. Kindgerecht aufgearbeitete Nachrichten, ein Lexikon und auch einfache Spiele stehen dazu u. a. zur Verfügung.

Das Jugendportal informiert über die Aufgaben des Bundestages und vermittelt weiterführende Informationen anhand eines Lexikons, eines Quiz' oder zu aktuellen politischen Themen.

Informationen zu besonderen Angeboten für Kinder und Jugendliche beim Deutschen Bundestag (Kindertage, Planspiel „Parlamentarische Demokratie spielerisch erfahren“) sind ebenfalls online abrufbar.

Ebenfalls live berichtet der öffentlich-rechtliche Sender phoenix, dies auch im Internet.¹³⁴ Auf dessen Homepage finden sich zu ausgewählten Debatten auch Hintergrundinformationen. Des Weiteren hat phoenix einen YouTube-Kanal¹³⁵ eingerichtet, auf dem auch ausgewählte Redebeiträge über einen längeren Zeitraum vorgehalten werden. Schließlich hat der Sender eine Microsite erstellt, auf der die Funktionsweise der Gesetzgebung anschaulich dargestellt wird.¹³⁶

Der Bundesrat

Auch der Bundesrat als zweites Organ der deutschen Legislative verfügt über eine eigene Internetpräsenz.¹³⁷ Hier

finden sich ebenfalls u. a. die Informationen zum Gang des Gesetzgebungsverfahrens¹³⁸ sowie zu den Ausschüssen¹³⁹ des Bundesrates, zu denen – analog zum Bundestag – die Tagesordnung zu einzelnen Sitzungen online abrufbar ist. Beratungsvorgänge und Plenarprotokolle¹⁴⁰ stehen zum Download bereit. Darüber hinaus können, wie bereits bei der Betrachtung zum Deutschen Bundestag ausgeführt, parlamentarische Vorgänge des Bundesrates im Dokumentations- und Informationssystem (DIP) umfangreich recherchiert und ein Überblick über die dort stattfindenden Beratungen gewonnen werden.

Über die Internetseite des Bundesrates ist es möglich, einen Newsletter oder RSS-Feed zu abonnieren.

Mit Föderalio¹⁴¹ unterhält auch der Bundesrat ein eigenes Jugendportal, auf dem z. T. spielerisch Kenntnisse zu Bundesrat und Föderalismus vermittelt werden sollen.

Der Bundesrat erhielt 2006 für die Barrierefreiheit seines Internetangebots die Silberne Biene.¹⁴²

Zwischenfazit

Auf Bundesebene werden der Öffentlichkeit zwar umfassende Informationen zur Arbeit der Legislative zur Verfügung gestellt. Interessierte finden sowohl Hintergrundinformationen zum Ablauf des politischen Prozesses (hier insbesondere zum Gesetzgebungsverfahren), als auch bereits Informationen zum Stand der Behandlung konkreter Sachfragen (Live-Übertragungen von Plenarsitzungen, öffentlichen Sitzungen und Anhörungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages, Tagesordnungen und Protokolle verschiedener Gremien der beiden Legislativorgane). Besonders hervorzuheben ist, dass mit dem Dokumentations- und Informationssystem (DIP) umfangreiche Informationen zur parlamentarischen Arbeit der Verfassungsorgane vorgehalten werden, in denen darüber hinaus vielfältig recherchiert werden kann. Dies ist zum Beispiel nach Wahlperiode, Herausgeber, Themengebiet oder Dokumenttyp (Protokoll, Gutachten etc.) möglich. Auch eine Kombination verschiedener Suchkriterien ist möglich. Ein Zugriff auf alle Dokumente des Deutschen Bundestages (Ausschussdrucksachen etc.) und auf alle Sitzungen der Ausschüsse ist nicht vorgesehen. Neben einer möglichen Einstufung durch die Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages beruht dies auf dem in § 69 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) niedergelegten Grundsatz, dass die Beratungen

¹²⁸ Deutscher Bundestag: Mediathek. <http://www.bundestag.de/Mediathek/index.jsp?instance=m187&action=&live=true&view=>

¹²⁹ Deutscher Bundestag: Mediathek. <http://www.bundestag.de/Mediathek/index.jsp>

¹³⁰ Deutscher Bundestag: Kuppelkucker – Das Internetangebot des Deutschen Bundestages für Kinder. <https://www.kuppelkucker.de>

¹³¹ Deutscher Bundestag: Mediathek. Politibongo. <http://www.bundestag.de/Mediathek/index.jsp?categorie=Politibongo&action=search&mask=search&contentArea=common&instance=m187>

¹³² Mitmischen.de – Das Jugendportal des Deutschen Bundestages. <http://www.mitmischen.de>

¹³³ Deutscher Bundestag: Parlamentsprofi. <https://www.parlamentsprofi.de>

¹³⁴ Phoenix online. <http://www.phoenix.de/content/startseite/bundestag/351774>

¹³⁵ YouTube-Kanal des Senders phoenix. <http://www.youtube.com/phoenix>

¹³⁶ Phoenix online: Hintergrund Bundestag. <http://wissen.phoenix.de/topic/hintergrund-bundestag.html>

¹³⁷ Bundesrat. http://www.bundesrat.de/cln_110/DE/Home/homepage_node.html?__nnn=true

¹³⁸ Bundesrat: Das Gesetzgebungsverfahren. http://www.bundesrat.de/cln_161/nn_8328/DE/struktur/gesetzgebung/gesetzgebung-node.html?__nnn=true

¹³⁹ Bundesrat: Die Ausschüsse des Bundesrates. http://www.bundesrat.de/cln_161/nn_8330/DE/organe-mitglieder/ausschuesse/ausschuesse-node.html?__nnn=true

¹⁴⁰ Bundesrat: Parlamentsmaterialien. http://www.bundesrat.de/cln_161/nn_8330/DE/parlamentsmaterial/parlamentsmaterial-node.html?__nnn=true

¹⁴¹ Bundesrat: Föderalio. <http://foederalio.bundesrat.de/#!/spielen/>

¹⁴² Vgl.: Deutsche Behindertenhilfe-Aktion Mensch e. V./Stiftung Digitale Chancen: Barrierefreies Internet eröffnet neue Einsichten (BIENE): Biene-Wettbewerb. Preisträger. <http://www.biene-award.de/preistraeger>

der Ausschüsse des Deutschen Bundestages grundsätzlich nicht öffentlich sind (vgl. auch § 73 Absatz 2 GOBT). Die Angebote des Deutschen Bundestages und des Bundesrates berücksichtigen als Zielgruppen Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit je angepassten Angeboten.

2.2.2 Länder

Die Länder haben eine gemeinsame Plattform geschaffen, den Parlamentsspiegel.¹⁴³ Dieser ist das gemeinsame Informationssystem der Landesparlamente der Bundesrepublik Deutschland. Das integrierte System stellt umfangreiche Suchfunktionalitäten bereit und ermöglicht den direkten Zugriff auf die gesuchten Dokumente. Die (erweiterte) Suchmaske¹⁴⁴ erfasst verschiedene Parameter (z. B. Länder, Sachgebiet, Autor/Urheber, Schlagworte) über eine Listenauswahl und ermöglicht eine Sortierung der Ergebnisse nach Herkunft oder Datum. Es finden sich Dokumente zu allen gesetzgeberischen Initiativen mit ihrer parlamentarischen Behandlung, zu Regierungserklärungen und aktuellen Debatten, zu Anträgen, zu Anfragen an die Landesregierungen, zu Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen und vieles andere mehr.

Alle Internetpräsenzen der Landesparlamente informieren bezüglich der Legislative über Mitglieder und Gremien, den Gang der Gesetzgebung, Parlamentstermine, wichtige Rechtsgrundlagen und ebenso über die Möglichkeit, Petitionen einzureichen (meist postalisch oder per Fax) oder Volksbegehren o. Ä. zu initiieren. Viele Landesparlamente halten ergänzend zum Parlamentsspiegel eigene Datenbanken vor, in denen die parlamentarische Arbeit in Form von z. B. Tagesordnungen, Ausschuss- und Plenarprotokollen, großen und kleinen Anträgen, Gesetzesinitiativen oder Stellungnahmen dokumentiert wird. Oft sind detaillierte Recherchemöglichkeiten gegeben. Einige Landesparlamente gestalten ihren Webauftritt zielgruppenorientiert insbesondere mit speziellen Angeboten für Jugendliche.

Im Folgenden werden die Internetangebote der Legislative gesondert für jedes Land kurz dargestellt, bevor am Ende der Betrachtung ein Fazit zu Umfang und Tiefe der bereitgestellten Informationen mit Legislativbezug gezogen wird. Dabei wird auch die Einbeziehung neuer Kommunikationskanäle (z. B. Twitter, YouTube, Facebook etc.) berücksichtigt.

Baden-Württemberg

Der Landtag von Baden-Württemberg stellt auf seiner Internetseite¹⁴⁵ allgemeine Hintergrundinformationen zur

Arbeit und Funktionsweise des Parlaments und seiner Gremien zur Verfügung. Die Parlamentsarbeit in Baden-Württemberg wird in einer Parlamentsdokumentation umfangreich abgebildet¹⁴⁶, ähnlich dem DIP. Wichtige Informationen werden bereits geordnet nach Initiativen (Anträge, große und kleine Anfragen, Gesetzesentwürfe etc.), Gesetzesbeschlüssen, Plenarprotokollen, rechtlichen Grundlagen und Informationsmaterial auf der Internetpräsenz angeboten. Zudem werden unterschiedliche Suchfunktionalitäten bereitgestellt. Eine Volltextrecherche im Gesamtbestand geordnet nach verschiedenen Dokumenttypen und Wahlperioden ist ebenso möglich, wie eine Suche nach parlamentarischen Vorgängen, Drucksachen oder Plenardebatten für verschiedene Wahlperioden in der Parlamentsdokumentation.

Der Landtag überträgt seine Plenardebatten live im Internet.¹⁴⁷ Online abrufbar sind u. a. Termine, Tagesordnungen des Plenums, der Ausschüsse und Kommissionen, Plenarprotokolle, Beschlüsse sowie ein RSS-Feed.

Bayern

Auch der Bayerische Landtag informiert auf seiner Homepage über das Parlament, dessen Gremien und die Abgeordneten.¹⁴⁸ Aktuelles aus Parlament¹⁴⁹ und Ausschüssen¹⁵⁰ können Bürgerinnen und Bürger ebenso erfahren. Die Arbeit des Landesparlaments wird detailliert im Internet dokumentiert.¹⁵¹ Online abruf- und recherchierbar sind u. a. Drucksachen und Protokolle verschiedener Wahlperioden. Die Detailsuche bietet eine Vielzahl möglicher Suchkriterien und ermöglicht verschiedene Kombinationen dieser, um zu den gewünschten Informationen zu gelangen.¹⁵² Zudem gibt es einen Abonnement-Service, mit dem Bürgerinnen und Bürger Protokolle und Drucksachen nach ihren Vorstellungen anfordern können.¹⁵³ Über eine eigene Verkündungsplattform¹⁵⁴ werden Bekanntmachungen und Verwaltungsvorschriften im Internet amtlich bekannt gegeben. Im Einzelnen sind online abrufbar: Allgemeines Ministerialblatt (AllMBI), Bayeri-

¹⁴³ Landtag Nordrhein-Westfalen: Parlamentsspiegel. <http://www.parlamentsspiegel.de/ps/suche/index.jsp>

¹⁴⁴ Landtag Nordrhein-Westfalen: Parlamentsspiegel. erweiterte Suche. http://www.parlamentsspiegel.de/ps/suche/submit_verteiler.jsp;JSESSIONID=9676C24EE46456E4E96FD5144076B1F0.vm-portal02.Worker?db=psakt&gorm_f3=VIR&gorm_f3o=ph+is&gorm_f3i=X&form_f4=&form_f4o=ph+is&form_f4i=&rpp=50&r=1&woher=einfachbl&form_c=and&view=kurz&gorm_db=psakt&form_f7=BEGRIFF_IX&form_f7o=ph+like&form_f7i=&form_f10=HERKUNFT_IX&form_f10o=ph+is&form_f10i=&bu_such_erw=Erweiterte+Suche

¹⁴⁵ Landtag von Baden-Württemberg. <http://www.landtag-bw.de>

¹⁴⁶ Landtag von Baden-Württemberg: Dokumente. <http://www.landtag-bw.de/dokumente/index.asp>

¹⁴⁷ Landtag von Baden-Württemberg: AKTUELLES-Landtag live. http://www.landtag-bw.de/aktuelles/landtag_live/index.asp

¹⁴⁸ Bayerischer Landtag. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/index.htm>

¹⁴⁹ Bayerischer Landtag: Aus dem Plenum. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/7640.htm>

¹⁵⁰ Bayerischer Landtag: Aus den Ausschüssen. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/7538.htm>

¹⁵¹ Bayerischer Landtag: Drucksachen und Protokolle. einfache Suche. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/441.htm>

¹⁵² Bayerischer Landtag: Drucksachen und Protokolle. erweiterte Suche. http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/441.htm/-/papp/Suche_Dokumente/http://www.bayern.landtag.de/www/dokumente.suche.maske.jsp?DOKUMENT_TYPE=EXTENDED&DRS_SELECTED=true&PR_SELECTED=false&DOKUMENT_SUCHBEGRIFFE=&DOKUMENT_INTEGER_WAHLPERIODE=16&DOKUMENT_DOKUMENTNR=

¹⁵³ Bayerischer Landtag: Abonnement-Service. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/491.htm>

¹⁵⁴ Bayerischer Landtag: Verkündungsplattform. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/3963.htm>

sches Justizministerialblatt (JMBl), Amtsblatt der Bayerischen Staatsministerien für Unterricht und Kultus und Wissenschaft, Forschung und Kunst (KWMBI) – einschließlich Beiblatt – sowie das Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen (FMBl).

Angaben statistischer Art können der Internetpräsenz ebenso entnommen werden. Hier werden aufgeschlüsselt Informationen zur Zusammensetzung des Parlaments (Wahlergebnisse, Fraktionsstärken etc.), zu den Abgeordneten (Altersstruktur, Frauenanteil, Berufsstatistik)¹⁵⁵ und natürlich zur parlamentarischen Arbeit (Regeln im Plenum, Ausschüsse und Kommissionen etc.) vorgehalten.¹⁵⁶ Der aktuelle Haushaltsplan wird ebenso veröffentlicht.¹⁵⁷

Wichtige Gesetzestexte wie die Landesverfassung, das Landeswahlgesetz oder das Petitionsgesetz können ebenfalls abgerufen werden.¹⁵⁸

Überdies werden die Sitzungen des Landtags live im Internet übertragen.¹⁵⁹ Weiter besteht die Möglichkeit, Sitzungen per Video-on-Demand im Nachhinein anzusehen.¹⁶⁰

Der Bayerische Landtag ist mit einem eigenen Kanal auf YouTube¹⁶¹ und bei Twitter¹⁶² auch in den Sozialen Medien vertreten.

Berlin

Das Berliner Abgeordnetenhaus stellt auf seiner Internetpräsenz grundlegende Informationen zu Parlament, Abgeordneten und Gremien zur Verfügung.¹⁶³ Ferner wird die Arbeitsweise erläutert. Wichtige Rechtsgrundlagen der parlamentarischen Arbeit (z. B. Geschäftsordnung, Landesabgeordnetengesetz etc.), Plenarprotokolle sowie Sitzungsunterlagen der Fachausschüsse können direkt auf der Homepage des Berliner Abgeordnetenhauses eingesehen werden.

Über eine gesonderte Parlamentsdokumentation (PARDOK¹⁶⁴) hingegen können Drucksachen, Protokolle, Gesetzes- und Verordnungsblätter verschiedener Legisla-

turen etc. recherchiert werden. Sie liefert die Detailinformationen der Parlamentsarbeit. Gesuchte Vorgänge können durch Angaben zu Legislaturperiode, Vorgangsort oder Dokumenttyp, nach Titel, Schlagwort- oder Volltextsuche über eine Suchmaske gefunden werden. Logische Verknüpfungen mit „und“, „oder“ und „nicht“ sind ebenfalls möglich. Über voreingestellte Suchen gelangt man an Informationen zu aktuellen Themen¹⁶⁵ und der detaillierten inhaltlichen Dokumentation der letzten Plenarsitzungen.¹⁶⁶

Ein speziell auf Jugendliche zugeschnittenes Angebot ist ebenso vorhanden.¹⁶⁷ Eine Heranführung an das Thema Politik erfolgt z. B. mittels eines bekannten Comics.¹⁶⁸ Darüber hinaus wird auf weitere Angebote hingewiesen, z. B. Kenntnisse zur Demokratie mittels eines Märchen- bzw. Rollenspiels zu vermitteln. Die Vermittlung solchen Wissens über das Internet ist durch ein Online-Parlamentsquiz möglich.¹⁶⁹

Der Rundfunk Berlin Brandenburg (rbb) bietet die Parlamentsdebatten als Video-on-Demand an.¹⁷⁰

Brandenburg

Der Landtag Brandenburg stellt auf seiner Internetseite¹⁷¹ allgemeine Informationen zur Arbeit des Parlaments und seiner Gremien zur Verfügung. Es besteht direkter Zugriff auf die Landesverfassung. Die Ergebnisse des politischen Prozesses sind in Form verabschiedeter Gesetze der letzten Wahlperioden einsehbar. Informationen zu aktuellen Gesetzesentwürfen und dem derzeitigen Stand der Beratungen erhält man ebenso. Unter dem Stichwort Parlamentspapiere findet man u. a. Tagesordnungen sowie Hinweise auf weiterführende Datenbanken. In Brandenburg wird die Arbeit der Legislative online auf dem Portal Parldok – BB¹⁷² dokumentiert. Dort sind z. B. Protokolle oder Verordnungen verschiedener Legislaturperioden abrufbar. Es ist beispielsweise möglich Informationen über Mandatsträger zu erhalten, z. B. die Vita, oder herauszusuchen, wer eigentlich der oder die Wahlkreisabgeordnete ist. Weiterhin bietet die Datenbank an, Parlamentsdoku-

¹⁵⁵ Bayerischer Landtag: Wahlen und Statistiken. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/83.htm>

¹⁵⁶ Bayerischer Landtag: Parlament. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/10.htm>

¹⁵⁷ Bayerischer Landtag: Doppelhaushalt 2011/2012 des Freistaats Bayern. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/191.htm>

¹⁵⁸ Bayerischer Landtag: Rechtsgrundlagen. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/196.htm>

¹⁵⁹ Bayerischer Landtag: Live-Video. http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/SID-0A033D45-1368D439/landtag/x/-/www1/275_streaming.htm

¹⁶⁰ Bayerischer Landtag: Videoarchiv. <http://www.bayern.landtag.de/lisp/anzeigen;jsessionid=A2152545CDF4C8861C5CEBCF635CCE67?CASE=SitzungAnzeigen&ACTION=VideoArchiv>

¹⁶¹ YouTube-Kanal des Bayerischen Landtags. <http://www.youtube.com/user/bayernlandtag>

¹⁶² Twitter-Kanal des Bayerischen Landtags. https://twitter.com/Landtag_Bayern

¹⁶³ Abgeordnetenhaus von Berlin, Parlament. <http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vHTML/C01?OpenDocument>

¹⁶⁴ Abgeordnetenhaus von Berlin: Parlamentsdokumentation. <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/AHAB>

¹⁶⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin: Parlamentsdokumentation. Aktuelle Themen. <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/AHAB/servlet.starweb?path=AHAB/ProfilLinkTree.web&id=ahabfastlink&search=R%3D1&format=tree>

¹⁶⁶ Abgeordnetenhaus von Berlin: Parlamentsdokumentation. Plenarsitzungen. <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/AHAB/servlet.starweb?path=AHAB/ProfilTopLinks.web&id=ahabfastlink&format=Toplinks>

¹⁶⁷ Abgeordnetenhaus von Berlin: Jugend und Politik. <http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vHTML/I01?OpenDocument>

¹⁶⁸ Abgeordnetenhaus von Berlin: Die Abrafaxe im Abgeordnetenhaus. MOSAIK Steinchen für Steinchen Verlag. 2009. [http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/I01/\\$FILE/Mosaikheft_vollständig.pdf](http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/I01/$FILE/Mosaikheft_vollständig.pdf)

¹⁶⁹ Abgeordnetenhaus von Berlin: Parlamentsquiz. <http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wquiz.nsf/vHTML/I14?OpenDocument>

¹⁷⁰ Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb): Im Parlament – Plenarsitzungen in Berlin und Brandenburg. <http://www.rbb-online.de/imparlament/index.html>

¹⁷¹ Landtag Brandenburg: Parlament. <http://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/396590>

¹⁷² Landtag Brandenburg: Parlamentsdokumentation Brandenburg. <http://www.parldok.brandenburg.de/starweb/LTBB/start.html>

mente und Beratungsvorgänge anhand verschiedener Parameter zu recherchieren. So erhält man Zugriff auf Bekanntmachungen, Anträge, Beschlussempfehlungen, Gesetzesentwürfe und vieles andere mehr. Über einen Profildienst erhält man schnellen Zugriff auf Dokumente (u. a. kleine und große Anfragen, Anträge und Gesetzesentwürfe) zu aktuellen Themen. Einen RSS-Feed hält die Datenbank ebenfalls bereit.

Bürgerinnen und Bürger können sich auf einer eigenen Internetseite über verabschiedete Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Veröffentlichungsblätter (BRAVORS¹⁷³) kurz über geltendes Landesrecht informieren. Detaillierte Recherchemöglichkeiten stehen dazu zur Verfügung.

Der Rundfunk Berlin Brandenburg (rbb) bietet die Parlamentsdebatten als Video-on-Demand an.¹⁷⁴ Es finden sich Verlinkungen auf Dokumente (z. B. Anträge, Anfragen), die Gegenstand der betrachteten Debatte sind und ist der Nachvollziehbarkeit dieser förderlich. Aus der Parlamentsdebatte können gezielt einzelne Redebeiträge ausgewählt und angesehen werden.

Bremen

Die Bremische Bürgerschaft veröffentlicht Dokumente zur Parlamentsarbeit umfangreich im Internet.¹⁷⁵ Über öffentliche Sitzungen der Ausschüsse wird auf der Homepage ebenso informiert wie über die zugehörigen Tagesordnungen. In einem eigenen Dokumentenbereich werden u. a. Rechtsgrundlagen (Landesverfassung, Abgeordnetengesetz, Geschäftsordnung, Wahlgesetz etc.), laufende Initiativen (kleine und große Anfragen, Gesetzesanträge etc.) und Beschlussprotokolle der Bürgerschaft veröffentlicht. Es besteht die Möglichkeit, gezielt nach bestimmten Dokumenten zu suchen.¹⁷⁶

Es werden weiterführende Informationen zur Arbeit des Parlaments und zu dessen Gremien angeboten. Über Mitglieder des Landesparlaments wird ebenso informiert, wie über deren Rechte und Pflichten oder über Verhaltensregeln. Statistische Informationen zur Wahl und Zusammensetzung der Volksvertretung werden gleichfalls angeboten.¹⁷⁷ Ein Kalender bietet tagesaktuell Einblick in Termine der Gremien der Bürgerschaft.

Die Bremische Bürgerschaft unterhält ein eigenes Jugendportal.¹⁷⁸

¹⁷³ Landesregierung Brandenburg: BRAVORS-Vorschriften des Landes Brandenburg. <http://www.bravors.brandenburg.de>

¹⁷⁴ Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb): Im Parlament – Plenarsitzungen in Berlin und Brandenburg. <http://www.rbb-online.de/imparlament/index.html>

¹⁷⁵ Bremische Bürgerschaft: Dokumente. <http://www.bremische-buergerschaft.de/index.php?id=3>

¹⁷⁶ Bremische Bürgerschaft: Dokumentensuche. <http://www.bremische-buergerschaft.de/index.php?id=203>

¹⁷⁷ Bremische Bürgerschaft: Statistiken. <http://www.bremische-buergerschaft.de/index.php?id=388>

¹⁷⁸ Bremische Bürgerschaft: Jugend. http://www.jugend.bremische-buergerschaft.de/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=37

Facebook¹⁷⁹ und Twitter¹⁸⁰ werden für die Öffentlichkeitsarbeit genutzt.

Die Bremische Bürgerschaft erhielt 2003 für die Barrierefreiheit ihres Internetangebots die Silberne Biene.¹⁸¹

Hamburg

Die Bürgerschaft der Hansestadt stellt Hintergrundinformationen zum Parlament und seiner Gremien im Internet zur Verfügung. Alle Drucksachen, Plenarprotokolle und parlamentarischen Vorgänge seit Beginn der 16. Wahlperiode werden in einer Parlamentsdatenbank¹⁸² im Internet vorgehalten. Auch hier kann wie bei Datenbanken anderer Länder anhand verschiedener (z. B. formaler) Kriterien recherchiert werden.¹⁸³ Die Infothek¹⁸⁴ enthält Informationen u. a. über Wahlergebnisse, Rechtsgrundlagen sowie weitere Statistiken. Darüber hinaus nutzt auch die Hamburgische Bürgerschaft den Parlamentsspiegel, um Dokumente zu veröffentlichen.

Die Debatten im Plenum können live im Internet¹⁸⁵ mitverfolgt werden.

Die Hamburger Bürgerschaft nutzt ebenso eigene Kanäle auf Facebook¹⁸⁶, YouTube¹⁸⁷, Google¹⁸⁸ und Twitter.¹⁸⁹

Hessen

Der Hessische Landtag stellt auf seiner Internetpräsenz die Arbeit des Parlaments und seiner Untergliederungen im Allgemeinen vor.¹⁹⁰ Es werden aber auch Termine von Gremiensitzungen veröffentlicht. Über entsprechende Links erreichen interessierte Bürgerinnen und Bürger beratungsrelevante Unterlagen zu den Ausschusssitzungen. Gleiches gilt für die Beratungen im Plenum. So können debattenrelevante Vorgänge z. B. über entsprechende Hy-

¹⁷⁹ Facebook-Seite der Bremischen Bürgerschaft. <http://de-de.facebook.com/pages/Bremische-B%C3%BCrgerschaft/112062055514490>

¹⁸⁰ Twitter-Kanal der Bremischen Bürgerschaft. <http://twitter.com/#!/HBBuergerschaft>

¹⁸¹ Deutsche Behindertenhilfe-Aktion Mensch e. V./Stiftung Digitale Chancen. Barrierefreies Internet eröffnet neue Einsichten (BIENE): Biene-Wettbewerb. Preisträger. <http://www.biene-award.de/preistraeger>

¹⁸² Hamburgische Bürgerschaft: Parlamentsdatenbank. http://www.hamburgische-buergerschaft.de/cms_de.php?templ=info_sta.tpl&sub1=387&sub2=405&cont=415

¹⁸³ Hamburgische Bürgerschaft: Parlamentsdatenbank. <https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/>

¹⁸⁴ Hamburgische Bürgerschaft: Infothek. http://www.hamburgische-buergerschaft.de/cms_de.php?templ=aufg_lexikon.tpl&sub1=96&cont=9

¹⁸⁵ Hamburgische Bürgerschaft: Live-Übertragung der Bürgerschaftssitzungen. http://www.hamburgische-buergerschaft.de/cms_de.php?templ=akt_livestream.tpl&sub1=61&cont=1107

¹⁸⁶ Facebook-Seite der Hamburgischen Bürgerschaft. <http://www.facebook.com/hamburgische.buergerschaft>

¹⁸⁷ YouTube-Kanal der Hamburgischen Bürgerschaft. <http://www.youtube.com/buergerschaftHH>

¹⁸⁸ Hamburgische Bürgerschaft bei Google+. <https://plus.google.com/104628624881775098955/posts>

¹⁸⁹ Twitter-Kanal der Hamburgischen Bürgerschaft. <http://twitter.com/buergerschafthh>

¹⁹⁰ Hessischer Landtag: Unser Parlament. <http://www.hessischer-landtag.de/icc/Internet/nav/709/7096034b-052a-7911-a7c5-ab64c48b23a9.htm>

perlinks im Beschlussprotokoll eingesehen werden. Auf den Internetseiten werden ferner Tagesordnungen und Beschlussprotokolle veröffentlicht. Online zugänglich sind ebenso schriftliche Stellungnahmen im Rahmen durchgeführter Anhörungen.¹⁹¹ Eine Videogalerie¹⁹² ermöglicht den Zugriff auf Beiträge öffentlich-rechtlicher und privater Fernsehanstalten (Interviews, ausgewählte Landtagsdebatten etc.) zur Arbeit der hessischen Parlamentarier bzw. zur Parlamentsarbeit. Parlamentsdebatten können im Internetangebot des Hessischen Rundfunks¹⁹³ angeschaut werden. Auch der hessische Landtag verfügt über ein Landtagsinformationssystem¹⁹⁴, welches die Recherche in den veröffentlichten Dokumenten (z. B. Plenarprotokolle, themenspezifische Suche etc.) erlaubt. Parlamentsdokumente sind dort ebenso abrufbar wie Statistiken oder Gesetzes- und Verordnungsblätter.

Mecklenburg-Vorpommern

Der Landtag von Mecklenburg – Vorpommern stellt die gängigen Informationen zum Parlament, dessen Gremien und der Arbeitsweise bereit und verfügt außerdem über eine Mediathek¹⁹⁵, in der sich Videos vergangener Parlamentsitzungen finden. Ebenso gibt es ein Parlamentsfernsehen, welches die Sitzungen des Landtags live im Internet überträgt. Das Landesparlament stellt hierüber auch Dokumente in einer Datenbank zur Verfügung¹⁹⁶, die die gleichen Funktionalitäten bietet, wie die von der Hamburgischen Bürgerschaft verwandte. Die Informationsangebote und Recherchemöglichkeiten sind daher vergleichbar; auch mit denen anderer Länder. Der Informationsumfang ist ähnlich hoch und detailliert. Aktuelle wie zurückliegende politische Debatten sind nachvollziehbar dokumentiert. Es besteht die Möglichkeit, einen Newsletter zu abonnieren.

Niedersachsen

Der Landtag Niedersachsens stellt Sachinformationen zu Abgeordneten und der Organisation der parlamentarischen Arbeit¹⁹⁷ auf seiner Homepage bereit. Die inhaltliche Debattenstruktur kann anhand von Tagesordnungen und in ihnen enthaltene Links auf entsprechende Anträge und weitere Dokumente nachvollzogen werden. Niedersachsen hat die sog. NILAS-Datenbank¹⁹⁸ (Niedersächsisches LandtagsdokumentationsSystem) eingeführt. In

dieser Datenbank sind alle parlamentarischen Initiativen (Gesetzentwürfe, Anträge, Anfragen u. a.) mit einer inhaltlichen Kurzbeschreibung und ihrem Beratungsablauf dargestellt. Ein Zugriff auf Originaldokumente (Drucksachen und Plenarprotokolle ab der 14. Wahlperiode) ist ebenfalls möglich. Detaillierte Suchfunktionen werden angeboten. Auf der Homepage wird darauf hingewiesen, dass der Norddeutsche Rundfunk (NDR) Landtagsdebatten in voller Länge live übertrage.¹⁹⁹ Hierzu existiert ein entsprechender Link.²⁰⁰

Über die Homepage des Landtags ist auch eine entsprechende Jugendseite erreichbar, die über die Arbeit des Landtags informiert. Ein RSS-Feed kann abonniert werden.

Nordrhein-Westfalen

Wie bei den bisher betrachteten Volksvertretungen erhält man auch auf den Internetseiten des Landtags von Nordrhein-Westfalen Hintergrundinformationen zur parlamentarischen Arbeit.²⁰¹ Die öffentlichen Dokumente des Landtags von Nordrhein-Westfalen finden sich in einer online erreichbaren Datenbank²⁰², die detailliert durchsucht werden kann. Tagesordnungen und Protokolle der Plenar- und Gremiensitzungen sind ebenso auf der Internetpräsenz des Landtags abrufbar wie Haushaltspläne. Zum Stand laufender Gesetzgebungsverfahren wird online informiert.²⁰³ Von zu bestimmten Themengebieten eingeholten Gutachten kann online über eine Gutachtdatenbank²⁰⁴ Kenntnis genommen werden. Zudem werden die öffentlichen Sitzungen des Landtags Nordrhein-Westfalen live im Internet übertragen; vergangene Sitzungen der aktuellen Legislaturperiode sind als Video-on-Demand abrufbar.²⁰⁵

Auf den Seiten des Landtags wird ein eigenes Jugendangebot bereitgestellt.²⁰⁶ Newsletter und RSS-Feed können abonniert werden.

Der Landtag von Nordrhein-Westfalen erhielt 2005 für die Barrierefreiheit seines Internetangebots die Goldene Biene.²⁰⁷

¹⁹¹ Hessischer Landtag: Schriftliche Anhörungen im Hessischen Landtag. <http://www.hessischer-landtag.de/icc/Internet/nav/d09/d09304c5-4e6d-1621-9a7d-9c8402184e37.htm>

¹⁹² Hessischer Landtag: Videogalerie. <http://www.hessischer-landtag.de/icc/Internet/nav/42f/42f01cb3-d540-7210-f11e-5052184e3734.htm>

¹⁹³ Hessischer Rundfunk (hr): Politik in Hessen-Die Debatten im Landtag. <http://www.hr-online.de/website/specials/home/index.jsp?rubrik=72047&startrubrik=30676>

¹⁹⁴ Hessischer Landtag: Das Landtagsinformationssystem. <http://www.hessischer-landtag.de/icc/Internet/nav/a66/a666034b-052a-7911-a7c5-ab64c48b23a9.htm>

¹⁹⁵ Landtag Mecklenburg-Vorpommern: Mediathek. <http://www.landtag-mv.de/mediathek/landtag-live.html>

¹⁹⁶ Landtag Mecklenburg-Vorpommern: Parlamentsdatenbank. <http://www.dokumentation.landtag-mv.de/Parldok>

¹⁹⁷ Landtag Niedersachsen: Organisation. <http://www.landtag-niedersachsen.de/organisation>

¹⁹⁸ Landtag Niedersachsen: Parlamentsdokumente. <http://www.landtag-niedersachsen.de/parlamentsdokumente>

¹⁹⁹ Landtag Niedersachsen: Videoübertragungen. http://www.landtag-niedersachsen.de/landtag_live

²⁰⁰ Norddeutscher Rundfunk (NDR): Landtag. <http://www.ndr.de/regional/niedersachsen/landtag461.html>

²⁰¹ Landtag Nordrhein-Westfalen: Parlament und Wahlen. http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation_R2010/030-Parlament-und-Wahlen/Inhalt.jsp

²⁰² Landtag Nordrhein-Westfalen: Parlamentsdatenbank. http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_II/II.2/Landtagsdokumentation/landtagsdokumentation_14wp.jsp

²⁰³ Landtag Nordrhein-Westfalen: Aktuelle Gesetzgebung-Übersicht. http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Gesetzgebung/Aktuell/01_Aktuelle_Gesetzgebungsverfahren/index.jsp

²⁰⁴ Landtag Nordrhein-Westfalen: Gutachtdatenbank. http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation_R2010/040-Dokumente-und-Recherche/070-Gutachten/020-Gutachtdatenbank/Inhalt.jsp

²⁰⁵ Landtag Nordrhein-Westfalen: Parlaments-TV. http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_I/I.1/Zwischenseite-TV.jsp

²⁰⁶ Landtag Nordrhein-Westfalen: Jugendangebot. http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_II/II.1/Jugend/home.jsp

²⁰⁷ Vgl.: Deutsche Behindertenhilfe-Aktion Mensch e. V./Stiftung Digitale Chancen: Barrierefreies Internet eröffnet neue Einsichten (BIENE). Biene-Wettbewerb. Preisträger. <http://www.biene-award.de/preistraeger>

Rheinland-Pfalz

Neben allgemeinen Informationen zur parlamentarischen Arbeit und zum Parlamentarischen Prozess können über die Internetpräsenz des Landtages Rheinland-Pfalz²⁰⁸ detaillierte Informationen zu Gremiensitzungen, z. B. der Ausschüsse online eingesehen werden. Über entsprechende Verknüpfungen z. B. in den Sitzungseinladungen erhält man Zugang zu den beratungsrelevanten Vorgängen. In den Parlamentsmaterialien kann online anhand verschiedener Kriterien detailliert recherchiert werden. Das System namens „OPAL“²⁰⁹ orientiert sich dabei an denjenigen des Bundes oder beispielsweise Bayerns. U. a. sind Rechtsgrundlagen, Drucksachen sowie Plenarprotokolle abrufbar. Weiter wird der aktuelle Stand der Beratungen während der Plenarsitzungen im Internet veröffentlicht, „Plenum aktuell“²¹⁰. Die Plenarsitzungen des Landtags werden live im Internet übertragen. Der Livestream wird auch für mobile Endgeräte angeboten.²¹¹

Auf den Seiten des Landtags wird ein eigenes Jugendangebot bereitgestellt.²¹²

Ein RSS-Feed kann abonniert werden.

Saarland

Unter der Überschrift Der Landtag bietet der Landtag des Saarlandes Hintergrundinformationen zu Struktur und Aufgaben der Parlamentsarbeit.²¹³ Das Saarland stellt Listen zu Drucksachen und Plenarprotokollen online zur Verfügung.²¹⁴ Über einen Klick auf den Namen des jeweiligen Dokumentes erhält man Zugriff auf den Volltext. Für eine Recherche nach bestimmten Dokumenten wird auf der Dokumentenseite eine einfache Suchfunktion angeboten. Die Vorauswahl bestimmter Parameter ist nicht vorgesehen. Alle Suchkriterien müssen von den Nutzerinnen und Nutzern eingegeben werden. Für Video- und Audiostreams wird auf das Angebot des Saarländischen Rundfunks (SR) verwiesen.²¹⁵ Eine Terminübersicht wurde zum Recherchezeitpunkt zum einen in Form eines einfachen Kalenders angeboten, der die künftigen Sitzungstermine des Plenums enthält.²¹⁶ Über einen kleineren Kalender am Rande der Seite, in dem Tage mit Veranstaltungen bzw. Terminen hervorgehoben sind, gelangt man über einen Klick auf das entsprechende Datum zu den Terminen des Tages. Dort finden sich dann auch wei-

terführende Dokumente der jeweiligen Gremien wie Tagesordnungen von Ausschuss- oder Plenumsitzungen.²¹⁷ Auf den Seiten des Landtags wird ein eigenes Jugendangebot bereitgestellt.²¹⁸

Ein Newsletter kann abonniert werden.

Sachsen

Der Sächsische Landtag informiert in seinem Internetangebot über Mitglieder, Aufgaben und Struktur der Landeslegislative.²¹⁹ Über einen Sitzungsplan und die darin veröffentlichten Tagesordnungen können sich Bürgerinnen und Bürger über die in den Ausschüssen behandelten Themen informieren. Beratungsrelevante Drucksachen sind den Tagesordnungspunkten zugeordnet und können im Internet eingesehen werden.²²⁰ Darüber hinaus können alle Dokumente des Sächsischen Landtags (Drucksachen, Plenarprotokolle, Ausschussprotokolle) im Elektronischen Dokumentations- und Archivsystem (EDAS) eingesehen werden.²²¹ Dazu existieren detaillierte Recherchemöglichkeiten über entsprechende Suchmasken z. B. nach Stichworten, Dokumentenart und -typ bzw. nach federführendem Ausschuss oder Urheber. Der Sächsische Landtag überträgt die Plenarsitzungen per Livestream. Zusätzlich werden Informationen zum aktuellen Tagesordnungspunkt und zum Redner bereit gestellt.²²² Außerdem stehen alle Plenarsitzungen der aktuellen Wahlperiode als Video-on-Demand zum Abruf bereit.²²³

Auch der Sächsische Landtag unterhält ein eigenes Jugendportal.²²⁴

Ein RSS-Feed kann abonniert werden.

Sachsen-Anhalt

Die Aufgaben, Struktur und Arbeitsweise des Landtags von Sachsen-Anhalt²²⁵ sowie dessen Parlamentsarbeit²²⁶ wird im Internet dokumentiert. In einer Parlamentsdoku-

²⁰⁸ Landtag Rheinland-Pfalz. <http://www.landtag.rlp.de/Startseite>

²⁰⁹ Landtag Rheinland-Pfalz: Parlamentsdokumentation. http://83.243.51.73/starweb/OPAL_extern/index.htm

²¹⁰ Landtag Rheinland-Pfalz: Plenum aktuell. <http://www.landtag.rlp.de/Aktuelles/Plenum-aktuell/>

²¹¹ Landtag Rheinland-Pfalz: Plenum Live. <http://www.landtag.rlp.de/Aktuelles/Plenum-Live/>

²¹² Landtag Rheinland-Pfalz: Jugendseiten. <http://www.landtag.rlp.de/jugendbereich/iisstart.asp?load=start>

²¹³ Landtag des Saarlandes: Aufbau und Organisation. <http://www.landtag-saar.de/DerLandtag/Seiten/default.aspx>

²¹⁴ Landtag des Saarlandes: Dokumente. <http://www.landtag-saar.de/Dokumente/Seiten/default.aspx>

²¹⁵ Saarländischer Rundfunk (SR): Landtag. http://www.sr-online.de/sronline/nachrichten/politik_wirtschaft/landtag/index.html

²¹⁶ Landtag des Saarlandes: Terminkalender für das Jahr 2013. http://www.landtag-saar.de/Dokumente/Ausschuss/Zeitplan_2013.pdf

²¹⁷ Vgl. z. B. Landtag des Saarlandes: Ausschuss für Justiz, Verfassungs- und Rechtsfragen sowie Wahlprüfung. http://www.landtag-saar.de/Aktuelles/_layouts/DE.Mms.SharePoint2010.Calendar/EventDetailsCalendar.aspx?PageType=4&ListId={84faedfc-95f7-40a7-836a-dd23755361ae}&ID=289&ContentTypeID=0x0102004990951A391C43FCA8914631882CADCC000FF138968651774A9632D0DEA36C793C

²¹⁸ Landtag des Saarlandes: Jugend. <http://www.landtag-saar.de/Jugend/Seiten/default.aspx>

²¹⁹ Sächsischer Landtag: Landtag. <http://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/index.aspx>

²²⁰ Sächsischer Landtag: Sitzungskalender. <http://www.landtag.sachsen.de/de/aktuelles/sitzungskalender/index.aspx>

²²¹ Sächsischer Landtag: Parlamentsdokumentation. <http://edas.landtag.sachsen.de/>

²²² Sächsischer Landtag: Liveübertragung. <http://www.landtag.sachsen.de/de/aktuelles/liveuebertragung/index.aspx>

²²³ Sächsischer Landtag: Videoarchiv. <http://www.landtag.sachsen.de/de/aktuelles/videoarchiv/sitzungen.aspx>

²²⁴ Sächsischer Landtag: Jugend und Politik. http://www.landtag.sachsen.de/de/jugend_politik/index.aspx

²²⁵ Landtag von Sachsen-Anhalt. <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/index.php?id=57>

²²⁶ Landtag von Sachsen-Anhalt: Parlamentsdokumentation. <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/index.php?id=69>

mentation werden u. a. Plenar- und Ausschussprotokolle sowie Drucksachen, Kurzberichte, Gesetzes- und Verordnungsblätter bereitgestellt. Über eine Dokumentsuche²²⁷ kann u. a. nach Datum, Redner, Dokumenttyp oder Stichwort differenziert recherchiert werden. Eine Liste aktueller Dokumente sowie Plenar- und Ausschussprotokolle oder Kurzberichte von Ausschusssitzungen sind ebenfalls online einsehbar. Tagesordnungen der Ausschuss- und Plenarsitzungen werden veröffentlicht, beratungsrelevante Unterlagen sind zwar aufgeführt aber nicht verlinkt. Sie stehen jedoch über die Dokumentsuche zur Kenntnisnahme online zur Verfügung.

Die Plenarsitzungen des Landtags von Sachsen-Anhalt werden einerseits in Berichtsform (Kurzbericht und stenografischer Bericht)²²⁸ im Internet dokumentiert. Andererseits werden auch Video-on-Demand-Beiträge²²⁹ zu den einzelnen Tagesordnungspunkten angeboten.

Schleswig-Holstein

Grundlegende Informationen zu Mitgliedern, Aufgaben und Arbeitsweise des Landtages von Schleswig-Holstein finden sich auf dessen Internetpräsenz.²³⁰ Dort erhält man dementsprechend auch Informationen über die Arbeit der Ausschüsse, deren Tagesordnungen und darin verlinkt die Beratungsgrundlagen, z. B. im Falle des Finanzausschusses.²³¹ Das Landesparlament stellt, ähnlich dem DIP, umfangreiche Materialien über die Parlamentsarbeit (Tagesordnungen, Beschlussprotokolle, Drucksachen etc.) im Internet zur Verfügung.²³² Eine gezielte Suche nach bestimmten Informationen wird über eine entsprechende Suchmaske ermöglicht. Darüber hinaus wird die Arbeit des Landtags auf der Seite „plenum online“ zeitnah abgebildet.²³³ Hier können beginnend ab dem Jahr 2003 zu den jeweiligen Plenarsitzungen beratungsrelevante Dokumente aufgerufen werden. Zusätzlich können die Sitzungen des Landtags per Livestream verfolgt werden, „ParlaTV“²³⁴. Pressemitteilungen werden neben den klassischen Verbreitungswegen auch via Twitter verbreitet, „parlanet“²³⁵.

²²⁷ Landtag von Sachsen-Anhalt: Dokumentsuche. <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/index.php?typ=2&id=200>

²²⁸ Landtag von Sachsen-Anhalt: Plenarprotokolle und Kurzberichte. <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/index.php?id=202>

²²⁹ Landtag von Sachsen-Anhalt: Landtagssitzungen. http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/index.php?id=184&agenda_id=2139

²³⁰ Schleswig-Holsteinischer Landtag: Startseite. <http://www.landtag.ltsh.de>

²³¹ Schleswig-Holsteinischer Landtag: Einladung zur 68. Sitzung des Finanzausschusses, 16. Februar 2012. http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/infotehk/wahl17/aussch/finanz/einladung/2012/17-068_02-12.pdf

²³² Schleswig-Holsteinischer Landtag: LIS-SH, Landtagsinformationssystem Schleswig-Holstein. <http://liss.lvn.parlanet.de/shlt/start.html>

²³³ Schleswig-Holsteinischer Landtag: plenum-online. <http://www.landtag.ltsh.de/plenumonline/index.htm>

²³⁴ Schleswig-Holsteinischer Landtag: ParlaTV. <http://www.ltsh.de/ParlaTV/index.html>

²³⁵ Twitter-Kanal des Landtags von Schleswig-Holstein. <http://twitter.com/#!/ParlaNet>

Ein Newsletter sowie RSS-Nachrichtendienste können abonniert werden.

Thüringen

Neben allgemeinen Informationen zu Aufbau und Arbeitsweise des Parlaments²³⁶ finden sich auf den Internetseiten des Landtags des Landes Thüringen auch die üblichen wichtigen Rechtsgrundlagen.²³⁷ Auch die Parlamentsdatenbank²³⁸ des Landtags von Thüringen ist über das Internet erreichbar. Dort kann gezielt nach verschiedenen Kriterien, Schlagworten und Themen oder z. B. auch nach Ausschuss- und Plenarprotokollen, Drucksachen oder Vorlagen und Anfragen gesucht werden. Die Datenbank des Landesparlaments bietet die gleichen Funktionalitäten, wie sie zuvor bei den Ländern Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern beschrieben wurden. Die Plattform ist augenscheinlich identisch. Die Plenarsitzungen werden live im Internet übertragen.²³⁹ Dazu sind die aktuelle Tagesordnung und die jeweilige Beratungsgrundlage einsehbar. Auf den Seiten des Landtags werden auch Informationen bereitgestellt, die sich an Jugendliche richten.²⁴⁰

Zwischenfazit

Die grundlegenden Informationen zur Arbeit der Landesparlamente, die alle Länder zur Verfügung stellen, können interessierten Nutzerinnen und Nutzern dabei helfen, einen Überblick über die Funktionsweise und die Zusammenhänge parlamentarischer Arbeit zu erhalten. Dies ist wichtig, um zielorientiert die gewünschten Informationen recherchieren zu können. Die inhaltliche Arbeit der Landesparlamente wird weitreichend abgebildet. Mehrheitlich werden dazu neben dem eingangs erwähnten Parlamentsspiegel eigene Datenbanken betrieben, die mit entsprechend detailliert ausgestalteten Suchoptionen den Nutzern Dokumente zugänglich machen. Die Ergebnisse des politischen Prozesses finden sich dabei z. B. in Form verabschiedeter Gesetze umfassend dokumentiert. Die Veröffentlichung von Plenarprotokollen, von Anträgen und Gesetzesinitiativen erlaubt es, den aktuellen Stand der inhaltlichen Debatte nachzuvollziehen. Eine Live-Übertragung der Plenardebatten unterstützt dabei prinzipiell die Nachvollziehbarkeit der aktuellen politischen Diskussion. Die Nutzung von Sozialen Medien und Netzwerken wie Twitter, YouTube oder Facebook ist eher die Ausnahme.

Eine Zielgruppenorientierung insbesondere auf Jugendliche ist weitgehend vorhanden.

²³⁶ Thüringer Landtag. <http://www.thueringer-landtag.de/landtag>

²³⁷ Thüringer Landtag: Rechtsgrundlagen. <http://www.thueringer-landtag.de/landtag/gremien-und-rechtsgrundlagen/rechtsgrundlagen>

²³⁸ Thüringer Landtag: Parlamentsdatenbank. <http://www.parldok.thueringen.de/Parldok>

²³⁹ Thüringer Landtag: Plenum Online Thüringen. <http://plenumonline.fem.tu-ilmenau.de/thueringen>

²⁴⁰ Thüringer Landtag Jugend und Politik. <http://www.thueringer-landtag.de/landtag/jugend-und-politik>

2.2.3 Europäische Union

Die Legislativfunktion wird in der Europäischen Union vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union ausgeübt.

Das Europäische Parlament

Die Internetpräsenz des Europäischen Parlaments informiert über dessen Struktur und Arbeitsweise, über die Gremien und über die Abgeordneten.²⁴¹ Die EU stellt eine Datenbank mit Dokumenten der Legislative – abgeschlossene und geplante Vorhaben – zur Verfügung.²⁴² Ergänzend dazu kann über ein spezielles öffentliches Dokumentenregister auf der Homepage des Europäischen Parlaments nach Dokumenten gesucht werden, „die seit dem 3. Dezember 2001 und somit seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom Organ erstellt wurden bzw. bei ihm eingegangen sind.“²⁴³ In beiden Angeboten kann über entsprechende Suchmasken umfassend recherchiert werden.

Plenarsitzungen des Europaparlaments werden live im Internet übertragen²⁴⁴, ältere Sitzungen ab April 2006 können ebenfalls²⁴⁵ abgerufen werden. Zudem finden sich dort auch Aufzeichnungen von Ausschusssitzungen und anderen Veranstaltungen.²⁴⁶ Zu Plenartagungen werden zusätzlich neben Tagesordnungen und zugehörigen beratungsrelevanten Dokumenten, Protokolle oder verabschiedete Dokument zur Verfügung gestellt.²⁴⁷ Berichte und Entschließungsanträge stehen ebenfalls in unterschiedlichen Dateiformaten zur Verfügung.²⁴⁸ Online einsehbar sind ebenso Texte, die in den Ausschüssen zur Abstimmung stehen.²⁴⁹ Das Angebot kann dabei nach Ausschüssen differenziert gefiltert werden. Von bestimmten Ereignissen (z. B. Anhörungen) sind auch Audiomitschnitte in der Mediathek vorhanden.²⁵⁰

Weiterhin ist das Europäische Parlament auf Facebook²⁵¹ vertreten. Dort wird über aktuelle Themen berichtet und

es besteht die Möglichkeit, mit den Parlamentsmitgliedern zu chatten. Auch per Twitter²⁵² informiert das EU-Parlament über die neuesten Entwicklungen im Plenum. Das Europaparlament ist zudem mit einem eigenen Kanal auf YouTube vertreten.²⁵³ Weiteres Audio- und Videomaterial zum Europäischen Parlament bietet eine eigene Website.²⁵⁴

Ebenso kann man sich auf europarlTV²⁵⁵ mittels verschiedener Videos über unterschiedlichste Themenbereiche informieren, mit denen sich das Europäische Parlament beschäftigt. Hier gibt es auch einen eigenen Bereich mit Informationen speziell für Jugendliche.²⁵⁶

Ein RSS-Feed steht zusätzlich zur Verfügung.

Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union repräsentiert in unterschiedlicher Zusammensetzung die Regierungen der Mitgliedstaaten und „nimmt Gesetzgebungsakte (Verordnungen, Richtlinien usw.) an, und zwar meistens im Rahmen der „Mitentscheidung“ mit dem Europäischen Parlament“.²⁵⁷

Zugang zu Dokumenten des Rates²⁵⁸ bietet ein öffentliches Register mit Suchfunktion in unterschiedlicher Detailtiefe.²⁵⁹ Einem Kalender können die Sitzungstermine der Gremien entnommen werden. Ebenso werden zugehörige Tagesordnungen²⁶⁰ im Internet veröffentlicht. Wenn der Rat zu Gesetzgebungsakten tagt oder über sie abstimmt, so tut er dies öffentlich. Die Sitzungen können über einen Livestream²⁶¹ verfolgt werden. Zurückliegende Sitzungen können im Nachhinein in einem entsprechenden Archiv aufgerufen werden. Ratsprotokolle²⁶² werden im Netz nach Jahren sortiert und getrennt nach allgemeinen Protokollen und Protokollen über die Annahme von Rechtsakten zur Verfügung gestellt. Wiederum nach Jahren geord-

²⁴¹ Europäisches Parlament. <http://www.europarl.europa.eu/portal/de>

²⁴² Europäische Union: Rechtsvorschriften und Verträge. http://europa.eu/documentation/legislation/index_de.htm

²⁴³ Europäisches Parlament: öffentliches Register der Dokumente des Europäischen Parlaments. <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?language=DE>

²⁴⁴ Europäisches Parlament: EPlive. Live-Übertragung. <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/de/schedule/live-broadcast>

²⁴⁵ Europäisches Parlament: EPlive. Frühere Plenartagungen. <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/de/plenary/search-by-date>

²⁴⁶ Europäisches Parlament: EPlive. Weitere Veranstaltungen. <http://www.europarl.europa.eu/wps-europarl-internet/frd/vod/search-other-events?language=de>

²⁴⁷ Europäisches Parlament: Plenartagungen. <http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/home.do?language=DE>

²⁴⁸ Z. B. Europäisches Parlament: Berichte. <http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/reports.do?language=DE>

²⁴⁹ Europäisches Parlament: Ausschüsse. <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/home.do?language=DE>

²⁵⁰ Europäisches Parlament: EPlive. <http://www.europarl.europa.eu/de/multimedia-library/Audio/2010>

²⁵¹ Facebook-Seite des Europäischen Parlaments-Informationsbüro für Deutschland. <http://de-de.facebook.com/EP.Informationsbuero.fuer.Deutschland>; Facebook-Seite des Europäischen Parlaments. <https://www.facebook.com/europeanparliament>

²⁵² Twitter-Kanal des Europäischen Parlaments. http://twitter.com/#!/Europarl_DE

²⁵³ Youtube-Kanal des Europäischen Parlaments. <http://www.youtube.com/user/EuropeanParliament>

²⁵⁴ Europäisches Parlament: Audiovisual. <http://audiovisual.europarl.europa.eu>

²⁵⁵ Europäisches Parlament: EuroparlTV. <http://www.europarl.europa.eu/de/home.aspx>

²⁵⁶ Europäisches Parlament: EuroparlTV. Junges Parlament. <http://www.europarl.europa.eu/de/young-parliament/backstage.aspx>

²⁵⁷ Rat der Europäischen Union: Rat. <http://www.consilium.europa.eu/council.aspx?lang=de>

²⁵⁸ Rat der Europäischen Union: Dokumente. <http://www.consilium.europa.eu/documents.aspx?lang=de>

²⁵⁹ Rat der Europäischen Union: Dokumente, Suche. <http://www.consilium.europa.eu/documents/access-to-council-documents-public-register/search-in-the-register.aspx?lang=de&mode=g>

²⁶⁰ Rat der Europäischen Union: Sitzungskalender und Tagesordnungen. <http://www.consilium.europa.eu/documents/legislative-transparency/timetables-and-agendas.aspx?lang=de>

²⁶¹ Council of the European Union (Rat der Europäischen Union): webcast. <http://video.consilium.europa.eu>

²⁶² Rat der Europäischen Union: Dokumente. Ratsprotokolle. <http://www.consilium.europa.eu/documents/legislative-transparency/council-minutes.aspx?lang=de>

net ist eine monatliche Aufstellung der Rechtsakte²⁶³ des Rates online abrufbar.

Nachrichten des Rates werden auch über Twitter²⁶⁴ verbreitet. Zusätzlich wird ein RSS-Feed angeboten.

Zwischenfazit

Informationen zur gesetzgeberischen Tätigkeit auf EU-Ebene sind relativ umfassend im Internet abrufbar. Zum politischen Prozess bzw. Verfahren sind dabei ebenso Informationen zu finden wie zu konkreten Sachthemen. Zu Letzteren existieren umfangreiche Datenbanken für Dokumente sowie für Bild- und Tonmaterial. Interessierte Bürger können sich nicht nur über abgeschlossene, sondern auch über laufende Gesetzgebungsverfahren informieren.

Soziale Medien und Netzwerke wie YouTube, Twitter und Facebook werden genutzt. Diese ermöglichen interessierten Bürgerinnen und Bürgern, sich flexibel aus unterschiedlichen Quellen zu informieren.

Entsprechende Angebote für Jugendliche zur Arbeit der Legislative sind vorhanden.

Abschlussfazit und Trends

Die Betrachtung zeigt, dass alle untersuchten politischen Gremien grundlegende Informationen sowohl zu ihrer Institution als auch zu politischen Prozessen, insbesondere zum Gang der Gesetzgebungsverfahren online verfügbar machen.

Weiterhin werden Dokumente zu abgeschlossenen Verfahren bzw. bestehenden Regelungen (z. B. Gesetzes- und Verordnungstexte, Richtlinien, EU-Verträge etc.) über Datenbanken und Archive auf den jeweiligen Internet-Auftritten öffentlich zugänglich gemacht. Teilweise werden auch Dokumente zu laufenden Verfahren veröffentlicht, so dass sich Bürgerinnen und Bürger über den gesetzgeberischen Fortgang zu bestimmten Sachfragen informieren können; sei es über Tagesordnungen, Vorlagen, Anträge oder Sitzungsprotokolle aus den entsprechenden Gremien oder teilweise mittels Livestream der Sitzungen bzw. über Video-on-Demand-Dienste.

Zahlreiche Parlamente bieten bekannte Infodienste wie Newsletter oder RSS-Feed an. Soziale Medien und Netzwerke wie Facebook oder Twitter werden erst von wenigen Institutionen genutzt. Die meisten Informationskanäle bietet aktuell das Europäische Parlament an.

Sämtliche untersuchten Institutionen bieten speziell aufbereitete Informationen für Kinder und Jugendliche an.

²⁶³ Rat der Europäischen Union: Dokumente. Rechtsakte des Rates. http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&typ=Acts&ii_PUBLIC_DOC=%3E0&srm=25&md=100&ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&lang=DE&fc=REGAISDE&ff_COTE_MATIERE_PRIM=public&cmsid=551&ff_TITRE=2011

²⁶⁴ Twitter-Kanal des Europäischen Rats. <http://twitter.com/#!/EUCouncilPress>

Wie sich Institutionen nach außen präsentieren, sagt auch etwas über ihr Selbstverständnis aus und ihre Sichtweise auf das Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern. Ein zeitgemäßes Verständnis von Politik und Verwaltung schließt auch die Nutzung neuer Informationsmöglichkeiten und Kommunikationstechnologien mit ein. Schließlich bietet ein entsprechendes Informations- und Kommunikationsangebot mündigen Bürgerinnen und Bürgern die Grundlage für eine zeitgemäße und effektive Kommunikation mit den maßgeblichen Entscheidungsträgern.

Auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger helfen Grundkenntnisse über die parlamentarische Arbeit, um noch zielgerichteter und schneller an die gewünschten Informationen zu gelangen. Schließlich bauen viele weiterführende Detailinformationen zu einzelnen Themen und Sachgebieten auf den Grundlageninformationen für Funktions- und Arbeitsweise der Legislative auf. Die vorstehend betrachteten Institutionen der Bundes-, Landes- und EU-Ebene bieten insgesamt ein umfangreiches Angebot an Informations- und Vertiefungsmöglichkeiten für die interessierten Bürgerinnen und Bürger.

2.3 Legislative Debatte („E-Partizipation“ in der Rechtssetzung)

Bestandsaufnahme und Trends digitaler Beteiligungsformen an legislativen Debatten und Trends

Alle Teile der Bevölkerung lassen sich zumindest derzeit nur durch den parallelen Einsatz von digitalen und klassischen Kommunikationsformen (z. B. Brief, Zeitung) erreichen. Dabei obliegt es den Bürgerinnen und Bürgern, den Kommunikationsweg auszuwählen. Der Verwaltungsaufwand ist damit vorerst erhöht. Das Einwirken von Bürgerinnen und Bürgern zwischen den Wahlen auf die Legislative erfolgt zumeist über Petitionen (2.3.1.). Den Möglichkeiten zur Nutzung dieses Instruments im Internet öffnen sich der Deutsche Bundestag (2.3.2) und die Parlamente der Bundesländer (2.3.3) in unterschiedlichem Maße. Auch das Europäische Parlament sucht hier seinen Weg (2.3.4). Formen der Online-Beteiligung werden daneben vor allem im kommunalen Bereich erprobt (2.3.5). Beispiele für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern am legislativen Prozess finden sich ebenso in anderen Staaten (2.3.6).

2.3.1 Petitionen

Ein Einwirken der Bürger auf die Arbeit der Legislative zwischen den Wahlen findet in Deutschland auf der Ebene des Bundes in erster Linie über die Einreichung von Petitionen statt.

Eine Petition bezeichnet eine Eingabe an eine zuständige Behörde oder an den Petitionsausschuss einer Volksvertretung.²⁶⁵ Grundsätzlich wird unterschieden zwischen Ersuchen, die auf die Regelung eines allgemeinen politischen Gegenstands zielen (z. B. den Beschluss oder die

²⁶⁵ Vgl. Petition/Petent/Petitionsrecht In: [lexexakt.de](http://www.lexexakt.de). Rechtslexikon und Internetwörterbuch. <http://www.lexexakt.de/glossar/petition.php>

Änderung eines Gesetzes durch das Parlament) und Beschwerden, die um Abhilfe im Falle eines individuell erfahrenen Unrechts bitten. Sie können sich somit vor allem auf die Schaffung, Streichung oder Änderung von abstrakt-generellen Regelungen (z. B. Gesetzen und Verordnungen) oder aber auf ein Verwaltungshandeln im Einzelfall beziehen. Da der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages aus Gründen der Gewaltenteilung keine „Superrevisionsinstanz“ ist, die rechtskräftige Entscheidungen der Gerichte überprüft oder ändert, sind Petitionen in Deutschland vor allem in den Handlungsfeldern der Legislative und der Exekutive bedeutsam. Seit der Einführung öffentlicher Petitionen und öffentlicher Beratungen des Petitionsausschusses im Jahre 2005 bietet das Petitionsrecht allerdings neue Möglichkeiten der Beteiligung. Petitionen erlauben nun neben Beschwerden in Einzelfällen politische Initiativen direkt beim Bundestag zu platzieren und öffentlich zu diskutieren.

Das Petitionsrecht ist ein Grundrecht, das gemäß Artikel 17 GG jedermann offen steht. Am 22. April 1953 entschied das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 2, 225²⁶⁶) im Hinblick auf Petitionen wie folgt:

„1. Das Grundrecht des Artikel 17 GG verleiht demjenigen, der eine zulässige Petition einreicht, ein Recht darauf, dass die angegangene Stelle die Eingabe nicht nur entgegennimmt, sondern auch sachlich prüft und dem Petenten zum mindesten die Art der Erledigung schriftlich mitteilt.

2. Wer auf eine zulässige Petition ordnungsgemäß beschiedenen ist, hat, wenn er die gleiche Petition nochmals bei der gleichen Stelle anbringt, grundsätzlich keinen Anspruch auf sachliche Prüfung und Bescheidung.“

2.3.2 Deutscher Bundestag

Im Petitionswesen des Deutschen Bundestages werden Petitionen unterschiedlich kategorisiert (vgl. Artikel 17 i. V. m. Artikel 45 c Absatz 1 GG):

Einzelpetitionen sind Petitionen, die von einer Einzelperson oder aber von einer Interessengruppe individuell zu einem (persönlichen) Anliegen gestellt werden.

Bei Mehrfachpetitionen handelt es sich um eine (zufällige) Häufung einzelner Petitionen, die das gleiche Anliegen verfolgen.

Sammelpetitionen zeichnen sich dadurch aus, dass für das eingereichte Anliegen systematisch Unterschriften von Unterstützerinnen und Unterstützern gesammelt wurden.

Darüber hinaus kann auch eine Differenzierung aufgrund des Übertragungsweges und der Art und Weise der Veröffentlichung vorgenommen werden. E-Petitionen (= Online-Petitionen) sind demnach Petitionen, die elektronisch an den Petitionsadressaten gerichtet werden. Seit der Mo-

dernisierung des Petitionsrechts im Jahr 2005 erfolgt die Übermittlung über ein entsprechendes Formular, aus dem sowohl die Postanschrift als auch die Urheberschaft an der Petition hervorgeht. Ansonsten erreichen Petitionen den Deutschen Bundestag auch weiterhin per Post oder per Fax. Nach wie vor ist es nicht möglich, Petitionen einfach per E-Mail einzureichen.

Öffentliche Petitionen können zudem nach ihrer Einreichung auf der Website des Deutschen Bundestages veröffentlicht und zur Mitzeichnung und Kommentierung freigegeben werden. Zurzeit sind dies ca. 18 Prozent aller eingehenden Petitionen. Der Petitionstext wird dann zunächst für vier Wochen online gestellt und kann in diesem Zeitraum von beliebig vielen anderen Menschen durch Angabe ihres Namens unterstützt werden, vorausgesetzt, diese haben sich vorher im System registriert. Die Namen der Unterstützer werden öffentlich für alle einsehbar und recherchierbar online gestellt. Eine negative Mitzeichnung (gegen das Anliegen) ist nicht möglich, jedoch kann jederzeit eine Gegenpetition eingereicht werden.

Derzeit gilt: Wenn eine öffentliche Petition bei Einreichung oder innerhalb von vier Wochen nach Veröffentlichung im Internet mindestens 50 000 Unterstützer gefunden hat, wird der Petent in einer öffentlichen Beratung des Petitionsausschusses angehört. Der Ausschuss kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschließen, dass hiervon abgesehen wird. Die öffentlichen Sitzungen des Petitionsausschusses werden im Parlamentsfernsehen übertragen. Zudem werden die Sendungen im Internet übertragen und können dort auch jederzeit als Video-on-Demand auf der Webseite des Bundestages abgerufen werden.

Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag unterliegen einem besonderen Zulassungsverfahren. Die Kriterien der Zulassung werden teilweise in den Nutzerforen der E-Petitionsplattform kritisch diskutiert. Bei einer Befragung von Einreichern öffentlicher Petitionen konnten im Jahr 2009 60 Prozent der Einreichenden die Begründung für die Nichtzulassung aufgrund einer fehlenden Rückmeldung bzw. wegen der Unverständlichkeit der Begründung nicht nachvollziehen. Von 4 598 zur Veröffentlichung eingereichten Petitionen wurden 2010 nur 559, also 12,2 Prozent als öffentliche Petition zugelassen. Bei etwa 50 Prozent aller zur Veröffentlichung eingereichten Petitionen handelte es sich um Mehrfachpetitionen. Knapp 14 Prozent wurden nicht zugelassen, weil sie als für eine öffentliche Diskussion ungeeignet oder als offensichtlich erfolglos eingeschätzt wurden.²⁶⁷

Auch Petitionen, die als öffentliche Petition eingereicht, jedoch nicht als solche zugelassen wurden, werden im Ausschuss behandelt, wobei hierfür das herkömmliche, nichtöffentliche Verfahren maßgeblich ist. Nach der Beratung im Petitionsausschuss werden sowohl öffentliche als auch nichtöffentliche Petitionen gemäß § 112 Absatz 1

²⁶⁶ Vgl. Tschentscher, Axel/ Schrärer, Marcel (2005): BVerfGE 2, 225 – Petitionsbescheid. 7. März 2005. The Internet Archive. <http://web.archive.org/web/20061124132722/http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv002225.html>

²⁶⁷ Vgl.: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2011): Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa. Arbeitsbericht Nr. 146. Stand Juni 2011.

GOBT in einer als Drucksache des Deutschen Bundestages veröffentlichten Sammelübersicht dem Plenum des Deutschen Bundestages zur Abstimmung vorgelegt.

Die Begrenzung der Diskussionsfrist von früher sechs Wochen auf ebenfalls vier Wochen – wie die Mitzeichnungsfrist – ist auf die praktische Auswertbarkeit der Beiträge zurückzuführen: Die Erfahrung hat gezeigt, dass über die frühere Zeitspanne von sechs Wochen teilweise mehr als eintausend Diskussionsbeiträge zu einer Petition eingingen. Eine Untersuchung des Büros für Technikfolgen-Abschätzung des Deutschen Bundestages²⁶⁸ zeigt, dass hierbei Regelverstöße gering sind und die Inhalte der Foren als überwiegend informativ und sachlich eingeschätzt wurden. Auch Befragungen von Petenten und Nutzern der E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages ergaben, dass 2009 91 Prozent die Diskussion in den Foren für informativ und 87 Prozent diese für sachlich hielten.²⁶⁹ Das Verfahren ist in den §§ 108 ff GO-BT, in den Grundsätzen des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) und in der Anlage zu Ziffer 7.1 (4) Verfahrensgrundsätze [Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP)] abschließend geregelt.

In der 16. Wahlperiode haben diese Hürde insgesamt sechs Petitionen genommen, in der 17. Legislaturperiode haben bisher 15 Petitionen²⁷⁰ das Quorum erreicht. Der Anteil der elektronisch eingereichten Petitionen beim Deutschen Bundestag ist seit 2006 von 17 Prozent auf 36 Prozent im Jahr 2010 gestiegen. Der Anteil öffentlich eingereicherter Petitionen stieg im selben Zeitraum sogar von 5 Prozent auf 29 Prozent. Insgesamt wurden im Zeitraum von September 2005 bis Ende 2010 mehr als 3 Millionen Mitzeichnungen für etwa 2 100 öffentliche Petitionen gezählt und mehr als 100 000 Diskussionsbeiträge geschrieben.²⁷¹

Zum 1. Januar 2012 hat der Petitionsausschuss die Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) geändert. So wurde beispielsweise die Mitzeichnungsfrist zum Erreichen des Quorums als Option für eine öffentliche Beratung von 50 000 Unterstützern um eine Woche auf nunmehr vier Wochen verlängert. Damit trägt der Ausschuss auch den Wünschen vieler Petenten und Diskussteilnehmer Rechnung. Ferner soll ab Mitte des Jahres 2012, wenn die neue verbesserte Internetplattform online gehen wird, auch die Möglichkeit bestehen, die elektronischen Mitzeichnungen auf dieser Plattform in pseudonymisierter Form abzugeben. Dabei wird es sich jedoch im Gegensatz zum Diskussionsforum nicht um frei wählbare Pseudonyme handeln, sondern um eine vom System vorgegebene standardisierte Form.

²⁶⁸ Ebd.

²⁶⁹ Ebd.

²⁷⁰ Stand: 19. Dezember 2012

²⁷¹ Vgl.: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2011): Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa. a. a. O.

Mit der Angleichung der Fristen und der Einführung der anonymen Mitzeichnung setzt der Ausschuss auf mehr Datenschutz, mehr Transparenz und auf eine noch bürgerfreundlichere Petitionsplattform. Ziel ist es, möglichst viele substanzielle Anliegen von öffentlichem Interesse zur Diskussion zu stellen.²⁷²

Für die Frage nach dem Erfolg von Petitionen ergibt der Tätigkeitsbericht des Petitionsausschusses für das Jahr 2009, dass fast die Hälfte der Vorgänge im weiteren Sinne positiv erledigt werden konnte. Davon wurden 38,1 Prozent durch Rat, Auskunft, Verweisung und Materialüber-sendung erledigt, 7,6 Prozent wurden entsprochen und 3,5 Prozent wurden an die Bundesregierung überwiesen.²⁷³

Bei den Petenten hat sich dagegen nur bei 15,2 Prozent der Eindruck ergeben, dass der Bundestag sich für ihr Anliegen engagiert habe. Dennoch würden auch weiterhin 75 Prozent der Einreicher öffentlicher Petitionen in einer ähnlichen Situation wieder eine Petition einreichen, wobei in diesem Zusammenhang zu betonen ist, dass die Durchsetzung des in der Petition formulierten Anliegens selten die Motivlage für die Einreichung ist.²⁷⁴

Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“

Der Deutsche Bundestag hat im März 2010 die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft eingesetzt, an deren Arbeit sich die interessierten Bürgerinnen und Bürger als sogenannter „18. Sachverständiger“ beteiligen können. Sie können Vorschläge, Ergänzungen und Änderungsanträge in die Projektgruppen einbringen, die zu unterschiedlichen Themenbereichen gebildet wurden. Die Projektgruppen haben auf der Microsite des Gremiums jeweils ein eigenes Unterforum, in dem ihre Zielsetzung erklärt wird und Vorschläge unterbreitet werden können, welche Themen behandelt werden sollten. Darüber hinaus wurden ein Blog und ein Twitter-Account eingerichtet. Als wesentliches Instrument bedient sich die Kommission jedoch einer Beteiligungsplattform²⁷⁵ im Internet, um die Bürgerinnen und Bürger bei konkreten Sachfragen in die inhaltliche Arbeit der Projektgruppen einzubinden. Von Beginn an werden Themenvorschläge der Nutzerinnen und Nutzer in die Arbeitspläne der Projektgruppen aufgenommen, bei den Bestandsaufnahmen und bei den Handlungsempfehlungen diskutiert sowie den Berichten der Projektgruppen beigelegt. Die abgestimmten Texte der Projektgruppen wiederum werden über die Beteiligungsplattform der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Über dieses Verfahren sind die Bürger in die inhaltliche

²⁷² Vgl.: Deutscher Bundestag (2011): Petitionsausschuss ändert Verfahrensgrundsätze. Pressemitteilung vom 16. November 2011. http://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2011/pm_1111161.html

²⁷³ Vgl.: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2011): Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens a. a. O.

²⁷⁴ Ebd.

²⁷⁵ Adhocracy im Auftrag der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages. <https://www.enquetebe-teilung.de>

Arbeit der Kommission eingebunden und können eigene Vorschläge einreichen.

Bundesrat

Im Unterschied zum Deutschen Bundestag bietet der Bundesrat keine Möglichkeit für die Mitwirkung der Bürger. Dies resultiert aus der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrates, bei dem es sich nicht um eine Volksvertretung, sondern um eine Vertretung der Bundesländer handelt. Bei den einzelnen Landesparlamenten besteht selbstverständlich ein Petitionsrecht.

Externe Angebote

Auch private Initiativen bieten das Einreichen von Petitionen beim Deutschen Bundestag an. Zuvor kann auf einer eigenen Plattform das Anliegen dargestellt und um Mitzeichnungen geworben werden. Nach Ablauf dieser Mitzeichnungsfrist, die vom Petenten selbst gewählt werden kann, wird die Petition dann beim Deutschen Bundestag eingereicht. Nach Einreichen beim Deutschen Bundestag beginnt dann eine neue Mitzeichnungsfrist für die Petition, da die auf einer externen Plattform erzielten Mitzeichnungen aufgrund der hohen Registrierungs- und Sicherheitsstandards des Deutschen Bundestages bisher nicht elektronisch übertragen werden können.

2.3.3 Die Parlamente der Länder

Baden-Württemberg

Der Landtag von Baden-Württemberg informiert auf seiner Homepage über die Möglichkeit, Petitionen einzureichen sowie über das allgemeine Verfahren.²⁷⁶ Petitionen können postalisch, per Fax oder per E-Mail eingereicht werden. Voraussetzung ist eine unterschriebene Eingabe oder eine mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehene E-Mail. Die Möglichkeit, die Petition tatsächlich online einzureichen oder für andere Interessierte die eingereichten Petitionen online einzusehen, besteht nicht. Folglich wird auch keine Option angeboten, Petitionen zu diskutieren oder ggf. zu unterstützen.

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg bestimmt, dass Gesetzesvorlagen auch durch ein Volksbegehren eingebracht werden können. Eine elektronische Abwicklung des Verfahrens ist – soweit erkennbar – nicht möglich.

Bayern

Auch der Bayerische Landtag informiert auf seinen Internetseiten über das Petitionsrecht.²⁷⁷ Im Freistaat besteht die Möglichkeit, sich per Internet an den Petitionsausschuss zu wenden.²⁷⁸ Die Online-Petition wird dort über

²⁷⁶ Landtag von Baden-Württemberg: Petitionen. <http://www.landtag-bw.de/cms/home/service/petitionen.html>

²⁷⁷ Bayerischer Landtag: Petitionen. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/26.htm>

²⁷⁸ Bayerischer Landtag: Petitionen Online. http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/26_6789.htm

ein Formularsystem eingereicht. Für eine ordnungsgemäße Eingabe ist eine E-Mail Adresse erforderlich; auf das Unterschriftserfordernis wird bei der elektronischen Eingabe verzichtet. Petitionen können daneben auch als Brief oder Fax übermittelt werden. Eine Gesetzesinitiative, Petitionen – nach dem Vorbild des Deutschen Bundestages – im Internet zu veröffentlichen, scheiterte im Mai 2011.²⁷⁹

Die Bayerische Verfassung sieht zur Beteiligung an der Legislative ferner Volksentscheide und Volksbegehren vor. Davon in elektronischer Form Gebrauch zu machen, ist – soweit erkennbar – nicht vorgesehen.

Berlin

Das Abgeordnetenhaus von Berlin informiert auf seiner Homepage detailliert zum Thema Petitionen.²⁸⁰ Diese können über ein entsprechendes Formular auch online eingereicht werden.²⁸¹ Petitionen per Brief oder Fax zu übermitteln, ist ebenfalls möglich. Auch hier wird ein entsprechender Vordruck im Internet angeboten.

Ein erster Modellversuch die Bürgerbeteiligung betreffend wurde im Rahmen der Investitionsplanung 2011 bis 2015 für den Bezirk Pankow gestartet. Interessierte können Vorschläge und Anregungen per E-Mail einreichen. Eine Abstimmung über einzelne Vorschläge und Investitionen ist dabei nicht vorgesehen.²⁸²

Auch die Verfassung von Berlin sieht zur Beteiligung an der Legislative Volksbegehren vor. Die Möglichkeit davon in elektronischer Form Gebrauch zu machen, ist bisher nicht umgesetzt.

Brandenburg

Auch in Brandenburg besteht die Möglichkeit, Petitionen beim Landtag einzureichen; dies entweder schriftlich oder per Fax. Hingewiesen wird wiederum insbesondere auf das Unterschriftserfordernis. Gleichzeitig findet sich im Internet der Hinweis, Petitionen könnten auch elektronisch eingereicht werden, wenn der Petent ein Verfahren nutze, welches die Authentizität des Petenten erkennen lasse. Welches Verfahren das sein soll, bleibt offen. Hingewiesen wird lediglich darauf, dass eine einfache E-Mail Adresse nicht ausreicht.²⁸³ Es ist nicht möglich, eingereichte Petitionen online einzusehen oder zu unterstützen.

²⁷⁹ Vgl.: Gojic, Zoran (2011): Landtag erteilt öffentlichen Petitionen eine Absage. Bayerischer Landtag. 25. Mai 2011. http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/SID-0A033D45-A3E80058/landtag/x/-/www1/7640_7723.htm

²⁸⁰ Abgeordnetenhaus von Berlin: Petitionsverfahren und Datenschutz. <http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vHTML/E12?OpenDocument>

²⁸¹ Abgeordnetenhaus von Berlin: Online-Petition. https://www.parlament-berlin.de/pari/web/styles_ssl.nsf/onlpetform?OpenAgent&ziel=db=pari\web\onlpet.nsf

²⁸² Vgl.: Bezirksamt Pankow von Berlin (2011): Bürgerbeteiligung bei der Investitionsplanung 2011 – 2015. Pressemitteilung. 9. Februar 2011. <http://www.berlin.de/ba-pankow/presse/archiv/20110209.1210.330389.html>

²⁸³ Landtag Brandenburg: Petitionen. <http://www.landtag.brandenburg.de/de/mitgestalten/petitionen/396871>

Lediglich zu zwei Petitionen ist ein Zwischenstand bzw. das Prüfungsergebnis auf den Internetseiten des Petitionsausschusses veröffentlicht.²⁸⁴

Den Bürgern des Landes Brandenburg ist es ferner möglich, auf politische Entscheidungen durch Volksinitiativen, Volksbegehren oder Volksentscheid Einfluss zu nehmen.²⁸⁵ Dies in elektronischer Form zu tun bzw. zu initiieren, ist – soweit ersichtlich – nicht möglich.

Bremen

In Bremen besteht, als bisher einzigem Bundesland, die Möglichkeit, Online-Petitionen einzugeben.²⁸⁶ Dies geschieht sowohl in Form von Einzelpetitionen als auch von öffentlichen Petitionen. Bremen war das erste Bundesland, das öffentliche Petitionen²⁸⁷ eingeführt hat. Die Bürgerinnen und Bürger entscheiden selbst, ob ihre Petition veröffentlicht werden soll. Die öffentlichen Eingaben können online von anderen Userinnen und Usern sowohl eingesehen als auch – nach erfolgter Registrierung – online mitgezeichnet werden. Auch die Möglichkeit der Diskussion der Eingaben in einem Forum ist nach einer Registrierung gegeben. Weiterhin kann dem Portal entnommen werden, wie viele Petitionen in der Mitzeichnung, im parlamentarischen Verfahren oder abgeschlossen sind. Bei letzteren ist der Abschlussbericht online einsehbar.²⁸⁸ Daneben können Petitionen klassisch auf dem Postweg oder per Fax eingereicht werden.

Die Bremische Landesverfassung sieht das Volksbegehren sowie den Volksentscheid vor. Dies in elektronischer Form zu initiieren, ist – soweit erkennbar – aber nicht möglich.

Hamburg

Bei der Hamburgischen Bürgerschaft können Eingaben auch online eingereicht werden.²⁸⁹ Wie es um das Unterschriftserfordernis, auf das andere Landesparlamente verweisen, bestellt ist, findet keine Erwähnung.

Das Projekt Bürgerhaushalt, bei dem die Bürgerinnen und Bürger sich an der Planung des Haushaltes beteiligen konnten, wird allem Anschein nach nicht fortgeführt.²⁹⁰

Auch Hamburg ermöglicht es, auf politische Entscheidungen durch Volksinitiativen, Volksbegehren oder

Volksentscheid Einfluss zu nehmen.²⁹¹ Eine elektronische Form ist dafür aber bisher nicht umgesetzt.

Hessen

Der Petitionsausschuss des Hessischen Landtages weist in einer Informationsbroschüre ausschließlich auf die schriftliche Form einer Eingabe hin; ebenso auf die notwendige Unterschrift.²⁹² Petitionen elektronisch einzureichen oder gar mitzuzeichnen, ist nicht vorgesehen. Lediglich eine Petition zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag wurde inklusive der gegebenen Antwort aufgrund des großen öffentlichen Interesses im Internet veröffentlicht.²⁹³

Gleiches gilt bezüglich der Online-Abwicklung auch für die in der hessischen Verfassung festgelegten direkten Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger mittels Volksbegehren und Volksentscheid.

Jedoch wurde in Hessen eine Teilnehmungsplattform zum Energiegipfel²⁹⁴ ins Leben gerufen.

Mecklenburg-Vorpommern

Auch in Mecklenburg-Vorpommern besteht neben den klassischen Wegen (Brief, Fax) die Möglichkeit, Online-Petitionen einzugeben.²⁹⁵ Davon wurde im Zeitraum August bis Ende 2010 103 Mal Gebrauch gemacht, was 8,6 Prozent aller Eingaben im gesamten Jahr entspricht. Somit werden – vorsichtig geschätzt – 20 Prozent aller Petitionen online eingegeben. Eine Berichterstattung zu einzelnen Petitionen erfolgt.²⁹⁶

Die in Mecklenburg-Vorpommern verankerten Instrumente der Volksinitiativen, Volksbegehren oder des Volksentscheids können bislang nicht in elektronischer Form initiiert werden.

Niedersachsen

Niedersachsen bietet bislang keine Option an, Petitionen über das Internet einzugeben. Hingewiesen wird wiederum auf das Schriftformerfordernis und die Notwendigkeit der eigenhändigen Unterschrift. Eingaben per E-Mail werden explizit nicht anerkannt.²⁹⁷ Im Landesparlament

²⁸⁴ Landtag Brandenburg: Bearbeitungsstand und Ergebnis ausgewählter Petitionen (§ 12 Absatz 3 PetG). http://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/ausschuesse_und_gremien/bearbeitungsstand_und_ergebnis_ausgewaehelter_petitionen/486014

²⁸⁵ Landtag Brandenburg: Politische Mitgestaltung im Land Brandenburg. <http://www.landtag.brandenburg.de/de/mitgestalten/396765>

²⁸⁶ Bremische Bürgerschaft: Online-Petition/ öffentliche Petition. <https://petition.bremische-buergerschaft.de/index.php?n=petitionsform>

²⁸⁷ Bremische Bürgerschaft: öffentliche Petitionen. <https://petition.bremische-buergerschaft.de/index.php?n=petitionsliste>

²⁸⁸ Bremische Bürgerschaft: abgeschlossene Petitionen. https://petition.bremische-buergerschaft.de/index.php?n=petitionsliste&s=3&c=date_insert&d=DESC&l=10

²⁸⁹ Hamburgische Bürgerschaft: Petition Online. <https://www.buergerschaft-hh.de/ingaben/PetitionForm.jsf>

²⁹⁰ Hamburgische Bürgerschaft: Bürgerhaushalt Hamburg 2009. <http://www.buergerschaft-hh.de/buergerhaushalt-hamburg.de>

²⁹¹ Hamburgische Bürgerschaft: Politik zum Mitmachen, Volksgesetzgebung. http://www.hamburgische-buergerschaft.de/cms_de.php?templ=mit_sta.tpl&sub1=93&sub2=361&sub3=362&cont=206

²⁹² Hessischer Landtag: Das Petitionsrecht. <http://www.hessischer-landtag.de/icc/Internet/nav/b4a/binarywriterservlet?imgUid=cdb70d46-9467-a221-b9b7-7912184e3734&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111>

²⁹³ Hessischer Landtag: Petitionen zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. <http://www.hessischer-landtag.de/icc/Internet/nav/629/broker.jsp?uCon=2fa76159-02a3-9216-4daa-e0502184e373&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111>

²⁹⁴ Hessische Staatskanzlei: Hessischer Energiegipfel. <http://www.energiegipfel.hessen.de/dynasite.cfm?dsid=16338>

²⁹⁵ Landtag Mecklenburg-Vorpommern: Petition. <https://www.petition.landtag-mv.de>

²⁹⁶ Landtag Mecklenburg-Vorpommern: Petitionsausschuss. <http://www.landtag-mv.de/landtag/gremien/ausschuesse/petitionsausschuss.html>

²⁹⁷ Landtag Niedersachsen: Adressat und Form einer Petition. http://www.landtag-niedersachsen.de/ingaben/adressat_und_form

wurden aber bereits Anträge gestellt, dieses Verfahren, wie auch die öffentliche Petition, einzuführen. Sie befinden sich noch in der Beratung.

Die in der niedersächsischen Verfassung verankerten Instrumente der Volksinitiativen, Volksbegehren oder des Volksentscheids können bisher nicht in elektronischer Form durchgeführt werden.

Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen ist es möglich, Petitionen über das Internet einzugeben.²⁹⁸ Dazu wird eigens ein Online-Formular zur Verfügung gestellt, das es dafür explizit und ausschließlich zu nutzen gilt. Parallel können Eingaben weiterhin schriftlich per Brief eingereicht werden. Weitergehende Beteiligungsmöglichkeiten (Diskussion, Mitzeichnung) sind bisher nicht vorgesehen.

Volksbegehren sind auch in Nordrhein-Westfalen eine Option der Gesetzesinitiative. Abläufe auf elektronischer Basis gibt es hierfür nicht.

Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern, Online-Petitionen in Form von öffentlichen Petitionen über den „Bürgerbeauftragten“ einzureichen.²⁹⁹ Petitionen können online sowohl unterstützt als auch mit anderen Userinnen und Usern diskutiert werden.³⁰⁰ Petitionen, die sich in der parlamentarischen Beratung befinden, können ebenso im Internet eingesehen werden, wie abschließend behandelte Eingaben.

Volksbegehren sind auch in der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz vorgesehen. Hierfür elektronische Abläufe zu etablieren, ist – soweit ersichtlich – derzeit nicht geplant.

Saarland

Das Saarland stellt ebenfalls ein Formular für die Eingabe von Online-Petitionen bereit.³⁰¹ Die Petitionen werden nicht im Internet veröffentlicht. Eine öffentliche Debatte oder die elektronische Mitzeichnung sind folglich nicht möglich.

Volksbegehren sind auch im Saarland zulässig. Eine elektronische Durchführung ist nicht vorgesehen.

²⁹⁸ Landtag Nordrhein-Westfalen: Online-Petition. http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_I/1.3/Petitionen/petitionsformular.jsp

²⁹⁹ Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz: Öffentliche Petitionen. <http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de/icc/assisto/nav/73e/broker.jsp?uMen=b272ab86-608f-d216-0b60-987fcb2c4510>

³⁰⁰ Z. B. Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz: Petitionen in der Mitzeichnungsfrist. Nord- und Westumfahrung Trier. http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de/icc/assisto/nav/237/broker.jsp?uMen=2372ab86-608f-d216-0b60-987fcb2c4510&uCon=8e073a81-78af-0317-610e-dd30c1847c61&uTem=5242ab86-608f-d216-0b60-987fcb2c4510&class=net.ictteam.cms.utils.externalContents.ExternalContentManager&class_lookup=petition&petitionID=8e073a81-78af-0317-610e-dd30c1847c61

³⁰¹ Landtag des Saarlandes: Online-Petition. http://www.landtag-saar.de/de/online_petition.php

Sachsen

Der Sächsische Landtag bietet die Option, über ein Formular Online-Petitionen³⁰² einzugeben. Hier wurde das Verfahren gewählt, dass der Einsender eine Bestätigungse-Mail erhält, die wiederum einen Link enthält, über den der Petent seine Eingabe bestätigen, gleichsam freischalten muss. Somit wird das übliche Unterschriftserfordernis entbehrlich. Zu Massenpetitionen werden jeweils Bekanntmachungen im Internet veröffentlicht, denen sich das Votum des Petitionsausschusses entnehmen lässt bzw. mit denen zum Verfahrensgang informiert wird.³⁰³

Die sächsische Landesverfassung sieht zudem eine dreistufige Volksgesetzgebung vor. Online verfügbar sind lediglich Daten zu den abgeschlossenen Initiativen seit 1990.³⁰⁴ Ein diesbezügliches elektronisches Verfahren existiert nicht.

Sachsen-Anhalt

Auch der Petitionsausschuss des Landtags von Sachsen-Anhalt nimmt Online-Petitionen entgegen.³⁰⁵ Das Verfahren ist identisch mit dem des Landes Sachsen.

Zur Volksgesetzgebung wird online lediglich informiert. Zu einem Volksbegehren aus dem Jahre 2005 sind im Internet detaillierte Informationen abrufbar (Gegenstand, Wahlbeteiligung etc.).³⁰⁶

Schleswig-Holstein

Der Landtag von Schleswig-Holstein befindet sich die Online-Petition betreffend noch in der Planungsphase. Eingaben können mittels online zur Verfügung gestellter Formulare schriftlich eingereicht werden. Eine Petition aber unmittelbar online einzureichen, ist nicht möglich. Auf das Unterschriftserfordernis wird in einem Flyer hingewiesen.³⁰⁷ Beschlüsse zu Massenpetitionen werden veröffentlicht.³⁰⁸

Zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Legislative sind in Schleswig-Holstein Initiativen aus dem Volk, Bürgerbegehren und der Volksentscheid vorgesehen. Ein Verfahren, das dies auf elektronischem Wege erlaubt, ist derzeit nicht ersichtlich.

³⁰² Sächsischer Landtag: Online-Petition. <https://www.landtag.sachsen.de/de/petition/online-petition/index.aspx>

³⁰³ Sächsischer Landtag: Massenpetitionen und aktuelle Bekanntmachungen. <http://www.landtag.sachsen.de/de/petition/massenpetition/index.aspx>

³⁰⁴ Sächsischer Landtag: Volksanträge und Volksbegehren im Freistaat Sachsen seit 1990. http://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/wahlen_gesetzgebung/1042.aspx

³⁰⁵ Landtag von Sachsen-Anhalt: Online-Petition. <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/index.php?id=214>

³⁰⁶ Landtag von Sachsen-Anhalt: Volksentscheid 2005. <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/wahlen/ve05/index.html>

³⁰⁷ Schleswig-Holsteinischer Landtag: Der Petitionsausschuss – Aufgaben und Arbeitsweise. http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/downloads/infomaterial/kurzinfos/petitionsaussch_fly_03-2010.pdf

³⁰⁸ Vgl.: Schleswig-Holsteinischer Landtag: Beschlüsse des Petitionsausschusses zu Massenpetitionen. <http://www.landtag.ltsh.de/parlament/ausschuesse/petitionen/massenpetitionen.html>

Thüringen

Der Petitionsausschuss des Thüringischen Landtags bietet den Bürgerinnen und Bürgern ebenfalls an, Petitionen elektronisch einzugeben.³⁰⁹ Dabei bedient er sich eines Systems, welches die Verwendung von JavaScript verlangt. Es ist dabei ausreichend, über eine gültige E-Mail-Adresse zu verfügen. Soweit ersichtlich ist Thüringen das einzige Land, das ein derartiges System verwendet.

Als Instrumente direkter Demokratie sieht auch das Land Thüringen die Bürgerbeteiligung mittels Bürgerantrag, Volksbegehren bzw. Volksentscheid vor.³¹⁰ Eine Abwicklung im elektronischen Verfahren ist dazu – soweit ersichtlich – bislang nicht vorgesehen.

Fazit

In allen Bundesländern lassen sich zum Petitionsrecht und zu Volksentscheiden umfangreiche Informationen online abrufen. Im Petitionswesen ist der Trend erkennbar, dies zunehmend online anzubieten, wenn auch nicht in der gleichen Funktionalität wie auf Bundesebene (Diskussion, Mitzeichnung). Ungeachtet dessen besteht in Deutschland die Möglichkeit, dass sich Bürger an ihre jeweiligen Abgeordneten auf Landes- oder Bundesebene wenden, damit diese ihre Anliegen entsprechend in den politischen Prozess einfließen lassen.

Im Gegensatz zum Bund besteht auf Länder- und vor allem auf kommunaler Ebene³¹¹ viel eher die Möglichkeit, Bürger durch Volks-/Bürgerbegehren/-entscheide am legislativen Leben teilhaben zu lassen, auch wenn wesentliche Bereiche oftmals ausgenommen sind, insbesondere jene die Finanzen (z. B. Abgaben, Haushaltssatzung etc.) betreffen. Bestrebungen hierfür ein internetfähiges Verfahren zu entwickeln, sind derzeit in keinem Bundesland erkennbar.

In manchen Bereichen ist die Beteiligung der Bürger per Internet gesetzlich vorgesehen, so beispielsweise in § 4a Absatz 4 BauGB. Danach können bei der obligatorischen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung zusätzlich elektronische Informationstechnologien genutzt werden.

Weiter bestehen viele informelle Möglichkeiten, die Bürger über elektronische Medien am legislativen Leben teilhaben zu lassen. Beispiele, bei denen von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht wurde, finden sich unter anderem im Bereich der Haushaltsplanung (sog. Bürgerhaushalte³¹²) und der Stadtentwicklung.³¹³ Diese Formen können durchaus auch eine eigene Dynamik entwickeln.³¹⁴

³⁰⁹ Thüringer Landtag: Petition an den Thüringer Landtag. <http://cirali.thueringen.de/cdm/cfs/eject/xml/832.cirali?MANDANTID=8&FORMUID=petition&PLUGIN=yes>

³¹⁰ Thüringer Landtag: direkte Demokratie. <http://www.thueringer-landtag.de/landtag/politik-mitgestalten/direkte-demokratie/index.aspx>

³¹¹ Vgl. Kapitel 2.3.5 Kommunen

³¹² Hamburgische Bürgerschaft: Bürgerhaushalt Hamburg 2009. <http://www.buergerhaushalt-hamburg.de/http://www.buergerhaushalt-hamburg.de>

³¹³ Vgl. Stadt Schwäbisch Gmünd: Tunneldialog. <http://www.schwaebisch-gmuend.de/5543-Tunneldialog.html>

³¹⁴ Vgl. etwa: Soldt, Rüdiger (2011): Jetzt soll es ein „Bad Spencer“ geben. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 27. Juli 2011. <http://www.faz.net/artikel/C30176/facebook-aktion-jetzt-soll-es-ein-bad-spencer-geben-30474607.html>

Europäischer Vergleich

Neben der Möglichkeit Petitionen direkt an die Parlamente zu richten, besteht in vielen Staaten in Europa auch die Option, sich an eine nationale Ombudsstelle zu wenden. In den skandinavischen und baltischen Staaten ist die nationale Ombudsstelle beispielsweise das einzige vergleichbare Instrument. Dort bearbeiten die Parlamente selbst keine Petitionen.

Die nationalen Regelungen auf dem Gebiet des Petitionsrechts zeichnen sich daher durch eine hohe Heterogenität aus. So setzen manche Länder stark auf die Einbeziehung des Internets (9 von 21 Staaten) Andere informieren ihre Bürgerinnen und Bürger über das Fernsehen (Österreich, Tschechien), über SMS (Schottland), eigene Blogs (Schottland, Frankreich) oder haben gar auf das Schriftformerfordernis verzichtet, um größtmögliche Beteiligung der Bevölkerung zu erzielen (Portugal, Slowenien, Ungarn).³¹⁵

2.3.4 Europäisches Parlament

Auch das Europäische Parlament ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern, Petitionen (Artikel 227 AEUV) über das Internet einzureichen.³¹⁶ Schließlich gibt es eine Art Forum³¹⁷, in dem sich die EU-Bürger „aktiv an der Gestaltung von EU-Politik beteiligen können“.

Weiterhin gibt es die sog. „Europäische Bürgerinitiative“ (ECI)³¹⁸, welche mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde. Im Unterschied zu einer Petition, die nicht notwendigerweise Gesetzesvorschläge betreffen muss, ist die Bürgerinitiative eine direkte Aufforderung an die Kommission, einen neuen Rechtsakt vorzuschlagen. Die Bürgerinitiative ermöglicht es, dass mindestens eine Million Staatsangehörige aus mindestens einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten die Europäische Kommission zur Vorlage eines Vorschlags in einem in ihre Zuständigkeit fallenden Bereich auffordern können, Artikel 11 Absatz 4 EUV. Die Organisatoren einer solchen Initiative, bei denen es sich um einen Bürgerausschuss bestehend aus mindestens sieben EU-Staatsangehörigen handeln muss, die in mindestens sieben unterschiedlichen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, haben ein Jahr Zeit, die erforderlichen Unterstützungsbekundungen zu sammeln. Pro Mitgliedstaat muss dabei eine Mindestanzahl von Unterstützern erreicht werden.³¹⁹ Sollen die Stimmen (auch) online gesammelt werden, müssen die Organisatoren die zustän-

³¹⁵ Vgl.: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2011): Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa. a. a. O.

³¹⁶ Europäisches Parlament: Einreichung einer Petition. <https://www.secure.europarl.europa.eu/parliament/public/petition/secured/submit.do?language=DE>

³¹⁷ Europäische Kommission: Ihre Stimme in Europa. http://ec.europa.eu/yourvoice/index_de.htm

³¹⁸ Europäische Kommission: Die europäische Bürgerinitiative. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

³¹⁹ Europäische Kommission: Die europäische Bürgerinitiative. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories>

dige nationale Behörde des EU-Landes, in dem die Daten gespeichert werden, auffordern, ihr Online-Sammelsystem zu zertifizieren. Die Behörde muss innerhalb eines Monats antworten. Die Kommission wird den Organisatoren eine Open-Source-Software für die Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen zur Verfügung stellen. Sie wird darüber hinaus technische Spezifikationen festlegen, um die Organisatoren bei der Entwicklung ihres Sammelsystems zu unterstützen. Die Anzahl dieser Unterstützungsbekundungen muss von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten bescheinigt werden. Die Kommission hat danach drei Monate Zeit für die Prüfung der Initiative und die Festlegung des weiteren Vorgehens. Gemäß den Vorschriften der Verordnung über die Bürgerinitiative³²⁰ ist es seit dem 1. April 2012 möglich, eine europäische Bürgerinitiative einzuleiten. Das hierzu erforderliche nationale Umsetzungsgesetz hat der Deutsche Bundestag am 15. Dezember 2011 verabschiedet.

Der Online-Auftritt des Rates der Europäischen Union bietet keinen Hinweis auf eine über die zuvor beschriebenen Möglichkeiten hinausgehende Option zur direkten Einbindung der EU-Bürger in den legislativen Prozess.

2.3.5 Kommunen

Bürgerentscheide kann es ebenso wie Wahlen derzeit nicht im Internet geben. Das Bundesverfassungsgericht hat der Verwendung von Wahlcomputern/elektronischen Wahlen eine Absage erteilt, da die Wahlgrundsätze – insbesondere der Öffentlichkeitsgrundsatz – bei deren Verwendung nicht gewahrt werden.³²¹ Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind unter Umständen unterschiedlich zu behandeln. Um das nötige Quorum für das Bürgerbegehren zu erreichen, sollte bei entsprechender Ausgestaltung des Verfahrens eine Realisierung unter Zuhilfenahme des Internets möglich sein. Gefordert wird die schriftliche Einreichung im Original. Die Schriftform lässt sich durch die elektronische Form ersetzen. Jedoch steht es den Ländern frei, die elektronische Form auszuschließen. Explizit getan hat dies beispielsweise das Land Hessen, hier darf die Schriftform nicht durch die elektronische Form ersetzt werden, § 8b Absatz 3 Satz 4 HGO. Das Bereitstellen von Unterschriftenlisten zum Download begegnet keinen Bedenken.

Die *Bürgerbefragung* tritt in verschiedenen Formen auf, etwa wie die Stadt ihre Ausgaben planen soll, wo nach Bürgersicht Einsparpotenziale bestehen oder wie bestimmte Gebäude künftig genutzt werden sollen. Allen gemein ist, dass die Entscheidungsgewalt nicht auf den Bürger übergeht und er sich nur in den Diskussionsprozess einbringen darf. Insbesondere sind die folgenden beiden Ausprägungen zu nennen:

³²⁰ Vgl.: Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:DE:PDF>

³²¹ BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07.

Bürgerhaushalte erfreuen sich bundesweit mittlerweile einer gewissen Beliebtheit. Rund 100 Gemeinden machen bereits davon Gebrauch.³²² Die Beteiligung der Bevölkerung an den Bürgerhaushalten liegt in aller Regel bei lediglich ein bis zwei Prozent.³²³ Dabei ist das Verfahren i. d. R. so ausgestaltet, dass über einen gewissen Zeitraum Vorschläge gesammelt werden, die die Bürger im Internet zur Diskussion gestellt haben. Von diesen Vorschlägen werden nach Ende des Beteiligungszeitraums diejenigen ausgewählt, die die meiste Zustimmung gefunden haben. Diese Vorschläge werden dann dem zur Entscheidung berufenen Organ vorgelegt, welches sodann darüber abstimmt.³²⁴ Denn bei aller Beteiligung der Bürger ist stets zu bedenken, dass das Haushaltsrecht eine Kompetenz der jeweiligen Kommune ist, die nicht an den Bürger delegiert werden darf, Artikel 28 Absatz 2 GG. Aus diesem Grund sind in den jeweiligen Gemeindeordnungen Haushaltsfragen aus dem Katalog möglicher Bürgerentscheide ausgenommen, stellvertretend Artikel 18a Absatz 3 a. E. BayGO.

Die elektronische *Bürgerbeteiligung bei der Stadtentwicklung* hat Einzug in das BauGB gefunden. In § 4a Absatz 4 BauGB wird ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen, bei der Bürger- und Behördenbeteiligung ergänzend elektronische Medien einzusetzen. Auch sonst machen Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch, ihre Bürger in den Ideenfindungsprozess mit einzubeziehen. Sie können Vorschläge machen, was mit einem bestimmten Areal künftig geschehen soll, so z. B. in Eschborn³²⁵, oder welchen Namen neue Bauwerke tragen sollen, wie beispielsweise in Schwäbisch-Gmünd³²⁶. Die Entscheidungsgewalt wird allerdings auch hier nicht an die Bürger übertragen und bleibt bei dem Vertretungsorgan. Diese Form der Bürgerbeteiligung wie auch der Bürgerhaushalt findet nicht vorbehaltlos sofort Akzeptanz. Vielmehr muss die Akzeptanz über einen längeren Zeitraum erarbeitet werden, indem die Eingaben der Bürger ernst genommen werden.

In Brandenburg wurde ein Portal verwirklicht, mit Hilfe dessen die Bürger ihren Kommunen Strafansprüche, wilde Mülldeponien oder Barrieren für ältere und behinderte Menschen melden können.³²⁷ Die Eingaben werden mit einer Ampel auf einer Karte vermerkt, an deren Signal sich der aktuelle Bearbeitungsstand ablesen lässt. So sieht der Bürger, dass seine Eingabe den richtigen Empfänger erreicht hat, dass eine Lösung des Problems in

³²² Vgl.: Bundeszentrale für politische Bildung: Bürgerhaushalt. <http://www.buergerhaushalt.de/karte>

³²³ Vgl.: Bewarder, Manuel (2011): Wenn der Bürger mitbestimmt. Die Welt, 13. Juli 2011. http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article13484016/Wenn-der-Buerger-mitbestimmt.html

³²⁴ Bezirksamt Lichtenberg von Berlin: Bürgerhaushalt Lichtenberg. http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/index.php?page=infopage&id_page=209&menucontext=32&submenucontext=209

³²⁵ Vgl.: eOpinio GmbH: Bürgerdialog Eschborn. <https://www.eopinio.de/beteiligung/8>

³²⁶ Vgl.: Soldt, Rüdiger (2011): Jetzt soll es ein „Bad Spencer“ geben. a. a. O.

³²⁷ Ministerium des Innern des Landes Brandenburg: Maerker Brandenburg – Das Dienstleistungsportal der Landesverwaltung. <http://maerker.brandenburg.de/lis/list.php?page=maerker>

Arbeit ist bzw. wann die Bearbeitung abgeschlossen wurde. Durch diese Einbindung, die Möglichkeit den aktuellen Stand mit verfolgen zu können, ist der Anreiz sich zu beteiligen deutlich höher.

Ein weiteres Projekt zur Einbeziehung der Bürger stellen „runde Tische“ dar. Ein solcher kann die Voraussetzungen dafür schaffen, dass ein bestimmtes Thema betreffend Informationen und Ressourcen gesammelt und Lücken festgestellt werden können, um so gemeinsam mit betroffenen Bürgern, Experten, Beratern und der Verwaltung Lösungsvorschläge für den entsprechenden Problembereich zu erarbeiten. Beispiele sind runde Tische zu Fragen kommunaler Kriminalitätsprävention in Baden-Württemberg³²⁸ oder zur Frage, wie man bei gleichzeitiger Stärkung der Chancengleichheit die Benachteiligung von Kindern bekämpfen kann; so initiiert in Nordrhein-Westfalen.³²⁹ Hier wird aber lediglich auf diese Form der Beteiligung im Internet hingewiesen bzw. darüber informiert. Eine tatsächliche Online-Beteiligung der Bürger an einem konkreten Prozess ist nicht realisiert. Schließlich findet sich eine Reihe von Bürgerinitiativen, welche eben nicht von staatlicher Seite initiiert wurden, sondern auf der privaten Initiative von Bürgern gründen, die Missstände in ihrer Gemeinde anprangern und so die Verwaltung zum Handeln auffordern wollen. Oft finden sich derartige lokale Bürgerinitiativen, um auf Infrastrukturdefizite hinzuweisen, wie z. B. in Frankfurt³³⁰.

2.3.6 Internationale Beispiele

Beispiele für die Beteiligung der Bürger am legislativen Prozess lassen sich u. a. in Österreich oder in der Schweiz finden.

Das in Österreich zur Anwendung kommende „Bürgerbegutachtungsverfahren“ erlaubt es einzelnen Bürgern – vorwiegend auf Landesebene –, sich zu Gesetzesentwürfen zu äußern. Dazu wird seitens des Landtages der Gesetzesentwurf in Tageszeitungen veröffentlicht und die Bürger werden zugleich aufgefordert, schriftlich Stellung zu nehmen. Die Einlassungen werden sodann vom zuständigen Ausschuss in nicht-öffentlicher Sitzung erörtert. In Einzelfällen werden Bürger zu ihren Vorschlägen vom Ausschuss persönlich angehört. Jeder, der sich am Bürgerbegutachtungsverfahren beteiligt hat, erhält nach Verabschiedung des Gesetzes eine Ausfertigung übersandt.³³¹ Auch in Österreich gibt es zur Bürgerbeteiligung Petitionen, Volksbefragungen, Volksbegehren und Volks-

abstimmungen.³³² Ein jeweiliges Online-Verfahren ist aber derzeit nicht umgesetzt.

Die Volksanwaltschaft geht auch nach Hinweisen aus der Bevölkerung Missständen in der öffentlichen Verwaltung nach.³³³ Hierzu kann online ein Beschwerdeformular ausgefüllt und versandt werden.³³⁴

Das „Vernehmlassungsverfahren“³³⁵ findet zur Gesetzesvorbereitung in der Schweiz Anwendung. Dabei sollen Normen neben ihrer sachlichen Richtigkeit auf Vollzugstauglichkeit und politische Akzeptanz hin überprüft werden. Das Verfahren im Zuge dessen die Menschen Stellungnahmen zum Vorhaben abgeben können, schließt auch Anhörungen einzelner Bürger ein und wird zur Vorbereitung von Gesetzen durch die Exekutive genutzt.³³⁶ Informationen zu geplanten, abgeschlossenen und laufenden Verfahren sind online verfügbar.³³⁷ Eine direkte Online-Teilnahme am Verfahren ist aber nicht realisiert.

Daneben existieren weitere direktdemokratische Elemente in der Schweiz wie die Volksinitiative oder Volksabstimmungen. Hierzu werden im Internet umfangreich Informationen zur Verfügung gestellt.³³⁸ Ein elektronisches Verfahren zur Abwicklung über das Internet ist aber nicht ersichtlich.

2.4 Legislative Entscheidung („E-Wahlen“ und „E-Abstimmungen“)

Möglichkeiten digitaler Beteiligung an legislativen Entscheidungen (Online-Wahlen)

Mit den uneinheitlich verwendeten Begriffen „Online-Wahlen“, „Internetwahlen“, „E-Voting“, „Online-Voting“ oder „Cyber-Voting“ werden Wahlen beschrieben, die auf elektronischem Wege über das Internet abgewickelt werden. Zu unterscheiden sind dabei verbindliche Wahlen von Funktions- und Mandatsträgern gegenüber den vielen elektronischen Abstimmungsmöglichkeiten, die sich im Netz, vor allem im Bereich „social media“ und bei Umfragen herausgebildet haben.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Einsatz von Wahlcomputern³³⁹ umfangreiche Kriterien aufgestellt, unter denen ein Einsatz elektronischer Wahlgeräte in Deutschland zulässig ist. Zurzeit ist kein System bekannt, welches diese Kriterien erfüllt.

³²⁸ Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg: Der „Runde Tisch“ im Rahmen Kommunaler Kriminalprävention. <http://www.seminare-bw.de/servlet/PB/menu/1229504/index.html>

³²⁹ Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Runder Tisch „Hilfe für Kinder in Not“. http://www.mags.nrw.de/04_Soziales/4_Soziales_Netz/Gegen_Kinderarmut/Runder_Tisch/index.php

³³⁰ Open Knowledge Foundation Deutschland e. V.: Frankfurt gestalten – Bürger machen Stadt. <http://www.frankfurt-gestalten.de>

³³¹ Vgl.: Linck, Joachim (2004): Unmittelbare Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess. S. 141. http://www.mehr-demokratie.de/uploads/media/Unmittelbare_Buergerbeteiligung_-_Joachim_Linck.pdf

³³² Republik Österreich: Parlament. Parlament und BürgerInnenbeteiligung. <http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/index.shtml>

³³³ Volksanwaltschaft. <http://volksanwaltschaft.gv.at>

³³⁴ Volksanwaltschaft: Beschwerden. Formular. <http://volksanwaltschaft.gv.at/beschwerden/formular>

³³⁵ Vgl.: Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Neuregelung des Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahrens. <http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/pc/00039/index.html?lang=de>

³³⁶ Ebd.

³³⁷ Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Laufende Vernehmlassungen und Anhörungen. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html>

³³⁸ Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament: Eidgenössische Volksabstimmungen. <http://www.parlament.ch/D/WAHLEN-ABSTIMMUNGEN/VOLKSABSTIMMUNGEN/Seiten/default.aspx>
³³⁹ BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07.

Das Gericht betonte in seiner Entscheidung die Bedeutung des Prinzips der Nachprüfbarkeit des Wahlergebnisses ohne, dass besonderer technischer Sachverstand bei dem Prüfenden vorausgesetzt werden darf. Da die Stimmenspeicherung und die Auszählung bei den verwendeten Wahlcomputern in den Geräten stattfindet, entziehe sich das Verfahren prinzipiell einer einfachen Überprüfbarkeit. Auch eine nachträgliche Kontrolle sowie ein erneutes Auszählen seien nicht unabhängig von den eingesetzten Computersystemen möglich. Überdies erfordere eine Nachprüfung der Ergebnisse ein erhebliches Maß an technischem Sachverstand. Gesetzliche Regelungen für die Durchführung von Online-Wahlen, die den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechen, existieren in Deutschland derzeit nicht. Die Durchführung von Online-Wahlen nach demokratischen und verfassungsrechtlichen Standards, die das Öffentlichkeitsprinzip ausreichend berücksichtigen, ist daher in naher Zukunft nicht absehbar.

Mit Blick auf Europa zeigt sich hinsichtlich der Planung von Pilotverfahren von Online-Wahlen für rechtsverbindliche Abstimmungen insgesamt ein uneinheitliches Bild. Anders als in der Schweiz oder Estland³⁴⁰, wo Online-Wahlen auch im parlamentarischen Bereich durchgeführt werden, entschied sich Großbritannien im Oktober 2008, Pilotversuche von Online-Wahlen zu beenden, nachdem seit dem Jahr 2000 insbesondere auf lokaler Ebene zahlreiche Wahlen elektronisch durchgeführt worden waren.³⁴¹ Die Gründe für das Ende der Online-Testwahlen werden vor allem in der Wahlbeteiligung und in Fragen der Sicherheit und Transparenz gesehen³⁴²: „[...] e-voting pilots were extremely expensive and there is no evidence to suggest that e-voting offers any significant scope for turnout to be increased by this means [...] Serious concerns persist about the security and transparency of e-voting systems and their vulnerability to organised fraud.“³⁴³

Die seit 2005 in der Österreichischen Hochschüler-schaftswahlordnung (HSWO) vorgesehene und 2009 angewendete Möglichkeit zur Durchführung eines Online-Wahlverfahrens wurde 2011 vom Österreichischen Verfassungsgerichtshof als gesetzwidrig aufgehoben.³⁴⁴ Bei der Wahl 2009 hatte nur rund ein Prozent der Wahlbe-

rechtigten Studentinnen und Studenten eine elektronische Stimme abgegeben³⁴⁵, ein erhoffter Zugewinn an Wahlbeteiligung blieb aus.

Die offensichtlichen Probleme computerisierter Wahlen in Fragen der Transparenz, Sicherheit, Verlässlichkeit, Korrektheit, Akzeptanz, Bedienungsfreundlichkeit sowie Kosten werden zunehmend kritischer diskutiert. Theoretische Vorschläge zur Implementierung von Online-Wahlen aus der wissenschaftlichen Forschung³⁴⁶ weisen in der Regel eine ausgesprochen hohe Komplexität auf und verwenden stets kryptographische Funktionen, sind daher für parlamentarische und rechtsverbindliche Abstimmungen gerade wegen ihrer Komplexität und Undurchsichtigkeit derzeit nicht für die Praxis geeignet.

Für politische Online-Wahlen müssen jedoch dieselben Grundsätze gelten, wie sie auch für jedes andere Wahlverfahren verfassungsrechtlich geboten sind, dessen Ergebnis für den Wähler demokratisch, legitim und nachvollziehbar sein soll: frei, gleich und überprüfbar sowie geheim.

Der Ablauf von Online-Wahlen ist jedoch nicht nur eine Frage der technischen Sicherheit. Das Vertrauen darin, dass ein Wähler nachvollziehen kann, was vor und während einer Auszählung passiert, muss ebenfalls gegeben sein. Denn die Transparenz des Zustandekommens des Wahlergebnisses und das Vertrauen in das Wahlverfahren sind für die Legitimierung des Ergebnisses von entscheidender Bedeutung.

3 Exekutive in der vernetzten Gesellschaft („E-Government“)

Das Internet ist im Alltag der Menschen angekommen und bestimmt damit das Kommunikationsverhalten und auch die Service-Erwartung der Menschen an die Online-Angebote der Öffentlichen Verwaltung sowie die Möglichkeiten der Partizipation und Kommunikation mit ihr. In Zeiten von schwierigen Haushaltslagen bei Bund, Ländern und Kommunen erlangt auch die nachvollziehbare und transparente Verwendung von Steuergeldern immer mehr an Bedeutung. Auch klassische Feedback-Mechanismen, die bisher aus der Privatwirtschaft bekannt sind, können als Bewertungsmöglichkeiten für öffentliche Angebote eingesetzt werden.

Die folgenden Kapitel sollen eine Bestandsaufnahme für die vorgenannten Fragestellungen sein. Sie widmen sich zunächst dem Open Government als übergeordnetem Begriff für die weitere Öffnung von Regierung und Verwaltung (3.1). Anschließend wird ein Überblick über den Bereich des E-Government gegeben (3.2). In den Kapiteln

³⁴⁰ Vgl.: Estonian National Electoral Committee: Statistics about Internet Voting in Estonia. <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics> sowie Estonian National Electoral Committee: Documents about Internet Voting. <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/reports-about-internet-voting-in-estonia>

³⁴¹ Vgl.: The Electoral Commission (2007): Key issues and conclusions - May 2007 electoral pilot schemes. http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0015/13218/Keyfindingsandrecommendationssummarypaper_27191-20111__E__N__S__W__.pdf

³⁴² Vgl.: Olivier-Wright, Miranda/White, Isobel (2008): Electoral Pilot Schemes. House of Commons Library, 4. März 2008. <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/sn-pc-04397.pdf>

³⁴³ Oates, John (2008): UK elections vulnerable to fraud. The Register. 28. April 2008. http://www.theregister.co.uk/2008/04/28/rowntree_election_failings

³⁴⁴ Vgl.: Verfassungsgerichtshof Österreich: E-Voting bei ÖH-Wahl gesetzwidrig. V86-96/11, 13. Dezember 2011. http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/7/6/7/CH0006/CMS1327398738575/e-voting_v85-11.pdf

³⁴⁵ Vgl.: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung der Republik Österreich (2010): E-Voting bei den Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftswahlen 2009 – Evaluierungsbericht. http://www.verwaltungsmanagement.at/687/uploads/evaluierungsbericht_e-voting_hochschuelerinnen-und_hochschuelerschaftswahlen_2009.pdf

³⁴⁶ Vgl.: Chaum, David (2007): Scantegrity – Transparent Integrity for Any Optical-Scan Voting System. <http://www.scantegrity.org/papers/summary.pdf>

zu Informationsfreiheit (3.3) und Open Data (3.4) wird sowohl näher auf aktuelle Initiativen und Projekte eingegangen als auch auf die grundsätzlichen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, Auskunftsansprüche gegen öffentliche Stellen geltend zu machen. Die weiteren Kapitel zu E-Administration (3.5) und E-Partizipation (3.6) vervollständigen das Kapitel mit zusätzlichen Beispielen und einem Ausblick in die Zukunft. Abgeschlossen wird es mit einer Bestandsaufnahme zum Thema Barrierefreiheit (3.7).

3.1 Open Government

Open Government wird als Synonym bzw. Sammelbegriff für Konzepte und Ideen zur Öffnung von Regierung und Verwaltung gegenüber der Bevölkerung und der Wirtschaft verwendet. Als drei Grundpfeiler von Open Government werden Transparenz u. a. durch Veröffentlichung amtlicher Dokumente, Teilhabe und Zusammenarbeit angesehen; und zwar unabhängig davon, ob webbasiert oder nicht. Transparenz stellt dabei eine wichtige Voraussetzung für Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger dar. Dies fördert die Bereitschaft zur Verantwortung für das eigene Handeln, indem sie für eine Information der Bürgerinnen und Bürgern über die Aktivitäten von Regierung und Verwaltung sorgt. Teilhabe ermöglicht es der Exekutive durch die Einbeziehung von Erfahrungen und Ideen von Bürgerinnen und Bürger, ihre Aufgaben besser wahrzunehmen. Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern eröffnen ein innovatives Potenzial und verbessern die Effektivität der Arbeit der Exekutive.³⁴⁷ Open Government bietet damit als ganzheitlicher Ansatz den Überbau für eine offenere, transparentere, partizipativere und kooperative Arbeit von Regierung und Verwaltung.

3.1.1 Open Government Partnership

Die internationale Open Government Partnership (OGP) hat sich die Verbesserung der Regierungsführung und die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger zum Ziel gesetzt. Durch die multilaterale Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft sollen die Anforderungen einer „offenen Regierungsführung“ gemeinsam bewältigt werden.

Sie fordert von den Regierungen der teilnehmenden Nationalstaaten auf den Gebieten Verbesserungen, die für die OGP die zentralen Bestandteile von Open Government darstellen:

- Transparenz,
- Bürgerbeteiligung,
- Korruptionsbekämpfung und
- Rechenschaftslegung.

³⁴⁷ Vgl.: Executive Office of the President (2009): Memorandum for the Heads of Executive Departments and agencies. Open Government Directive. 8. Dezember 2009. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

Mit Hilfe neuer Technologien soll Regierungshandeln offener, effektiver und überprüfbarer gestaltet werden.

Am 20. September 2011 hat sich die OGP formell konstituiert. Aktuell sind acht Staaten Teilnehmer der Initiative (Brasilien, Indonesien, Mexiko, Norwegen, Philippinen, Südafrika, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten). Zum 9. November 2011 lagen Beitrittsgesuche von 39 weiteren Staaten vor. Dies entspricht zwei Dritteln der teilnahmeberechtigten Staaten.

Um der OGP beizutreten, muss jeder Teilnehmerstaat eine Open-Government-Erklärung abgeben, einen konkreten nationalen Aktionsplan vorlegen, der in einem öffentlichen Konsultationsprozess erarbeitet wurde, und sich bereit erklären, die erzielten Fortschritte von unabhängigen Experten bewerten zu lassen. Die im Lenkungsausschuss vertretenen Regierungen haben ihre Open-Government-Erklärungen bereits veröffentlicht und ihre jeweiligen Aktionspläne vorgestellt.

Deutschland erfüllt die Voraussetzungen für einen Beitritt zur OGP, hat hiervon jedoch bisher keinen Gebrauch gemacht. Ein Beitritt zur OGP könnte die Umsetzung von Open Government in Deutschland weiter befördern. Im Hinblick auf die notwendige Schwerpunktsetzung im Bereich des Open Governments sollte jedoch zunächst die Umsetzung von Projekten auf nationaler und europäischer Ebene im Vordergrund stehen.³⁴⁸

3.1.1.1 Open Government in Deutschland

Die Bundesregierung ist bereits auf dem Gebiet des Open Government aktiv. Das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ beinhaltet Open Government als Projekt zur Verwaltungsmodernisierung.³⁴⁹ Derzeit liegt der Schwerpunkt der Arbeiten auf dem Bereich Open Government Data. Ergänzt wird das Vorhaben durch ein Steuerungsprojekt des IT-Planungsrates im Rahmen des Schwerpunktprogramms zur Umsetzung der Nationalen E-Government-Strategie (NEGS).³⁵⁰ Das Projekt Open Government steht unter gemeinsamer Federführung des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

Unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums des Innern ist u. a. ein Open Data Wettbewerb (Apps für Deutschland³⁵¹) durchgeführt worden.³⁵²

Das Bundesministerium des Innern hat im Januar 2012 eine Studie zur Klärung technischer, rechtlicher und auch organisatorischer Fragen zu Open Government an das Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme

³⁴⁸ Vgl.: Deutscher Bundestag: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 4. Oktober 2011 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 17/7279. 7. Oktober 2011, S. 20 f. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/072/1707279.pdf>

³⁴⁹ Siehe hierzu unten Kapitel 3.2.3 Regierungsprogramm vernetzte und transparente Verwaltung

³⁵⁰ Siehe hierzu unten Kapitel 3.2.2 Nationale E-Government Strategie (NEGS)

³⁵¹ Vgl.: Open Data Network e. V. Apps für Deutschland. <http://www.apps4deutschland.de/>

³⁵² Siehe hierzu unten 3.4.1 Open Data - Allgemeines

(FOKUS) vergeben. Unterstützt wird das Fraunhofer-Institut durch das Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und der ÖPP Deutschland AG. Die Ergebnisse der Studie sollen bis Mitte 2012³⁵³ vorliegen. Je nach Ergebnis der Studie wird ein Prototyp erstellt werden, mit dem Erfahrungen für die Realisierung und den Betrieb einer ebenenübergreifenden Open-Government-Plattform für Bund, Länder und Kommunen gesammelt werden.

Im Hinblick auf Transparenz ist das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) auf Bundesebene, eine Reihe von Landesinformationsfreiheitsgesetzen und einzelne kommunale Informationsfreiheitsgesetzen zu nennen. Einige IFG der Länder sowie das IFG des Bundes in § 11 enthalten auch Vorschriften zur Veröffentlichung von Informationen durch die Behörden. Dabei sind auf Länderebene bereits einige richtungsweisende Open-Data-Angebote, zu finden.³⁵⁴ Grundprinzip des IFG ist dabei, dass nach erfolgter Antragstellung ein voraussetzungsloser Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen des Bundes besteht. Die Regelungen zu Open-Data-Angeboten zeichnen sich dadurch aus, dass öffentlich verfügbare Daten von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden.

Die einheitliche Behördennummer 115 ist ein Beispiel für die zunehmende Entbürokratisierung und Dienstleistungsorientierung in der Verwaltung. Auch wenn Maßnahmen dieser Art nicht direkt auf die Dimensionen von Open Government (Transparenz, Partizipation, Rechenschaftslegung und Korruptionsbekämpfung) beziehbar sind, vereinfachen sie dennoch den Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürger auf der einen sowie Staat und Verwaltung auf der anderen Seite und legen so eine gute Grundlage für Open Government-Maßnahmen.

Auf der Ebene der Länder sind bereits teilweise Informations- bzw. Beteiligungsportale im Internet entstanden. In Brandenburg haben Bürgerinnen und Bürger über das Internetportal Maerker.Brandenburg³⁵⁵ beispielsweise die Möglichkeit, auf Straßenschäden, wilde Mülldeponien und unnötige Barrieren für ältere und behinderte Menschen hinzuweisen. Das Portal wurde vom Land entwickelt, wird aber auf kommunaler Ebene eingesetzt.³⁵⁶

In den Kommunen werden diverse Partizipationsmöglichkeiten angeboten. Die hier kurz angerissenen Beispiele werden im weiteren Text teilweise ausführlich dargestellt. Der Bürgerhaushalt ist hier ein Stichwort (z. B. Köln, Berlin-Lichtenberg oder Essen).³⁵⁷ Aber auch sehr problembezogene Projekte wurden durchgeführt (z. B. „Essen

soll leiser werden“³⁵⁸ oder „Stadtgeschichte Coburg“³⁵⁹). Vereinzelt sind Open Government-Projekte auf kommunaler Ebene jedoch auch gescheitert. Das Beispiel des Erfurter Bürgerhaushalts³⁶⁰ zeigt, dass Diskussionen in Online-Foren ohne entsprechende politische und administrative Reformen und Prozessöffnungen keine Verbesserungen hervorgebracht haben. Hieraus kann man für Folgeprojekte Lehren ziehen und Verbesserungen anstreben.

3.1.1.2 Chancen und Herausforderungen von Open Government in Deutschland

Der Umsetzungsstand von Open Government ist nicht einheitlich bewertbar. Neben regionalen Unterschieden (z. B. in ländlichen Räumen) gibt es auch Unterschiede bei der Qualität und des Angebots von Open Government-Leistungen. Insgesamt sind Open Data Projekte³⁶¹ bisher am weitesten verbreitet.

Eine Herausforderung besteht darin, für Open Government sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger zu werben, um einen höheren Bekanntheitsgrad zu erreichen und teilweise fehlende Akzeptanz³⁶² abzubauen. Hinzu kommt, dass umfassende Programme des Bundes und der Länder derzeit noch in Arbeit sind. Mit einer Umsetzung wird das Thema Open Government eine neue – auch öffentlichkeitswirksame – Grundlage erfahren. Sie wird zudem helfen, Kompetenzen in der Verwaltung aufzubauen bzw. die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Fest steht aber auch, dass bereits heute sorgfältig geplante Projekte, besonders im Bereich von Transparenz und Partizipation, erfolgreich sind. Aus den bisherigen Bürgerbeteiligungs-Projekten könnten daher Best Practices abgeleitet werden; gute Praktiken können multipliziert werden und auch aus schlechten Praktiken könnte gelernt werden.

Auf kommunaler Ebene wird es auch auf eine Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit ankommen. Dies könnte Kommunen helfen, sich an Vergleichskennzahlen besser zu orientieren und sich darüber auszutauschen.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Ergebnisse von Beteiligungsmaßnahmen umso besser (effektiver und effizienter) werden, je frühzeitiger sie in einem Prozess stattfinden. Bürgerinnen und Bürger werden mit Open Government nur dann zufrieden sein, wenn sie tatsächlich Einfluss auf die betreffenden Vorhaben haben und Änderungen bewirken können.

Die Frage, wie genau und in welchem Ausmaß die Mitentscheidungs Gewalt der Bürgerinnen und Bürger ausgestal-

³⁵³ Die Studie liegt inzwischen vor. Vgl.: Bundesministerium des Innern (2012): Open Government Data Deutschland. Berlin im Juli 2012. Sie kann unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment.pdf?__blob=publicationFile abgerufen werden.

³⁵⁴ Z. B. Bayern, Berlin und Bremen - siehe hierzu auch Kapitel 3.3 Informationsfreiheit und Informationszugang

³⁵⁵ Vgl.: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg: Maerker Brandenburg a. a. O.

³⁵⁶ Siehe hierzu auch Kapitel 3.5 E-Administration

³⁵⁷ Siehe hierzu auch Kapitel 3.5 E-Administration

³⁵⁸ Vgl.: ZebraLog: Lärmaktionsplanung Essen. http://www.zebralog.de/laermaktionsplanung_essen

³⁵⁹ Vgl.: Stadt Coburg: Digitales Stadtgedächtnis. <http://www.stadtgeschichte-coburg.de/Startseite.aspx>

³⁶⁰ Vgl.: Landeshauptstadt Erfurt: Bürgerhaushalt/ Bürgerbeteiligungs-haushalt. <http://www.erfurt.de/ef/de/engagiert/bbhaushalt/>

³⁶¹ Siehe hierzu auch Kapitel 3.4 Open Data

³⁶² Siehe hierzu eGovernment-Monitor 2011 in Kapitel 3.2 E-Government

tet werden kann, bzw. muss, ist jedoch nicht-trivial und kann erst im Kontext eines konkreten Projektes überhaupt sinnvoll beantwortet werden. Manche Situationen ermöglichen es, den kompletten Entscheidungsprozess, vom Vorschlag der Alternativen bis hin zur Abstimmung, partizipativ zu gestalten (z. B. Namensfindung für eine Brücke oder für ein Schwimmbad). Die Gestaltung des Verfahrens muss allerdings auch in einfachen Situationen sorgfältig durchdacht und geplant werden, wie das Beispiel der Bud-Spencer Tunnel in Schwäbisch Gmünd³⁶³ gezeigt hat. Komplexere Situationen erfordern für eine direkte Entscheidungsbeteiligung ggf. speziell angepasste Verfahren, um zum Beispiel dauerhaftes gegenseitiges Blockieren zu verhindern.

3.2 E-Government

Der Begriff E-Government wird mit einem unterschiedlichen Bedeutungsspektrum verwendet. Ein engerer Forschungsansatz versteht unter E-Government die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwaltung (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien.“³⁶⁴ Diese Definition baut auf die Bereiche der elektronischen Information und Kommunikation auf und umfasst elektronische Formularlösungen, elektronische Bearbeitung, geschäftliche elektronische Tätigkeiten (E-Commerce), sowie elektronische Serviceleistungen.³⁶⁵ Der Schwerpunkt des E-Governments liegt nach dieser Konzeption im Bereich der Transaktion.³⁶⁶

In einem weiteren Ansatz werden die Begriffe „E-Administration“ und „E-Democracy“ zum „Balanced E-Government“ verbunden. Diese Form des E-Governments soll neben der Verwaltungsdienstleistung und Information auch die Partizipation der Bürger stärken.³⁶⁷

Unstrittig ist, dass E-Government ein zentraler Bestandteil der Reform und Modernisierung der Verwaltung ist. E-Government beinhaltet damit mindestens die elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen auf Basis der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Deutschland hat innerhalb Europas beim E-Government in den letzten Jahren erheblich aufgeholt. Das ist das Ergebnis der neunten Benchmark-Studie³⁶⁸ der EU-Kommission zum E-Government in Europa, die von Capgemini, dem Rand Europe Institut, dem Analystenhaus IDC und dem Dänischen Technologie Institut durchgeführt wurde. Bei der Untersuchung waren bereits 95 Prozent

der untersuchten Dienstleistungen in Deutschland auch online abrufbar. Dies entspricht einer Steigerung um 21 Prozent gegenüber dem Jahr 2009.

Beim Online-Reifegrad, der anhand einer fünfstufigen Skala gemessen wird, erreichte Deutschland 99 Prozent und verbesserte sich damit vom zwölften auf den sechsten Rang. Gleichauf liegen hier Italien und Schweden. Im Jahr 2009 erreichte Deutschland 10 Prozent-Punkte weniger und rangierte nur im Mittelfeld.

Die deutschen Webportale werden hinsichtlich ihrer Gestaltung zudem als bürgerorientiert erlebt und haben zufriedenstellende Werte im Bereich der Benutzerfreundlichkeit. Nachholbedarf wurde allerdings noch bei der Vernetzung der einzelnen Angebote festgestellt. Mit nur 13 Prozent-Punkten in der Kategorie „Dienstbündelung“ (One-Stop-Shop-Lösung) ist der Abstand zum EU-Durchschnitt von 77 Prozent-Punkten noch sehr groß.

Eine andere Untersuchung, der eGovernment Monitor 2011³⁶⁹, der von der Initiative D21 und von ipima, einer Kooperation der Technischen Universität München und ihrem An-Institut fortiss herausgegeben wird, wirft neben den vorhandenen E-Government-Angeboten auch einen Blick auf das deutsche Nutzerverhalten. Demnach greifen derzeit nur 40 Prozent der deutschen Internetnutzer auf die vorhandenen E-Government-Angebote der Behörden zurück. Im Vergleich mit Schweden (69 Prozent), Österreich (68 Prozent) und Großbritannien (48 Prozent) nimmt damit Deutschland eher einen hinteren Platz in Europa ein. Die fehlende Nutzung der Angebote scheint jedoch weniger an fehlenden oder schlechten Angeboten zu liegen. Denn 80 Prozent der Befragten, die entsprechende E-Government-Angebote nutzen, sind damit auch zufrieden. Die Barrieren liegen vielmehr in Bedenken zur Datensicherheit und der Undurchschaubarkeit von Angeboten sowie komplexen Verfahren ohne Hilfestellung.

Seltener als die klassischen E-Government-Angebote nutzen die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland bereit gestellte Online-Beteiligungen der Behörden. Während Facebook-Seiten von Städten zumindest einen Bekanntheitsgrad von 33 Prozent und Online-Petitionen des Deutschen Bundestages einen von 30 Prozent haben, kennen nur 17 Prozent Mitmachplattformen. Von den Befragten, die die Plattformen bereits kannten, nutzten diese nur 34 Prozent. Zum Vergleich: in Großbritannien haben bereits 49 Prozent der Internetnutzer Online-Beteiligungsinstrumente genutzt. Allerdings wollen 40 Prozent der Internetnutzer in Deutschland, die die Bürgerbeteiligungen kennen, diese auch zukünftig nutzen. Hier kann man noch einen Verbesserungsbedarf erkennen, da die zur Verfügung gestellten Angebote bisher nicht ausreichend genutzt werden, obwohl eine Mehrheit die Vorteile von Online-Beteiligungen, insbesondere in der Information über und der Beteiligung an aktuellen Entscheidungen erkennt.³⁷⁰

³⁶³ Vgl.: Ternieden, Hendrik (2011): Der Dampfhammer kommt. Bud-Spencer-Tunnel in Schwaben. Spiegel-Online, 22. Juli 2011. <http://www.spiegel.de/panorama/bud-spencer-tunnel-in-schwaben-der-dampfhammer-kommt-a-775983.html>

³⁶⁴ Sog. „Speyerer Definition“, vgl. auch Nolte, Frank (2007): E-Government in der Verwaltungsreform: Der große Sprung nach vorn?, in Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2007, 941 m. w. N.

³⁶⁵ Ebd.

³⁶⁶ Ebd.

³⁶⁷ Ebd.

³⁶⁸ Vgl.: Capgemini (2011): eGovernment-Services in Europa. <http://www.de.capgemini.com/insights/publikationen/egovernment-benchmark-2011/?d=9E4EA2F7-9FCA-0B7A-134C-252804FE6B8B>

³⁶⁹ Vgl.: INITI@TIVE D21 (Hrsg.) (2011): eGovernment MONITOR 2011. <http://www.initiated21.de/wp-content/uploads/2011/09/eGovernmentMONITOR2011-final1.pdf>

³⁷⁰ Ebd.

3.2.1 Rechtliche Grundlagen

E-Government findet in Deutschland seine Rechtsgrundlagen sowohl im Grundgesetz (Artikel 91 GG) als auch in Gesetzen auf Bundes- und Länderebene. Die Zulässigkeit von E-Government erfordert dabei die Anpassung einer Vielzahl von Rechtsvorschriften, um die Regeln für die traditionelle schriftliche und mündliche Kommunikation rechtsverbindlich für die digitale Welt zu übersetzen.

Der Bundesgesetzgeber hat bereits wesentliche Voraussetzungen für die Realisierung des E-Governments geschaffen, nicht zuletzt, um auch seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen (z. B. aus den Signatur- und eCommerce-Richtlinien der EU) nachzukommen. Das Signaturgesetz vom 16. Mai 2001³⁷¹ und die Signaturverordnung vom 16. November 2001 haben die Grundlagen für die qualifizierte elektronische Signatur geschaffen. Durch das Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsverkehr³⁷² vom 13. Juli 2001 kann nunmehr im Rechtsverkehr die Schriftform weitgehend durch die elektronische Form und damit die eigenhändige Unterschrift durch die qualifizierte elektronische Signatur ersetzt werden. Zugleich hat das letztgenannte Gesetz die Voraussetzungen für die Einreichung qualifizierter signierter elektronischer Dokumente bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften geschaffen.³⁷³

Auch für das Verwaltungsverfahren hat der Gesetzgeber die Weichen für die elektronische Kommunikation mit und zwischen den Behörden gestellt. Im Jahr 2003 ist das Dritte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften in Kraft getreten, durch welches die Übermittlung elektronischer Dokumente zulässig wurde, wenn der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat.³⁷⁴ Aber auch die Modalitäten zum Erlass eines elektronischen Verwaltungsaktes wurde durch die Neuregelung des § 37 VwVfG gesetzlich geregelt.

Durch die Einführung des neuen Personalausweises und die Verabschiedung des De-Mail-Gesetzes³⁷⁵ sind in Deutschland Infrastrukturen geschaffen worden, die die Verbreitung von E-Government-Dienstleistungen rechtlich absichern und unterstützen können.

Hervorzuheben sind zudem die Einführung von Artikel 91c GG mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 mit dem hiernach geschlossenen Staatsvertrag „über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG“ vom 19. November 2009 (IT-Staatsvertrag)³⁷⁶, der am 1. April 2010 in Kraft getreten ist.

Der mit dem IT-Staatsvertrag neu geschaffene IT-Planungsrat soll insbesondere die politisch-strategische Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im IT-Bereich verbessern. Mit dem Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze³⁷⁷ vom 10. August 2009 wurden somit alle drei Maßnahmen umgesetzt, die von der Föderalismuskommission II am 5. März 2009 beschlossen worden waren.

Die nachfolgende Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll vielmehr nur einen Überblick über wichtige Rechtsgrundlagen verschaffen.

3.2.1.1 Der IT-Planungsrat

Die erfolgreiche Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungsprozesse kann nur gelingen, wenn Bund, Länder und Kommunen die Entwicklung und den Betrieb ihrer Informationstechnik abstimmen. Inhalte dieser Abstimmung sind insbesondere

- technische und organisatorische Standards, die den Austausch von Informationen und Interoperabilität der Verwaltungssysteme ermöglichen,
- gemeinsame Kommunikationsinfrastrukturen, um die Realisierung dieser Standards zu ermöglichen, unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung,
- gemeinsame Systeme und Betriebseinheiten, um die Wirtschaftlichkeit der Informationstechnik zu erhöhen, unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung,
- die Entwicklung und Fortschreibung einer gemeinsamen E-Government Strategie und
- die Vereinbarung und Steuerung konkreter Projekte zur Umsetzung dieser Strategie.

³⁷¹ Vgl.: Bundesministerium der Justiz (BMJ): Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (Signaturgesetz – SigG) vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876) zuletzt geändert durch Artikel 4 G v. 17. Juli 2009 I 2091. http://www.gesetze-im-internet.de/sigg_2001/BJNR087610001.html

³⁷² Vgl.: Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsverkehr. Bundestagsdrucksache 14/4987. 14. Dezember 2000. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/049/1404987.pdf>

³⁷³ Siehe hierzu auch Kapitel 4 – Judikative in der vernetzten Gesellschaft („E-Justiz“)

³⁷⁴ Vgl.: § 3a VwVfG

³⁷⁵ Bundesministerium der Justiz (BMJ): De-Mail-Gesetz (de-Mail-G) vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666) Geändert durch Artikel 2 Absatz 3 G v. 22. Dezember 2011 I 3044. <http://www.gesetze-im-internet.de/de-mail-g/BJNR066610011.html>

³⁷⁶ Bundesministerium der Justiz (BMJ): Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG (Anlage des Gesetzes zum Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG) vom 20. November 2009. <http://www.gesetze-im-internet.de/ggart91cvtr/BJNR066300010.html>

³⁷⁷ Bundesministerium der Justiz (BMJ): Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 des Grundgesetzes – (IT-NetzG) vom 10. August 2009. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/it-netzg/gesamt.pdf>

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die grundgesetzlichen Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland erhebliche Hürden für ein solches kooperatives Vorgehen darstellen. Ressortprinzip, föderale Strukturen, kommunale Selbstverwaltung und Gewaltenteilung haben zu einer erheblichen Zersplitterung der Informationstechnik geführt. Zwar gab es immer schon Bemühungen um bessere Koordination, diese waren jedoch auf Freiwilligkeit begründet und waren häufig mit dem verfassungsrechtlichen Verbot der Mischverwaltung belastet.

Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber 2009 mit Artikel 91c GG endlich Rechtssicherheit geschaffen und klargestellt, dass

- Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken können,
- Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen können,
- die Länder darüber hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren können und
- der Bund zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz errichtet.

Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage haben Bund und Länder im April 2010 den IT-Staatsvertrag³⁷⁸ geschlossen, in dem der IT-Planungsrat als oberstes IT-Koordinierungsgremium etabliert wurde.

Der IT-Planungsrat ist als Bund-Länder-Gremium unterhalb der Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien angesiedelt. Ihm gehören folgende entscheidungsberechtigte Mitglieder an:

- die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik und
- jeweils ein für Informationstechnik zuständiger Vertreter jedes Landes mit der erforderlichen Entscheidungskompetenz.

Darüber hinaus nehmen mit beratender Stimme

- drei Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene entsandt werden und
- der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

an den Sitzungen teil. Damit sind erste organisatorische Voraussetzungen für eine bessere Koordination gegeben.

³⁷⁸ Vgl.: Bundesministerium der Justiz (BMJ): Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats. a. a. O.

Hervorzuheben ist, dass der IT-Planungsrat seine Entscheidungen mit Stimmenmehrheit von Bund und 11 Ländern (mit 2/3 Finanzierungsanteil nach Königsteiner Schlüssel) treffen kann. Damit wird das bislang vorherrschende Einstimmigkeitsprinzip aufgegeben, das immer wieder zu zeitraubenden Blockaden geführt hat, wenngleich dadurch auch die Möglichkeit besteht, dass innovative Einzelinitiativen nicht berücksichtigt werden. Inwieweit die Beteiligung der Kommunen mit nur drei Vertreter/innen ohne Stimmrecht ausreicht, wird sich erweisen. Es besteht die Möglichkeit, dass auf Bundes- und Landesebene normensetzende Verfahren beschlossen werden, deren Folgen für die kommunalen Infrastrukturen erst mit Verzögerung deutlich werden und nur noch schwerlich veränderbar sind.

Ein weiterer wichtiger Punkt des Rahmenvertrages ist die Verpflichtung zur gegenseitigen Information vor neuen Projekten. Die IT-Landschaft der öffentlichen Verwaltung ist heterogen. Teilweise beruht dies auf der Unkenntnis bezüglich anderer Lösungen, teilweise aber auch auf dem Wunsch nach eigenen Systemen. Die verpflichtende Unterrichtung im IT-Planungsrat wird auf jeden Fall dazu führen, dass „notorische Neuerfinder“ ihre Alleingänge vor Haushaltsausschüssen und Rechnungshöfen rechtfertigen müssen.

Mit der nationalen E-Government-Strategie hat der IT-Planungsrat im Frühjahr 2012 seinen ersten umfassenden Arbeitsplan für die nächsten Jahre vorgelegt. Die Umsetzung dieser ganzheitlichen Strategie findet gleichwohl unter schwierigen Rahmenbedingungen statt:

- Aus der Formulierung des Artikel 91c GG wird jedoch deutlich, dass der Gesetzgeber die Bund-Länder-Kooperation ermöglicht, nicht jedoch zwingend einfordert. Einsicht und Freiwilligkeit sind weiterhin die bestimmende Arbeitsgrundlage eines ebenenübergreifenden E-Governments.
- Weder Art 91c noch der IT-Staatsvertrag setzen Vergaberecht, Ressortprinzip, Länderhoheit und kommunale Selbstverwaltung außer Kraft. Es wird also auch weiterhin erheblicher Aufwand zur Abstimmung und Überzeugung aller Beteiligten erforderlich sein.
- Die Mitglieder des IT-Planungsrates sind in der Regel Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, die ihre CIO-Rolle nur im Nebenamt ausüben und nicht immer selbst über das erforderliche Wissen und die notwendige Erfahrung zur strategischen Steuerung ihrer IT mitbringen. Dieser Umstand hat zur Folge, dass die tatsächliche IT-Steuerung durch die Fachbeamten erfolgt, die eigentlich zu steuern wären.

Die IT-Steuerung der öffentlichen Verwaltung ist nicht mit der eines Unternehmens vergleichbar. Dies kann auch nicht das Ziel sein, denn in einem föderalen Staat sind von Bund, Ländern und Gemeinden auch Belange des Allgemeinwohls und der Kostenminimierung zu berücksichtigen.

3.2.1.2 Das E-Government-Gesetz des Bundes

Mitte Januar 2012 hat das Bundesministerium des Innern den Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vorgestellt (auch E-Government-Gesetz genannt).³⁷⁹ Geplant ist, dass das Gesetz Anfang 2013 in Kraft treten kann. Es ist Bestandteil des Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ und soll zur Umsetzung der nationalen E-Government-Strategie beitragen.

Ziel des Gesetzes ist es, durch den Abbau bundesrechtlicher Hindernisse die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Das Gesetz soll dadurch über die föderalen Ebenen hinweg Wirkung entfalten und es Bund, Ländern und Kommunen ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten.

Der vorgestellte Entwurf unterscheidet sich von bisherigen Gesetzen aus den Ländern bzw. aus dem Ausland auch dadurch, dass er gezielt an einzelnen bundesrechtlichen Hindernissen (sog. Motornormen) ansetzt, die einer Weiterentwicklung von elektronischen Verwaltungsdiensten entgegenstehen.

3.2.1.3 E-Government-Gesetze der Länder

Schleswig-Holstein hat als bisher einziges Land ein eigenes E-Government-Gesetz erlassen. Mit dem Gesetz zur elektronischen Verwaltung³⁸⁰ vom 8. Juli 2009 ist der notwendige rechtliche Rahmen für die Anforderungen einer zukunfts- und leistungsfähigen Netzwerkverwaltung an die technische und prozessuale Interoperabilität geschaffen worden. Das Gesetz enthält neben allgemeinen Bestimmungen zum E-Government die Ermächtigung, durch Rechtsverordnung Vorgaben für die verwaltungsträgerübergreifende elektronische Kommunikation festzulegen und kommt damit der Notwendigkeit nach rechtsverbindlichen Regelungen der verwaltungsträgerübergreifenden Prozessorganisation nach. Das Gesetz ist auch die rechtliche Grundlage für die gemeinsame Nutzung der zentralen E-Government-Basisdienste (z. B. einheitliches Verfahren im Meldewesen).

Das Land Berlin plant derzeit ebenfalls ein E-Government- und Organisationsgesetz. Der Referentenentwurf wurde bereits im Jahr 2011 veröffentlicht.³⁸¹ Grundlage des Gesetzes ist ein umfassendes Verständnis von E-Govern-

ment im Sinne einer alle Verwaltungsebenen und -bereiche einschließenden grundlegenden Umgestaltung bestehender Verwaltungsverfahren und -strukturen unter Nutzung der Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik. Dieses Verständnis beinhaltet auch, die dazu erforderlichen Fähigkeiten der Beschäftigten zu fördern. Das Gesetz soll durch seine Regelungen zur elektronischen Abwicklung von Verwaltungsprozessen, Transparenz, IT-Steuerung und Verwaltungsorganisation die Berliner Verwaltung modernisieren, Wirtschaftlichkeit und Bürgerfreundlichkeit erhöhen, allgemeine Partizipationsmöglichkeiten verbessern und einen Beitrag zur Förderung des Standortes Berlin leisten.

3.2.1.4 E-Government auf europäischer Ebene

Im Rahmen der Digitalen Agenda 2020 hat die EU-Kommission am 15. Dezember 2010 im Wege einer Mitteilung³⁸² den „Europäischen eGovernment-Aktionsplan 2011–2015 – Einsatz der IKT zur Förderung intelligent, nachhaltig und innovativ handelnder Behörden“ vorgestellt.

Der Aktionsplan bezieht sich auf vier Schwerpunkte, die im Jahr 2009 in der Ministererklärung von Malmö (5. E-Government-Konferenz)³⁸³ festgelegt wurden. Globales Ziel des Aktionsplans ist es, den Übergang von derzeitigen Behördendiensten zu einer neuen Generation elektronischer Behördendienste auf örtlicher, regionaler, nationaler und europäischer Ebene zu unterstützen. Konkrete Zielvorgabe ist zudem, dass im Jahr 2015 50 Prozent aller Bürger und 80 Prozent aller Unternehmen in der Europäischen Union E-Government-Angebote nutzen sollen.

Um dieses Ziel zu erreichen, sieht die Kommission vier Arten von Maßnahmen vor, die dazu beitragen sollen, die in der Erklärung von Malmö festgelegten Schwerpunkte umzusetzen. Diese sind

- die Stärkung der Nutzer,
- die Stärkung des Binnenmarktes,
- die Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Regierungen und Verwaltungen und
- das Schaffen der Voraussetzungen für die Entwicklung elektronischer Behördendienste.

Im Rahmen der 6. E-Government Konferenz am 17. und 18. November 2011 in Poznan wurde der derzeitige Umsetzungsstand des Aktionsplans und der Ministererklärung von Malmö thematisiert. Darüber hinaus wurden insbesondere soziale und ökonomische Fragen, sowie Strategien für mehr Interoperabilität erörtert.

³⁷⁹ Bundesministerium des Innern (BMI) (2012): Referentenentwurf der Bundesregierung. E-Government-Gesetz. 5. März 2012. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/Entwurf/Entwurf_EGov.pdf?__blob=publicationFile

³⁸⁰ Landesregierung Schleswig-Holstein: Landesvorschriften und Landesrechtsprechung. Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (E-Government-Gesetz – EGovG) vom 8. Juli 2009. <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/;jsessionid=9C491AA23B0AE75FC2CDD297B7F02F8B.jp64?quelle=jlink&query=EGovG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-EGovGSH2009rahmen>

³⁸¹ Vgl.: Berlin.de-Das offizielle Hauptstadtportal: Gesetz über E-Government- und Organisationsfragen (Berliner E-Government-Gesetz – EGovG Bln). http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/publikationen/110620_stand_19_sts_a_synopse_egov_gesetz.pdf

³⁸² Vgl.: Europäische Kommission (2010): Europäischer eGovernment-Aktionsplan 2011–2015. a. a. O.

³⁸³ Europäische Kommission: Digital Agenda for Europe. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=185&pillar_id=44&action=Action%2027%3A%20Member%20States%20to%20implement%20Malm%C3%B6%20and%20Granada%20declarations

3.2.2 Nationale E-Government Strategie (NEGS³⁸⁴)

Mit der Verabschiedung der Nationalen E-Government Strategie am 24. September 2010 durch den IT-Planungsrat haben sich der Bund, die Länder und die Kommunen darüber verständigt, „wie die elektronische Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten über das Internet weiterentwickelt werden soll.“³⁸⁵

Geplante Projekte werden sich an folgenden Zielvorgaben orientieren:

- am Nutzen für Bürgerinnen und Bürgern,
- am Nutzen für Unternehmen und Verwaltung,
- an der Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns,
- an der die Transparenz über Daten und Abläufe,
- am Datenschutz sowie

³⁸⁴ Nachfolgende Darstellungen basieren auf den Ausführungen des IT-Planungsrates zur NEGS. vgl.: Geschäftsstelle IT-Planungsrat, Bundesministerium des Innern (BMI)(2010): Nationale E-Government Strategie (NEGS). 30. November 2010. http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs_node.html

³⁸⁵ Ebd.

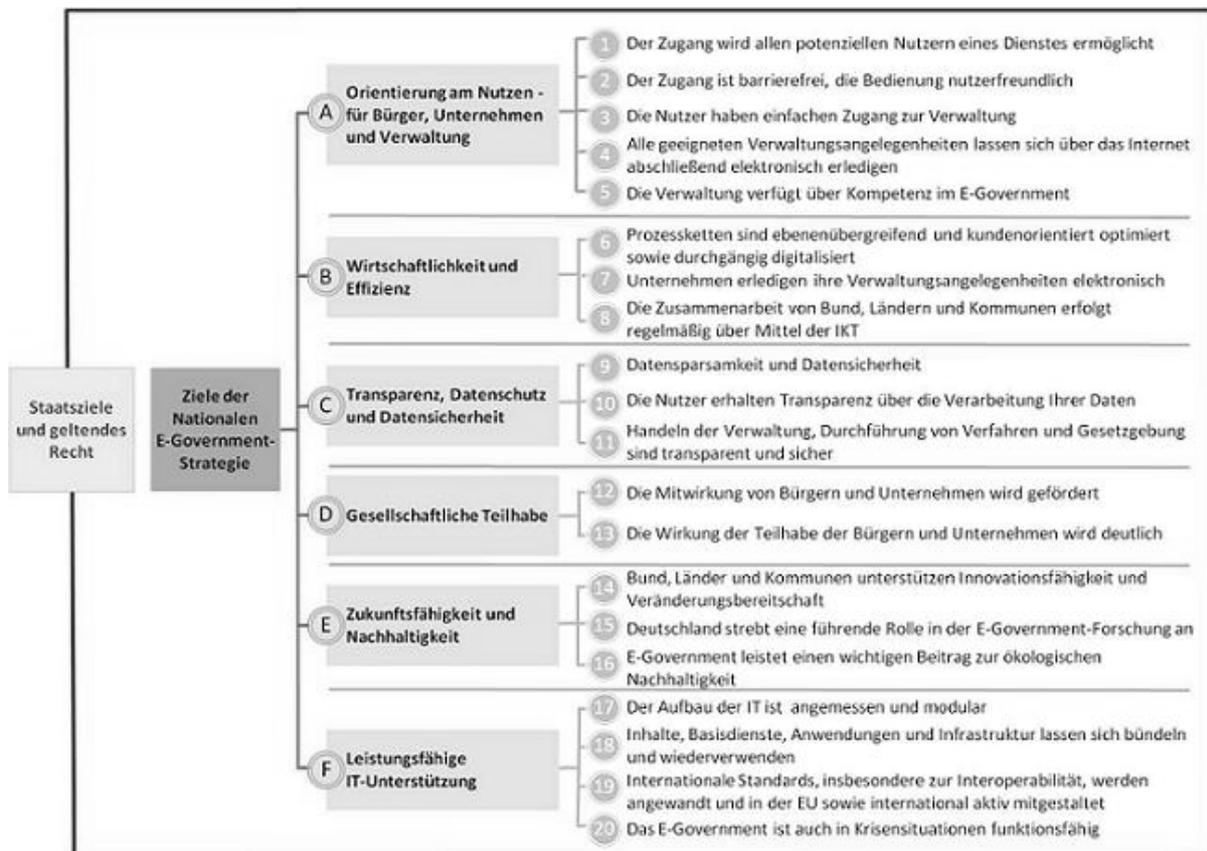
- an der Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe über Internetangebote des Staates.

„Die NEGS versteht sich dabei nicht als abstraktes Konstrukt‘ für das föderale E-Government, sondern als eine flexible und praxisnahe Agenda, die neue Entwicklungen frühzeitig aufgreifen kann.“³⁸⁶ Sie selbst wurde im Rahmen eines partizipativen Prozesses zusammen mit Vertretern aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft erstellt.

Am 13. Oktober 2011 hat der IT-Planungsrat das Schwerpunktprogramm zur Umsetzung der NEGS beschlossen: Die insgesamt 14 Schwerpunktmaßnahmen beziehen sich auf vier übergeordnete Querschnittsthemen:

- Verbesserung der Rahmenbedingungen für E-Government,
- Standardisierung (Interoperabilität und Sicherheit) im europäischen Kontext,
- weiterer Auf- und Ausbau einer serviceorientierten, föderalen E-Government-Infrastruktur,
- Weiterentwicklung der Kooperation und Kommunikation.

³⁸⁶ Ebd.



Quelle: IT-Planungsrat (http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs_node.html)

Die Erarbeitung des Umsetzungsprogramms ist ein iterativer Prozess, der eine intensive Abstimmung zwischen allen Beteiligten erfordert. Es ist deshalb vorgesehen, das Umsetzungsprogramm der NEGS kontinuierlich fortzuschreiben.

3.2.3 Regierungsprogramm vernetzte und transparente Verwaltung

Das Bundeskabinett hat am 18. August 2010 das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“³⁸⁷ beschlossen. Es bildet als Dachstrategie die Grundlage für die Fortführung der Modernisierung der Bundesverwaltung in der 17. Wahlperiode. Der Vollzug und die Umsetzung einzelner Meilensteine des Regierungsprogramms kann interaktiv im Internet³⁸⁸ nachverfolgt werden. Dort wird über die Umsetzung, die Fortschritte und den jeweiligen Projektstand berichtet.

Als Handlungsfelder für Maßnahmen der Bundesregierung werden die Bereiche

- Personal,
 - Optimierung der Organisation und
 - Informations- und Kommunikationstechnik (IKT)
- aufgeführt.³⁸⁹

Im Handlungsfeld Personal wird der Schwerpunkt auf Personalmanagementkonzepte gelegt, die sowohl den demografischen Wandel berücksichtigen als auch Fortbildungen beinhalten, die sich neben der Stärkung von Expertenwissen mit allgemeinen Querschnittskompetenzen befassen. Insbesondere die Kompetenzen für E-Government und vernetzte Verwaltung sollen stärker vermittelt werden und die Kenntnisse der Führungskräfte im Projektmanagement, Personalmanagement sowie im IT-Service-Management verbessert werden.

Die Optimierung der Organisationsstrukturen in der Bundesverwaltung soll durch eine Steigerung der elektronischen Abwicklung und einer stärkeren Verknüpfung von Prozessen erreicht werden. Durch E-Government sollen

- „Prozesse vereinfacht und beschleunigt,
- Transparenz hergestellt,
- Kooperationen ermöglicht,
- Kommunikation flexibilisiert und
- ‚Einer-für-alle‘-Lösungen konsequent gefördert und genutzt werden.“³⁹⁰

³⁸⁷ Die Bundesregierung: Regierungsprogramm-Vernetzte und transparente Verwaltung. http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/regierungsprogramm_vernetzte_und_transparente_verwaltung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/regierungsprogramm_vernetzte_und_transparente_verwaltung.pdf

³⁸⁸ Die Bundesregierung: Verwaltung innovativ. <http://www.verwaltung-innovativ.de>

³⁸⁹ Vgl.: Die Bundesregierung: Regierungsprogramm-Vernetzte und transparente Verwaltung. a. a. O., S. 12.

³⁹⁰ Ebd. S. 15.

Zudem sollen Ergebnisse, Wirkungen und Qualität noch mehr als bislang schon im Mittelpunkt des Verwaltungshandelns stehen. Dabei wird die Qualität öffentlichen Verwaltungshandelns in einer zunehmend vernetzten und vielgestaltigen Gesellschaft über die Kommunikation von Verwaltungen miteinander und mit ihren Kunden, den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft, definiert und bewertet. Für eine nachhaltige Optimierung der Organisation soll zudem ein umfassendes Qualitätsmanagement gefördert werden. Es soll die gesamte Organisation einbeziehen, bürger- und mitarbeiterorientiert sein, darüber hinaus neben den Kernprozessen auch Führungs- und weitere Unterstützungsprozesse betrachten und letztlich auf eine kontinuierliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit zielen.

Zielvorgabe ist es, dass Deutschland im Jahr 2020 mit seinem E-Government einen internationalen Spitzenplatz belegt. Dies soll gelingen,

- „weil es am Nutzen für Bürgerinnen und Bürger und Wirtschaft orientiert ist,
- weil es die politische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger verstärkt,
- weil es Transparenz über Daten und Verwaltungshandeln sicherstellt,
- weil es innovativ, zugleich datenschutzgerecht und wirtschaftlich ist.“³⁹¹

Darüber hinaus werden mehr als 20 Einzelprojekte aufgezählt, die in der 17. Wahlperiode durchgeführt werden sollen. Sie kennzeichnet, dass sie

- „die – auch behördenübergreifende – Zusammenarbeit im Sinne einer gemeinsamen Wertschöpfung fordern und fördern,
- es den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ermöglichen, zum einen den Wandel am Arbeitsplatz mitzugestalten und sich zum anderen auf die sich wandelnden Anforderungen am Arbeitsplatz vorzubereiten,
- Transparenz schaffen, um den Hebel für Effizienzsteigerungen sichtbar zu machen, aber auch um Kooperation und Koordination zu stärken,
- Informationen und Wissen der Verwaltung sichtbar und verfügbar machen,
- Arbeitsabläufe und -prozesse optimieren.“³⁹²

3.2.4 Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik

Die Funktion der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik hat das Bundeskabinett durch den Beschluss „IT-Steuerung Bund“ vom 5. Dezember 2007 geschaffen.

³⁹¹ Ebd. S. 17.

³⁹² Ebd. S. 18.

Die Beauftragte ist zentrale Ansprechpartnerin für Länder und Wirtschaft bei der Zusammenarbeit mit der Bundesregierung in IT-Fragen. Die wichtigste Aufgabe der IT-Beauftragten der Bundesregierung ist es, die ressortübergreifende IT-Koordinierung zu einer ressortübergreifenden IT-Steuerung auszubauen. Dieses Ziel verfolgt die Beauftragte gemeinsam mit den IT-Steuerungsgremien – dem Rat der IT-Beauftragten der Ressorts und der IT-Steuerungsgruppe des Bundes.

Gemäß Kabinettsbeschluss sollen zudem die nachfolgenden Themen einen Schwerpunkt bei der IT-Steuerung Bund³⁹³ bilden:

- Zentrale Dienstleistungszentren des Bundes,
- Green IT,
- Einheitliche Rahmenarchitektur,
- IT-Standards,
- Open Source Software.

3.2.5 Regieren und Verwalten in der digital vernetzten Welt: Chancen und Herausforderungen von E-Government

In den letzten Jahren haben Bund, Länder und Kommunen eine Vielzahl von Online-Diensten und Internetportalen als wichtige Anlaufstellen aufgebaut. Die Angebote zeichnen sich durch eine sehr hohe inhaltliche Varianz aufgrund des breiten Spektrums öffentlicher Aufgaben und den rechtlichen Vorgaben durch das Grundgesetz (Gewaltenteilung, Ressortprinzip, Föderalismus, kommunale Selbstverwaltung und die Grundrechte³⁹⁴) aus. Sie sind damit auch Ausdruck der vorgegebenen Differenzierung der Verwaltung und spiegeln zum Teil unterschiedliche Digitalisierungskonzepte und -grade wider.

Die Ziele und Erwartungen von E-Government in Deutschland werden unterschiedlich gesehen. Während häufig Effizienzgewinne, Verbesserung des Bürgerservice und der Partizipationsmöglichkeiten, Erhöhung der Transparenz politisch-administrativen Handelns, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Befreiung von überflüssiger Bürokratie, Erleichterung von sinnvollen notwendigen Prozessen, Sicherung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln, Baustein einer neuen Bürgergesellschaft, Ermöglichung von Barrierefreiheit angeführt werden, gibt es auch viele mahnende Stimmen, die vor überzogenen Erwartungen warnen. Sie können sich auch auf mehrere fehlgeschlagene Projekte der jüngeren Vergangenheit auf Bundesebene, wie beispielsweise das sogenannte ELENA-Verfahren (elektronischer Entgeltnachweis), oder aber auch auf Landes- oder kommunaler Ebene, wie beispielsweise das Projekt „Würzburg integriert“ berufen.

³⁹³ Vgl.: Bundesministerium des Innern (BMI): IT-Steuerung Bund. Konzept des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Finanzen. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/konzept_itsteuerungbund.pdf?__blob=publicationFile

³⁹⁴ Beispielsweise das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Meinungsfreiheit, Presse- und Koalitionsfreiheit.

Dies zeigt, dass die Gestaltung und Umsetzung öffentlicher E-Government-Projekte eine sehr komplexe Aufgabe ist, weil der Technikeinsatz – sowohl in Bezug auf die Auswahl der Technik, ihren Aufbau, ihre Integration in Arbeits- und Geschäftsabläufe sowie die Frage, wer sie betreibt und kontrolliert – immer auch weitere Auswirkungen beispielsweise sozialer oder politischer Art zur Folge haben kann. Hinzu kommt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht immer auf die Logik technischer Abläufe ausgerichtet sind. Teilweise werden daher gesetzliche Änderungen erforderlich, teilweise muss auf technisch Mögliches bewusst aus rechtlichen und demokratischen Gründen verzichtet werden.

Programme, Software, technische Architekturen und Standards setzen stets auch rechtliche sowie soziale Normen.³⁹⁵ Offenheit, Transparenz und Freiheit im Netz hängen auch entscheidend von seiner Architektur ab. Bei Entscheidungen über öffentliche IT-Infrastrukturen werden somit Weichen gestellt, die die Grundsätze unserer Gesellschaft betreffen.

Generell vollzieht sich derzeit eine rasante Modernisierung der öffentlichen Einrichtungen mit weit reichenden Folgen für Bürgerinnen und Bürger sowie Beschäftigte. Auf EU-, Bundes- und Landesebene wurden neue rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen geschaffen, Geschäftsprozesse und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung zu standardisieren, über elektronische Medien zu erbringen und zugänglich zu machen. Dabei hat die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Informationstechnik der öffentlichen Verwaltungen über Artikel 91c Grundgesetz Verfassungsrang erhalten (vgl. Kapitel 3.2.1). Darauf basiert das rechtliche Fundament für den IT-Planungsrat von Bund und Ländern unter beratender Beteiligung von Kommunen und Datenschutzaufsichtsbehörden.

Erfahrungen nutzen: Gestaltungskriterien für E-Government-Projekte

Etliche neue Verfahren innerhalb öffentlicher Verwaltungen sowie viele Online-Dienste für Bürgerinnen und Bürger und Firmen sind sehr erfolgreich. Gerade Behörden, die etwa in den Kommunen, in engem Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern stehen, entwickeln oft gute Ansätze im Bereich des E-Governments. So werden beispielsweise in vielen Städten umfangreiche Online-Portale mit selbst entwickelten Leistungen für verschiedenste Lebenslagen angeboten. Diese reichen vom Kindergarten-Navigator bis zum Online-Wunschzeichen. Diese Ansätze können mit Möglichkeiten für die Nutzerinnen und Nutzer verknüpft werden, eigene Vorschläge für Applikationen und Webdienste gemäß des „Crowdsourcing-Prinzips“ einzubringen.

In vielen Fachverwaltungen, insbesondere dort, wo gleichförmige Massenverfahren bearbeitet werden, besteht bereits jetzt ein sehr hoher Digitalisierungsgrad

³⁹⁵ Vgl.: Lessig, Lawrence (1999): Code and Other Laws of Cyberspace, New York (Basic Books).

(z. B. Sozialverwaltung, Haushalts- und Kassenwesen, Personalverwaltung, Statistik, etc.). Auch funktioniert eine bereichsübergreifende Vernetzung über bestehende Organisationsgrenzen hinaus, beispielsweise beim Statistik-Netz oder beim Steuerverbund.

Der neue Personalausweis soll die Möglichkeiten einer sicheren elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung verbessern. Behörden können nun Formulare im Internet anbieten, die der Bürger oder die Bürgerin ausfüllt und über die Online-Ausweisfunktion und mittels einer auf dem neuen Personalausweis speicherbaren elektronischen Signatur rechtsgültig unterschreiben kann. Mit der Nutzung des neuen Personalausweises entfallen für die Bürgerinnen und Bürger das Ausdrucken, handschriftliche Unterschreiben, der Postweg und die Abhängigkeit von Öffnungszeiten der zuständigen Behörden. Ziel des neuen Personalausweises ist es, die elektronischen Abläufe in der Verwaltung weiter zu vereinfachen. Mit dem Erwerb des neuen Personalausweises sind für die Bürgerinnen und Bürger allerdings auch höhere Kosten verbunden, da die Personalausweisgebührenverordnung entsprechend der gestiegenen Herstellungskosten und des Aufwandes der ausgebenden Stellen angepasst wurde. Zudem ist zu berücksichtigen, dass bisher erst 11 Millionen Menschen seit der Einführung im November 2010 einen neuen Personalausweis erhalten haben³⁹⁶, wovon ca. 30 Prozent die Online-Ausweisfunktion (eID-Funktion) freigeschaltet haben. Zudem ist die Anzahl der Angebote, bei der die Funktion eingesetzt werden kann, bisher noch begrenzt.

Auch De-Mail verfolgt das Ziel einer rechtssicheren elektronischen Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung. Internetdienstleister bieten in einer abgesicherten, verschlüsselten Zone die Möglichkeit, mit Behörden E-Mails auszutauschen. Verwaltungsbescheide können somit an die Bürgerinnen und Bürger mit De-Mail-Konten rechtsverbindlich zugestellt werden. Eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung ist zwar gesetzlich nicht verpflichtend kann aber innerhalb des Angebotes eines Anbieters für De-Mail zur Verfügung gestellt werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass sich die einzelnen Verwaltungen (bzw. ihre zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) sowie die Bürgerinnen und Bürger in diesen Systemen registrieren, ein De-Mail Postfach einrichten und den Zugang eröffnen. Entscheidend für den Erfolg von De-Mail im Bereich des E-Governments wird auch sein, ob es gelingt, die neuen Kommunikationswege ohne Medienbrüche in die Abläufe innerhalb der Verwaltungen zu integrieren.

Elektronischer Entgeltnachweis – ELENA

Nicht alle staatlichen E-Government-Projekte sind indes gleichermaßen erfolgreich. Ein Beispiel für die mangelnde öffentliche wie auch verwaltungsinterne Akzeptanz eines staatlichen IT-Projekts ist der Elektronische Entgeltnachweis, ELENA. Die Einführung dieses Verfah-

rens wurde mit dem Ziel, Bürokratie zu mindern und Effizienz zu steigern, von der damaligen Bundesregierung unter anderem im Zusammenhang mit der Förderung von elektronischen Signaturverfahren auf den Weg gebracht. Die jetzige Bundesregierung führt in diesem Zusammenhang an, dass das Verfahren unter anderem an der Nichtverbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur gescheitert sei.³⁹⁷

Der Aufbau des elektronischen Entgeltnachweis-Verfahrens einschließlich einer zentralen Speicherstelle benötigte mehrere hundert Millionen Euro. Es entstand eine zentrale Datensammlung mit rund 700 Millionen Einträgen, bei der die Bürgerinnen und Bürger jedoch ihr Recht auf Selbstauskunft während des Speicherzeitraumes aus technischen Gründen nicht wahrnehmen konnten.

Zudem wurden in der politischen Diskussion und in einer im Jahr 2010 erhobenen und von 22 005 Bürgerinnen und Bürgern unterschriebenen Verfassungsbeschwerde erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken gegen das beabsichtigte Verfahren geltend gemacht. Schließlich kritisierten vor allem kleinere Unternehmen die bereits entstandenen und ggf. noch weiter entstehenden finanziellen Belastungen durch das ELENA-Verfahren und den damit verbundenen erhöhten bürokratischen Aufwand. Auch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände wies im Oktober 2010 darauf hin, dass der erhoffte Bürokratieabbau mittelfristig nicht eintreten und die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte durch das neue Verfahren enorm steigen würde.³⁹⁸ Im Herbst 2011 wurde die gesetzliche Regelung zur Aufhebung von Vorschriften zum Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises verabschiedet und das Projekt eingestellt. Im Zusammenhang mit der Einstellung des ELENA-Verfahrens beschloss das Bundeskabinett ein Folgeprojekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung“ (OMS).³⁹⁹ Regierung und Verwaltung stehen nun vor der Herausforderung, Kriterien zu definieren, die, unter Berücksichtigung des Datenschutzes, ein kostentechnisch vertretbares bürgerfreundliches Verfahren sichern.

Weitere praktische Erfahrungen mit E-Government-Projekten

Die mit der durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie verbundene Einführung eines „einheitlichen Ansprechpartners“ hat in Deutschland bisher nicht zu einer spürbaren Reduzierung der Bürokratie für betroffene Unternehmen

³⁹⁷ Vgl.: Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Matthias W. Birkwald, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 17/9805) – ELENA-Nachfolgeprojekte Bea und OMS. Bundestagsdrucksache 17/9897. 11. Juni 2012. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/098/1709897.pdf>

³⁹⁸ Vgl.: Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2010): Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Rainer Brüderle, vom 15. Oktober 2010. http://www.bay-bezirke.de/downloads/9356c67d45d97c8650ec02bdb90de3d3_RS%2069%20Anlage.pdf

³⁹⁹ Siehe: Informationstechnische Servicestelle der gesetzlichen Krankenversicherung: Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung. <https://www.projekt-oms.de/%28S%2805buhijwzqyqbzspq0012n%29%29/default.aspx>

³⁹⁶ Vgl.: Klein, Manfred (2012): Mehr Schwung für eGovernment. eGovernment Computing. 29. März 2012. <http://www.egovernment-computing.de/projekte/articles/358153/>

geführt. Aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung der Richtlinie in den Ländern variiert auch die jeweils zur Verfügung gestellte Technik.

Als Konzept gewann der virtuelle Arbeitsmarkt zwar im Jahre 2002 noch den E-Government-Preis der Cebit und wurde damit zum IT-Prestige-Projekt der Bundesagentur für Arbeit. Mit der Umsetzung sank allerdings die Reputation des Projektes, da die geplanten Kosten von 65,5 Millionen Euro um einen dreistelligen Millionenbetrag überschritten wurden.

Hinzu kam, dass auch die Entwicklung des neuen Programms von Turbulenzen begleitet war. So sollte VerBIS (Vermittlungs-, Beratungs- und Integrationssoftware) ursprünglich nur für den Rechtskreis des SGB III ausgelegt werden. Dann wurde jedoch entschieden, dass auch die Vermittlungsfachkräfte der ARGEN damit arbeiten sollen. Da sich die Struktur des Programms jedoch nahezu in jeder Hinsicht deutlich von den bisher verwendeten Programmen unterscheidet, kam es zu entsprechenden Schwierigkeiten bei der täglichen Anwendung durch die Fachkräfte.

Zudem konnten in Verbindung mit der für jeden über das Internet zugänglichen Jobbörse zeitweise nicht nur die Jobvermittler auf persönliche Daten der Arbeitssuchenden zugreifen, sondern auch Dritte.

Negative Erfahrungen wurden auch im Rahmen eines E-Government-Projekts in Franken, das unter dem Motto „Würzburg integriert“ lief, gemacht. Dabei sollte ein Unternehmen die Verfahrensabläufe der Stadt am Main elektronisch auf einer zentralen Plattform zusammenführen. So sollte eine schnellere Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen und mehr Bürgernähe bei gleichzeitiger Kosteneinsparung ermöglicht werden. Die Zusammenarbeit wurde jedoch mittlerweile mangels konkreter Einsparmöglichkeiten und wegen datenschutzrechtlicher Bedenken beendet. Die Stadtverwaltung will E-Government nun in Eigenregie durchführen. Die genauen Kosten des gescheiterten Projekts sind nicht bekannt.

Adäquate Wirtschaftlichkeitsberechnung

Insgesamt stellt sich die Herausforderung, öffentlichen IT-Projekten grundsätzlich eine sachgerechtere Wirtschaftlichkeitsberechnung und Technikfolgenabschätzung vorausgehen zu lassen. Bei dieser Analyse besteht die Schwierigkeit, die Kosten des Einsatzes vor Inbetriebnahme der neuen IT-basierten Infrastruktur abzuschätzen. Es ist geradezu charakteristisch für die Entwicklung von IT-Produkten, dass bei Vertragsschluss nicht wirklich klar ist, welche Kosten durch die verschiedenen in Auftrag gegebenen Projekte entstehen werden. Oft übersteigen die endgültig entstandenen Kosten, die zu Beginn veranschlagten Kosten um ein Vielfaches und geplante Kostensenkungen treten, wenn überhaupt, erst über einen langfristigen Zeitraum ein. So erfordert jedoch das Fach-, Verfahrens- und Haushaltsrecht eine detaillierte Planung, die im Nachhinein oftmals aufgrund der sich schnell än-

dernden Technologie oder aber des Ressourcenbedarfs schnell hinfällig wird. Kurzfristige Anpassungen an eingetretene Veränderungen sind aufgrund der vorhandenen Strukturen oftmals nicht möglich. Ein entsprechendes Risikomanagement und eine ggf. erforderliche Fehlerkultur sind oftmals nur schwach ausgeprägt.

Regelmäßig wiederkehrende Untersuchungen zu IT-Projekten in den USA haben zudem ergeben, dass 24 Prozent aller dort durchgeführten IT-Projekte vollständig scheitern und 44 Prozent aller IT-Projekte sich zumindest verzögern oder aber nicht im vorhergesehenen Budgetrahmen beendet werden können.⁴⁰⁰

Wesentliche Herausforderungen für laufende und zukünftige E-Government-Projekte liegen daher in einer soliden und umfassenden Planung und der Einbeziehung möglichst aller betroffenen Akteure. Diese Planung muss auch praxistauglich sein, um ein späteres Scheitern auszuschließen. Dabei hat sich gezeigt, dass eine frühzeitige Definition des zu erwartenden Nutzens und eine realistische Kostenkalkulation sowie eine frühzeitige Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Gewährleistung der Unterstützung des Projektes durch die Führungskräfte eine besondere Rolle spielen.

Eine weitere große Herausforderung ist die datenschutzkonforme Gestaltung von E-Government-Prozessen, die ebenfalls ein Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsberechnungen ist. Zudem stellt sich die Frage, wie Führungskräfte im öffentlichen Dienst für Fragen des Schutzes und der Sicherheit von personenbezogenen Daten, sowohl von Bürgerinnen und Bürgern als auch von Beschäftigten, noch mehr sensibilisiert werden können. Entsprechende Fragestellungen (z. B. durch Privacy-by-Design) sollten bereits in der Phase der ersten Konzeptionierung von E-Government-Abläufen und bei der Zusammenstellung von Entwicklungsteams berücksichtigt werden. Auf gemachte Erfahrungen aus der Praxis sollte zurückgegriffen werden.

Besondere Anforderungen bestehen damit auch an das mit der Durchführung der Projekte betraute Personal. Selbst wenn Teile der Projektdurchführung an externe Dienstleister vergeben werden, muss eine fachlich kompetente Projektsteuerung durch die Verwaltung erfolgen. Falls die Erstellung und Umsetzung ausschließlich „In-house“ erfolgt, muss hierfür ebenfalls das entsprechend geschulte und ausgebildete Personal vorhanden sein. Aufgrund der derzeit starken Nachfrage nach Fachkräften im IT-Bereich müssen sich Bund, Länder und Gemeinden auch in diesem Bereich besonderen Herausforderungen stellen. Sie stehen hierbei in einem durchaus schwierigen Wettbewerb zur Wirtschaft. Aufgrund der Gehaltsstruktur im Öffentlichen Dienst bestehen daher erhebliche Schwierigkeiten, qualifizierte IT-Fachkräfte dauerhaft an den Öffentlichen Dienst zu binden.

⁴⁰⁰ Vgl.: Standish Group (2009): Chaos 2009 Summary and EPPM Study. Standish Group. West Yarmouth MA.

Akzeptanzfaktoren bei E-Government-Projekten

Die Akzeptanz entsprechender Projekte hängt auch davon ab, dass die Kosten nicht gesteigert und die Qualität, Effizienz und die Bürgernähe der Verwaltung verbessert und bestehende Rechte der Bürger und Beschäftigten gewahrt werden. Der Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger sowie des beteiligten Personals bildet den Kern der E-Government-Projekte. Ist dieser nicht evident, können Akzeptanzprobleme entstehen, die wiederum schnell zu Reibungsverlusten führen können, die die Sinnhaftigkeit der E-Governmentmaßnahmen in Frage stellen.

Ein grundsätzliches Akzeptanzproblem und die Möglichkeit eines Vertrauensverlustes in E-Government-Verfahren können die Gefahr eines Datenverlustes bzw. der nicht ausreichende Schutz der eigenen personenbezogenen Daten hervorrufen. Dies belegt beispielsweise auch der eGovernment Monitor 2011⁴⁰¹, bei dem 52 Prozent der Befragten die fehlende Datensicherheit als Grund für ihre Nichtteilnahme an E-Government-Angeboten angaben. Die Berücksichtigung der Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger an eine hohe Datensicherheit und der Schutz ihrer personenbezogenen Daten müssen daher ebenfalls gewährleistet sein. Sie tragen überdurchschnittlich zur Akzeptanz von E-Government-Projekten bei.

Öffentliche Diskussionen über möglicherweise rechtswidrige Eingriffe des Staates über von ihm zur Verfügung gestellte bzw. verwendete Software, beispielsweise an Schulen, können daher zu einer erheblichen Verunsicherung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den elektronischen Angeboten der Verwaltung beitragen. Es kann zudem schnell eine Vermischung mit sonstigen von Dritten bewusst gesteuerten Sicherheitsrisiken im Bereich des Internets, wie beispielsweise durch Trojaner, Angriffe durch sogenanntes „Cross-Site-Scripting (XSS)“ oder „Browser-Hijacking“ erfolgen. Dies alles verringert die Akzeptanz entsprechender E-Government-Angebote und die Bereitschaft, sich auf neue technische Lösungen einzulassen. Umso mehr ist es die Pflicht der Verwaltung, sich an Recht und Gesetz zu halten und auch im Bereich des E-Governments die verfassungsrechtlich verankerten Grundrechte zu beachten.

E-Government steht somit genauso wie analog organisierte Verwaltung vor der Herausforderung, Grundrechte, Datenschutzbelange und andere staatsbürgerliche Positionen der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen. Digitalisierung und zunehmende Vernetzung, die charakteristisch für E-Government-Dienstleistungen sind, ermöglichen vielfach einen zentralen Zugriff auf personenbezogene Daten der Bürgerinnen und Bürger. Die Zentralisierung, die Arbeitsabläufe gerade in großflächigen Gegenden effizient auszugestalten vermag, birgt die Gefahr, dass personenbezogene Daten auch einen entsprechend großen Verbreitungsgrad finden. Im Fokus der elektronischen Verwaltung steht u. a. die Optimierung der

Datenflüsse innerhalb der Behörden. Daher werden vielfach manuelle Tätigkeiten durch automatisierte Abläufe ersetzt. Informationen einer Akte etwa sollen zentral angefordert, individuell bearbeitet und wiederum zentral gespeichert werden können.

Die Einhaltung der bestehenden datenschutzrechtlichen Regelungen und deren Überwachung durch unabhängige Datenschutzbeauftragte bietet bereits eine Grundlage, um das Bürgervertrauen in elektronische Verwaltung zu stärken. Darüber hinaus gilt es, wichtige Datenschutzgrundsätze, wie beispielsweise die Frage der Zweckbindung und der Erforderlichkeit, durch die zur Verfügung stehenden Mittel von Beratung, Kontrolle, Technik und Aufsicht täglich unmittelbar in die elektronische Verwaltung umzusetzen. Eine erfolgreiche Umstellung auf E-Government-Dienstleistung geschieht daher sowohl unter Wahrung datenschutzrechtlicher Anforderungen als auch durch Effizienzerhöhung der Arbeitsabläufe. IT-basierte Verwaltungsdienstleistungen werden umso mehr in Anspruch genommen, als Bürgerinnen und Bürger in die sichere Verwendung ihrer Daten vertrauen und davon überzeugt sind, dass die Grundsätze der Datensparsamkeit und Zweckbindung besonders bei E-Government-Dienstleistungen „gelebt“ werden.

Eine wichtige Herausforderung der öffentlichen Hand im Rahmen modernen E-Governments ist auch der Schutz der Rechte der Nutzerinnen und Nutzern sozialer Netzwerke. Die Interaktionsmöglichkeiten des Web 2.0, insbesondere durch soziale Netzwerke und Portale, ermöglichen auf der einen Seite eine schnelle Rückkopplung zu den nutzenden Bürgerinnen und Bürgern, um so noch besser auf deren Anforderungen und Anliegen einzugehen. Auf der anderen Seite gibt es aber auch noch vielfältige Schwierigkeiten bei der Durchsetzung nationalen Datenschutzrechts bei international agierenden, und im Ausland ansässigen Anbietern.⁴⁰²

Darüber hinaus besteht das grundsätzliche Risiko, dass die Verlagerung von eigentlich öffentlicher Kommunikation in soziale Netzwerke zu einer Exklusion und Ausgrenzung von Bürgerinnen und Bürgern führt, die eben nicht Mitglied in den entsprechenden sozialen Netzwerken sind. Darüber hinaus können die Betreiber entsprechender Plattformen auch alle zur Verfügung gestellten Informationen und personenbezogenen Daten auswerten und nutzen. Dies kann je nach Angebot zu erheblichen Akzeptanzproblemen bei den Nutzerinnen und Nutzern bzw. zu einem deutlich angepassten Nutzungsverhalten führen. E-Government-Strategien müssen daher bei einer Nutzung von Social Media-Plattformen auch diese Effekte von Beginn an berücksichtigen und in ihre Überlegungen mit einbeziehen.

⁴⁰¹ Vgl.: Kapitel 2.1 Welche Art digitaler Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Prozessen der Rechtsetzung ist möglich/sinnvoll/umsetzbar?

⁴⁰² Vgl. Deutscher Bundestag: Fünfter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Datenschutz, Persönlichkeitsrechte. Bundestagsdrucksache 17/ 8999. 15. März 2012. Kapitel 2.1.9. Die Grenzen des nationalen Datenschutzes. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Datenschutz/PG_DS_2012-03-15/PGDS_2012-03-15_Zwischenbericht_Datenschutz_Persoelichkeitsrechte_1708999.pdf

Teilhabe durch offene Standards und Barrierefreiheit in E-Government-Dienstleistungen

Um die Teilnahmemöglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger an E-Government-Angeboten zu gewährleisten, ist es für den Staat eine große Herausforderung, deren äußerst unterschiedliche Computerausstattung zu berücksichtigen und in allen E-Government-Dienstleistungen mit offenen Standards und Barrierefreiheit zu verwirklichen.

Transparenz/Mobilität

Ein großer Vorteil von E-Government-Dienstleistungen kann im Transparenzpotenzial und der Komfortabilität für Bürgerinnen und Bürger bestehen. IT-Dienstleistungen, die Vertrauen schaffen und einen Beitrag zur Transparenz von Verwaltungsprozessen leisten, können die Nutzung für Bürgerinnen und Bürger komfortabel und attraktiv machen. Eine weitere Herausforderung aber auch Chance wird darin bestehen, die bisher bereits vorhandenen aber auch die zukünftig noch folgenden Dienste und E-Government-Angebote auch als mobile Dienste zu konzipieren und anzubieten. Mit der Verbreitung mobiler Endgeräte werden schließlich auch die Anforderungen an mobile E-Government-Dienste steigen. Behörden werden daher mittel- und langfristig sicherstellen müssen, dass ihre Angebote auch mobil abrufbar und nutzbar sind; zumindest soweit sie hierzu geeignet sind.

Schlussbetrachtung

Eine zentrale Herausforderung für E-Government in Deutschland besteht darin, eine demokratische Raumordnung für die Informationsgesellschaft zu schaffen. Rechtliche, technische und soziale Standards müssen hierfür fortlaufend gesetzt und angepasst werden, um auch in Zukunft die Daseinsvorsorge zu garantieren. Dabei stellt sich für die Verwaltung die Frage, ob eine IT-Umsetzung sinnvoll ist und wie sie sowohl den Bürgerinnen und Bürgern als auch den Unternehmen einen guten und kosteneffizienten Service anbietet, der dem technischen Stand der Zeit entspricht, ohne jemanden grundsätzlich von der Nutzung staatlicher Angebote auszuschließen. Hierbei sollte idealerweise der Staat auch noch der ihm zugeschriebenen Vorbildfunktion bei der Gestaltung und Ausprägung der angebotenen Dienstleistungen (beispielsweise durch offene Standards) gerecht werden.

Werden IT-Projekte in Kooperation mit privaten Unternehmen realisiert, so gilt es zu beachten, dass öffentlich private Partnerschaften oder aber ein Outsourcing von Leistungen in einem Spannungsverhältnis zu den Anforderungen an die Selbstverwaltung und die Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Hand stehen können.

IT-basiertes Regieren und Verwalten birgt somit nicht nur ein großes Potenzial für neue, bessere und effizientere gemeinwohlorientierte öffentliche Dienste, sondern auch neue Möglichkeiten der Teilhabe und Partizipation der Bürgerinnen und Bürgern sowie neue Geschäftsmodelle für Unternehmen. E-Government kann aber auch, wenn die politischen und organisatorischen Rahmenbedingungen nicht stimmen oder aber die rechtlichen nicht beach-

tet werden, das Gegenteil bewirken: Soziale Ausgrenzung, Entdemokratisierung, rechtswidrige Überwachung, Abbau von Bürger- und Beschäftigtenrechten und einen Anstieg an Bürokratie sowie enorme Kosten für den Steuerzahler.

3.3 Informationsfreiheit und Informationszugang

3.3.1 Die Informationsfreiheit und ihre verfassungsrechtliche Verankerung in Deutschland und Europa

Informationsfreiheit und der Zugang zu amtlichen Informationen stehen seit einiger Zeit im Mittelpunkt europäischer Reformbemühungen. Mit der Entwicklung hin zur modernen Informationsgesellschaft haben sie weiter stark an Bedeutung gewonnen. Durch sie sollen die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden. Denn unabhängig von einer individuellen Betroffenheit sind Sachkenntnisse entscheidende Voraussetzung für eine bessere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen.

Sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene zeichnet sich weiterhin ein starker Trend hin zu mehr Informationsfreiheit und zu einem offenen Zugang zu amtlichen Informationen ab. Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene enthält bereits Artikel 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁴⁰³ ein Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Daneben ist in Artikel 41 Absatz 2 lit. c) ein Grundrecht auf gute Verwaltung enthalten, welches auch ein Recht auf Akteneinsicht umfasst. Transparenz und das Recht auf Zugang zu Dokumenten werden zudem in Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 15 Absatz 3 AEUV als Grundsätze der Union niedergelegt. Artikel 15 Absatz 3 AEUV beinhaltet zugleich auch eine Rechtssetzungskompetenz der EU für den Bereich der europäischen Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen.

Zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehen jedoch starke kulturelle Unterschiede. So weisen insbesondere die nordischen Länder eine starke Tradition hinsichtlich des Zugangs zu staatlichen Informationen auf.⁴⁰⁴ In den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts folgten dann Frankreich, Spanien, Portugal und die Niederlande, die einen allgemeinen Akteneinsichtsanspruch einführten. Großbritannien⁴⁰⁵ oder auch Deutschland⁴⁰⁶ haben dagegen erst vor wenigen Jahren Abstand vom Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit genommen.⁴⁰⁷ Eine ge-

⁴⁰³ Vgl.: Europäisches Parlament (2000): Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01). 18. Dezember 2000. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf

⁴⁰⁴ Vgl.: Schadtke, Kai (2008): Informationsfreiheit und Verwaltungstransparenz in Europa: Das Recht auf Zugang zu Dokumenten aus den EG-Mitgliedstaaten auf dem Prüfstand. DÖV 2008, 455 (455) m. w. N. und Sofotis, Ilias (2010): Europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben zum Recht auf Informationszugang. VR 2010, 397 (398).

⁴⁰⁵ Ebd.

⁴⁰⁶ Ebd.

⁴⁰⁷ Ebd.

meinsame Kultur der Informationsfreiheit konnte sich daher bisher noch nicht vollständig etablieren.⁴⁰⁸

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält zwar kein ausdrückliches Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat jedoch in einer Entscheidung vom 14. April 2009⁴⁰⁹ grundsätzlich den Zugang zu amtlichen Dokumenten als Folge von Artikel 10 EMRK (Meinungs- und Informationsfreiheit) anerkannt. Ein Verstoß gegen Artikel 10 EMRK liege vor, wenn öffentliche Organe über Informationen verfügen würden, die für eine öffentliche Debatte erforderlich sind und eine Ablehnung der Bereitstellung von Dokumenten in dieser Angelegenheit an diejenigen, die Zugang erbitten, erfolge. Gleichzeitig hat er ausgeführt, dass Artikel 10 EMRK dem Einzelnen (...) kein Zugangsrecht zu einem Register überträgt, welches Informationen über seine persönliche Position enthält, es stellt auch keine Verpflichtung für den Staat dar, derartige Informationen an den Einzelnen weiterzugeben. Zudem sei es schwierig, aus der EMRK ein generelles Zugangsrecht zu Verwaltungsdaten und Dokumenten abzuleiten.⁴¹⁰

Auch auf der Ebene des Völkerrechts hat bereits vor einigen Jahren ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Vorläufer war die sog. Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Sie sieht einerseits den auf Antrag erfolgenden individuellen Zugang zu amtlichen Informationen über die Umwelt vor, andererseits werden die Vertragsstaaten aber auch zu der von Amts wegen erfolgenden Verbreitung von Informationen über die Umwelt verpflichtet.⁴¹¹

Im allgemeinen Informationszugangsrecht stellt das Übereinkommen des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom November 2008 einen Meilenstein dar. Nach der in Artikel 2 Absatz 1 normierten Grundregel garantiert jede Vertragspartei jedem ohne jede Diskriminierung das Recht, auf seinen Antrag hin Zugang zu amtlichen Dokumenten, die im Besitz staatlicher Behörden sind, zu erhalten. Das Abkommen haben derzeit zwar bereits 14 Staaten unterzeichnet, umgesetzt wurde es allerdings erst in 6 Staaten. Deutschland hat das Übereinkommen bisher ebenfalls noch nicht gezeichnet und auch nicht ratifiziert. Damit es in allen Staaten des Europarates wirksam wird, sind mindestens 10 Ratifizierungen erforderlich.⁴¹²

Die OSZE hat vor kurzem konstatiert, dass das Recht auf Zugang zu Informationen in Europa und Amerika als Grundrecht angesehen werde.⁴¹³

⁴⁰⁸ Ebd.

⁴⁰⁹ Urteil des EGMR vom 14. April 2009 (Rechtssache TASZ gegen Ungarn); Nr. 37374/05.

⁴¹⁰ Ebd.

⁴¹¹ Vgl. hierzu auch: Schoch, Friedrich (2011): Informationsrecht in einem grenzüberschreitenden und europäischen Kontext. EuZW 2011, 388 (389).

⁴¹² Ebd.

⁴¹³ Vgl.: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) (2012): Comments on the Draft Law on Transparency. Access to Information and Good Governance of Spain. April 2012. S. 2.

Das Grundgesetz enthält in Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 das Grundrecht auf Informationsfreiheit. Nach dessen Schutzbereich hat jede Person das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Dieses Recht soll die (informierte) Meinungsbildung ermöglichen und stellt damit die Grundlage für die Ausübung der in Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 Hs. 1 GG verankerten Freiheit, seine Meinung zu äußern, dar.⁴¹⁴ Als Grundrecht steht die Informationsfreiheit so gleichwertig neben der Meinungs- und Pressefreiheit.

Den historischen Hintergrund für die Verankerung der Informationsfreiheit im Grundgesetz bilden die nationalsozialistischen Informationsverbote und -beschränkungen etwa hinsichtlich des Hörens ausländischer Rundfunksender.⁴¹⁵ Heute wird das Recht garantiert, sich ungehindert und somit frei aus „allgemein zugänglichen Quellen“ zu informieren. Unter „Information“ werden sowohl Meinungen als auch Tatsachen verstanden. Eine Schlüsselposition nimmt auch der Begriff der „allgemein zugänglichen Quellen“ ein. Er wird so definiert, dass eine Quelle allgemein zugänglich ist, wenn sie tatsächlich geeignet und auch dazu bestimmt ist, einem individuell nicht begrenzten Personenkreis Informationen zu verschaffen.

Neben der tatsächlichen Eignung setzt die Allgemein zugänglichkeit einer Quelle eine entsprechende Bestimmung durch denjenigen voraus, der über die Zugänglichkeit und über Art oder Modalitäten der Zugangseröffnung entscheiden darf. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ist das derjenige, der nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt. Für den Staat ergeben sich einschlägige Entscheidungskompetenzen in der Regel aus Vorschriften des öffentlichen Rechts.

Leitentscheidung für den Umfang des Grundrechts auf Informationsfreiheit war die sog. n.tv-Entscheidung⁴¹⁶, in der das Bundesverfassungsgericht umfassend zur Auslegung des Grundrechts Stellung genommen hat. Nach dieser Entscheidung, die vor Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes ergangen ist, können sich zwar nicht aus der Informationsfreiheit, aber aus anderweitigen verfassungsrechtlichen Grundlagen staatliche Verpflichtungen ergeben, eine allgemeine Zugänglichkeit einer Informationsquelle herzustellen. Dies wirkt zudem auf den objektiv- und individualrechtlichen Schutzzumfang der Informationsfreiheit zurück:

„Das Grundrecht umfasst allerdings ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang in Fällen, in denen eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Staat den Zugang aber verweigert. [...] Legt der Gesetzgeber die Art der Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zu-

⁴¹⁴ BVerfG Urteil vom 5. August 1966 - 1 BvR 586/62, 1 BvR 610/63, 1 BvR 512/64; BVerfGE 20, 162, 174 – „Spiegel-Urteil“.

⁴¹⁵ Albers, Marion (2009): Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze. ZJS 2009, 614 (616) m. w. N.

⁴¹⁶ Vgl.: Urteil des BVerfG vom 24. Januar 2001 - 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99; BVerfGE 103,44 ff.

gleich das Ausmaß der Öffnung dieser Informationsquelle fest, so wird in diesem Umfang zugleich der Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet. [...] Folgt [...] aus Verfassungsrecht, dass der Zugang als solcher weiter oder gar unbeschränkt hätte eröffnet werden müssen, kann dies vom Träger des Grundrechts der Informationsfreiheit [...] geltend gemacht werden.⁴¹⁷

Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG vermittelt dementsprechend keinen Anspruch gegen den Staat auf voraussetzungslosen Informationszugang oder Schaffung neuer Informationsquellen.⁴¹⁸ Vielmehr ist die Allgemeinzugänglichkeit einer Information allein anhand der tatsächlichen Lage zu bestimmen: Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen. Über diese Zugänglichkeit und die Art der Zugangseröffnung entscheidet danach derjenige, der nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt.⁴¹⁹

Da das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip mit dem Transparenzprinzip verknüpft sind, ist dem Staat jedoch zumindest dann die Pflicht zur Errichtung oder Initiierung von Informationsquellen auferlegt, wenn auf andere Weise eine möglichst objektive Information und damit die Entstehung einer möglichst an den Tatsachen orientierten Meinung nicht besteht.⁴²⁰ Schließlich gewähre das Demokratieprinzip dem Volk gewisse Kontroll- und Lenkungsfunktionen dem staatlichen Handeln gegenüber. Es gäbe daher ein Publizitätsgebot des staatlichen Handelns. Schließlich sei der gesicherte Zugang zu Informationen eine zentrale Voraussetzung für die verantwortliche Bildung einer eigenen Meinung.⁴²¹ Ein subjektives Recht könne hieraus allerdings nicht hergeleitet werden.⁴²²

In mehreren Kommentaren zu den Informationsfreiheitsgesetzen⁴²³ wird zudem die Auffassung vertreten, dass einfachgesetzliche Zugangsansprüche wie die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder das Grundrecht der Informationsfreiheit „aktivieren“. Das Recht auf voraussetzungslosen Informationszugang zu amtlichen Informationen wird insoweit als ein „Grund-

recht aus der Hand des einfachen Gesetzgebers“ gesehen. Von Bedeutung wäre dies bei den zahlreichen in den Informationsfreiheitsgesetzen vorgesehenen Abwägungsprozessen.⁴²⁴ Mit den Informationsfreiheitsgesetzen wird das bisherige Regel-Ausnahme-Verhältnis von beschränktem Amtsgeheimnis und voraussetzungslosem Informationszugang umgekehrt. Dies hat zur Folge, dass Behördenakten grundsätzlich als allgemein zugängliche Quellen anzusehen sind und dass die Behörde die Darlegungslast für Ausnahmen und Beschränkungen trifft und somit nicht der Antragstellende, sondern die zugangsverwehrende Verwaltung begründungspflichtig ist.⁴²⁵

Unter besonderen Umständen können sich auch aus anderen Grundrechten Ansprüche auf ein staatliches Tätigwerden mit dem Ziel der Sicherung der grundrechtlich geschützten Rechtsgüter ergeben.⁴²⁶ Daher können Informationszugangsansprüche insoweit bestehen, als diese zur Ermöglichung der grundrechtlich geschützten Freiheit unerlässlich sind.⁴²⁷ So gewährt das Grundgesetz nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sektoriell und in ihrer Reichweite eng beschränkte Ansprüche auf Zugang zu amtlichen Informationen aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 (z. B. Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung; Recht auf Einsicht in die Krankenunterlagen), dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 GG (beschränkt auf Zugang zu Informationen zur eigenen Person). Aber auch ein unmittelbar aus der Berufsfreiheit des Artikel 12 Absatz 1 GG hergeleiteter Auskunftsanspruch ist in den Fällen anerkannt, in denen eine behördliche Auskunft zum Schutz der Berufsfreiheit unerlässlich ist.⁴²⁸ Weiter kann ein Anspruch auf Informationszugang auch aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Artikel 3 Absatz 1 GG in Verbindung mit einer ständigen Verwaltungspraxis der Behörde folgen.⁴²⁹

3.3.2 Überblick über den Zugang zu staatlichen Informationen

Ein allgemeiner Anspruch für jeden auf Zugang zu amtlichen Informationen, unabhängig von einer direkten persönlichen Betroffenheit bzw. ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen, ist in Deutschland mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) am 1. Januar 2006 in Kraft getreten. Zuvor gab es in vier Ländern bereits vergleichbare gesetzliche Regelungen. Auch in den Verfassungen Brandenburgs, Bremens, Mecklenburg-Vorpom-

⁴¹⁷ Ebd., BVerfGE 103, 44 (60).

⁴¹⁸ Vgl.: Urteil des VG Hamburg; Az.: 7 K 539/08, S. 11 m. w. N. sowie Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) (2012): Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages. Bundestagsdrucksache 17(4)522 B. 22. Mai 2012. S.51. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen_und_Gutachten/Gutachten_IFG.pdf

⁴¹⁹ Vgl.: Sofotis (2010): a. a. O.

⁴²⁰ Vgl.: Evaluationsbericht IFG des InGFA, a. a. O., S. 50 m. w. N. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen_und_Gutachten/Gutachten_IFG.pdf

⁴²¹ Vgl.: Sofotis (2010): a. a. O.

⁴²² Vgl.: Evaluationsbericht IFG des InGFA, a. a. O., S. 50 m. w. N.

⁴²³ Vgl.: Rossi, Matthias (2004): Informationsfreiheit und Verfassungsrecht. Berlin. S. 220 sowie Berger, Sven/Roth, Jürgen/Scheel, Christopher (2006): Informationsfreiheitsgesetz. Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG). Kommentar. Köln, Berlin, München. S. 54.

⁴²⁴ Vgl.: Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2012): 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011. Bonn. S. 10.

http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publicationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/3TB10_11.pdf?__blob=publicationFile Vgl.: Berger, Sven/Roth, Jürgen/Scheel, Christopher (2006): a. a. O., S. 54.

⁴²⁵ Vgl.: Rossi, Matthias (2004): Informationsfreiheit und Verfassungsrecht. a. a. O. sowie Berger, Sven/Roth, Jürgen/Scheel, Christopher (2006): a. a. O.

⁴²⁶ Vgl.: Evaluationsbericht IFG des InGFA, a. a. O., S. 51 f.

⁴²⁷ Ebd.

⁴²⁸ Ebd.

⁴²⁹ Ebd.

merns, Rheinland-Pfalz, Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens wird ein Grundrecht auf Informationszugang gewährt. Das Recht ist allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes regelt den Zugang zu amtlichen Informationen von Bundesbehörden. Die mittlerweile 11 Informationsfreiheitsgesetze der Länder regeln den Zugang zu Informationen von Landesbehörden. Dabei variiert die Bezeichnung der jeweiligen Gesetze, d. h. in Brandenburg beispielsweise gibt es das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG). In Bremen existiert ein Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen.

Die Informationsfreiheit hat sich in Deutschland in drei Regelungsebenen ausgebildet, die typischerweise unverbunden nebeneinanderstehen: Auf der Ebene der allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze, der Ebene der bereichsspezifischen Informationszugangsgesetze⁴³⁰ und der Ebene der Akteneinsichts- und Auskunftsrechte für Verfahrensbeteiligte⁴³¹ sowie für unmittelbar betroffene Personen.⁴³² Zusätzlich gibt es besondere Auskunftsrechte für Journalistinnen und Journalisten nach den Landesmediengesetzen.

Daneben tritt noch das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG), das selbst keine Informationszugangsansprüche gewährt, sondern diese voraussetzt und vielmehr in Ergänzung der Informationszugangsvorschriften die kommerzielle Nutzung solcher Informationen regelt.

Eine Zwitterstellung nehmen die Geodatenzugangsgesetze des Bundes und der Länder ein, die sowohl Regelungen zum Informationszugang (Bereitstellung) als auch zur Informationsweiterverwendung enthalten. Diese drei Ebenen sind wiederum in Landes- und Bundesregelungen unterteilt, da Bund und Länder ihre Regelungsbereiche jeweils getrennt regeln. Eine Ausnahme machen hier das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) und das Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG)⁴³³, die als bereichsspezifische Informationszugangsgesetze jeweils die Behörden von Bund und Ländern erfassen.⁴³⁴

Das Informationszugsrecht ist von einer Vielzahl von Regelungen geprägt, deren Abgrenzung voneinander in der Rechtsanwendung nicht immer einfach ist. So gelten

z. B. mit IFG, UIG, VIG, IWG, GeoZG, AIFG und StUG für die Behörden des Bundes bereits sieben Gesetze, die Informationszugangsansprüche und Informationsweiterverwendung regeln. Auf Länderebene stellt sich die Lage entsprechend dar.

3.3.3 Das Informationsfreiheitsrecht des Bundes

Der Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu amtlichen Informationen bzw. Daten wird in Deutschland auf Bundesebene vor allem durch das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) und das Umweltinformationsgesetz (UIG) gesetzlich geregelt. Alle drei Gesetze räumen jeder Person einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu Informationen ein und normieren Ausnahmetatbestände, aufgrund derer der Zugang zu diesen Informationen verweigert werden kann. Danach besteht eine grundsätzliche Verpflichtung der Verwaltung, diese Informationen bzw. Daten auf Antrag offen zu legen. Darüber hinaus ermöglichen alle drei Informationsgesetze die proaktive Veröffentlichung von Informationen und Daten über das Internet (siehe § 11 Absatz 3 IFG, § 3 Absatz 5, § 5 Absatz 1 VIG und § 3 Absatz 2 Satz 2 und § 7 UIG). Dabei beruht insbesondere das Umweltinformationsgesetz des Bundes ebenso wie die entsprechenden Umweltinformationsgesetze der Länder auf europarechtlichen Vorgaben (Richtlinie 2003/4/EG). Die Umweltinformationsgesetze zeichnen sich gegenüber IFG und VIG dadurch aus, dass sie nicht nur Informationsansprüche gegenüber öffentlichen Stellen, sondern unter bestimmten Umständen auch Informationsansprüche gegenüber natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts normieren.

Auf Länderebene und kommunaler Ebene existieren allgemeine Informationszugangsgesetze in den Ländern Brandenburg, Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, Informationszugangssatzungen verschiedener Kommunen, sowie Umweltinformationsgesetze in sämtlichen Bundesländern.

3.3.4 Informationsfreiheit und -zugang nach europäischem Recht

Der Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Informationen und Dokumenten der EU-Organe wird neben den bereits in Kapitel 3.3.1 dargestellten Rechtsgrundlagen auch durch entsprechende sekundärrechtliche Regelungen sowie die darauf basierende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sichergestellt.

Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der EU-Kommission. Die Verordnung enthält ein individuelles Recht auf Zugang zu Dokumenten der EU-Organe und Ausnahmeregelungen, aufgrund derer der Zugang zu Dokumenten ausnahmsweise verweigert werden kann. Zudem verpflichtet sie die Organe, ein Dokumentenregister (Art. 11 VO 1049/2001) und Dokumente soweit wie möglich direkt in elektronischer

⁴³⁰ Wie z. B. die Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder, das Verbraucherinformationsgesetz (VIG), das Stasi-Unterlagengesetz, die presserechtlichen Vorschriften der Länder, die Archivgesetze des Bundes und der Länder.

⁴³¹ Z. B. § 29 VwVfG, § 25 SGB X, § 111 GWB, § 21 Flugunfalluntersuchungsgesetz.

⁴³² Z. B. Personalakteneinsicht § 93c BBG, datenschutzrechtliches Auskunftsrecht § 19 BDSG, Auskunftsrecht zu gespeicherten Daten § 15 BVerfSchG, § 7 BND-G, § 9 MAD-G, § 37 BKA-G, § 150 Absatz 4 GewO (Auskunft aus Gewerbezentralregister), § 10 Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Veröffentlichung von Informationen zu Gefahren durch sog. Verbraucherprodukte).

⁴³³ Bundesministerium der Justiz (BMJ): Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei (AFIG) vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2330). <http://www.gesetze-im-internet.de/afig/BJNR233000008.html>

⁴³⁴ Vgl.: § 1 Absatz 2 VIG und § 2 Absatz 1 Satz 1 AFIG.

scher Form zugänglich zu machen (Artikel 12 VO 1049/2001). Die Verordnung hebt dabei den direkten Zugang zu Dokumenten, die im Verlauf des Gesetzesgebungsverfahrens entstanden sind, als besonders veröffentlichungsbedürftig hervor (Artikel 12 Absatz 2 VO 1049/2001). Sofern Teile eines Dokuments einer Ausnahmeregelung unterliegen und damit nicht zugänglich gemacht werden müssen, verpflichtet die Verordnung dazu, die übrigen Teile eines Dokuments freizugeben (Artikel 4 Absatz 6 VO 1049/2011).

Zudem hat der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 18. Dezember 2007 (Az.: C-64/05) ausgeführt, dass alle Dokumente – unabhängig von ihrem Urheber –, die ein Mitgliedstaat bei einem Organ der Europäischen Union einreicht, dem Anwendungsbereich der Verordnung 1049/2001 unterliegen und somit bei Vorliegen der in der Verordnung niedergelegten Voraussetzungen herauszugeben sind. Er ist damit der Zielsetzung der Transparenzverordnung gefolgt und hat einen größtmöglichen Zugang zu öffentlichen Informationen hergestellt, um auf diese Weise den Demokratisierungsprozess in der Europäischen Union insgesamt zu befördern.⁴³⁵

3.3.5 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz erhielt mit Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes am 1. Januar 2006 zusätzliche Zuständigkeiten für den Bereich der Informationsfreiheit (vgl. § 12 IFG). So ist er Anlaufstelle für Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, dient als Berater des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung sowie allen öffentlichen Stellen des Bundes in Fragen der Informationsfreiheit. Darüber hinaus kontrolliert er den Umgang der Behörden mit dem IFG und unterrichtet hierüber die Öffentlichkeit in einem zweijährlichen Rhythmus mit einem eigenen Tätigkeitsbericht.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat am 24. April 2012 seinen 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011 vorgelegt. Aus Sicht des Bundesbeauftragten machen immer mehr Bürgerinnen und Bürger von ihrem Recht auf Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen Gebrauch. Aus dem Bericht geht hervor, dass im Jahr 2011 3 280 Anträge auf Informationszugang bei Bundesbehörden gestellt wurden. Davon beruhen rund 480 Einzelanträge auf einem bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht durchgeführten Massenverfahrens. Im Vergleich zum Vorjahr stellte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit damit insgesamt eine Steigerung von 110 Prozent fest.

Zum Vergleich: seit Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes am 1. Januar 2006 wurden bei den Bundesbehörden rund 11 286 Anträge⁴³⁶ nach dem Informationsfreiheitsgesetz gestellt. In etwa der Hälfte

der Fälle wurde der Informationszugang vollständig gewährt, jeder zehnte Antrag führte zu einer teilweisen Einsichtnahme.

Bei der Vorstellung des 3. Tätigkeitsberichtes erklärte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit darüber hinaus, dass die Bundesregierung das gestiegene Interesse der Bürgerinnen und Bürger an Verwaltungsinformationen ernst nehmen solle. Er erwarte sich zudem von der durch den Deutschen Bundestag angestoßenen Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes eine Stärkung des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten. Aus seiner Sicht hätte insbesondere die Rechtsprechung in den letzten zwei Jahren wichtige Beiträge für eine breitere Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes geleistet. Erst jüngst hätte das Bundesverwaltungsgericht deutlich gemacht, dass auch Informationen über die Regierungstätigkeit grundsätzlich herausgegeben werden müssen.

Pointiert kommentiert der Bundesbeauftragte für den Datenschutz das Urteil und seine Auswirkungen wie folgt:

„Das Gericht hat damit der Verwaltung beim Erfinden von Verweigerungsgründen einen Riegel vorgeschoben. Statt Ausnahmen vom Zugang zu öffentlichen Dokumenten zu erfinden, sollten die Behörden verstärkt Informationen auch ohne Antrag zur Verfügung stellen. Die E-Government-Initiative der Bundesregierung ist zu unverbindlich. Die naheliegende Verknüpfung dieses Ansatzes mit dem Rechtsanspruch auf Informationszugang wird peinlich vermieden. Hier erwarte ich ein Umdenken.“⁴³⁷

3.3.6 Evaluierungsverfahren im Bereich des VIG und des IFG

Sowohl das VIG als auch das IFG des Bundes wurden in den vergangenen Jahren evaluiert. Aber auch auf Landesebene fanden in den letzten Jahren Evaluierungen der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze statt, wie beispielsweise die Evaluierung des IFG in Mecklenburg-Vorpommern.⁴³⁸

Die Evaluierung des IFG des Bundes ist der erste Evaluierungsprozess unter der Federführung des Deutschen Bundestages. Im Mai 2012 legte das vom Deutschen Bundestag beauftragte Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation in Speyer einen 565 Seiten umfassenden Evaluierungsbericht vor, der auch umfangreiche Handlungsempfehlungen enthält. Der Evaluierungsbericht wurde auf der Homepage des Innenausschusses ver-

⁴³⁵ Vgl.: Schadtke, Kai (2008): Informationsfreiheit und Verwaltungstransparenz in Europa. a. a. O.

⁴³⁶ Stand: 1. August 2012.

⁴³⁷ Vgl.: Die vollständige Pressemitteilung: Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2012): 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit: Schaar: Bürger nutzen ihr Recht auf Informationszugang stärker! Pressemitteilung vom 24. April 2012. http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2012/3TB_IFG.html?nn=411766

⁴³⁸ Vgl.: Rodi, Michael (2009): Gutachten zur Vorbereitung einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern – Ermittlung von Rechtstatsachen und erste Bewertungen. Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald. Greifswald, den 10. September 2009. http://www.lfd.m-v.de/informationsfreiheit/evaluierung/Eval_Rodi.pdf

öffentlich.⁴³⁹ In dem Bericht wird festgestellt, dass der mit dem IFG 2006 eröffnete Informationszugang seit dem Inkrafttreten des Gesetzes genutzt worden ist, eine Steigerung und Nutzung dieser Möglichkeiten aber im Wesentlichen ausbleibt. Die Untersuchung der Antragszahlen hätte ergeben, dass nach einem Rückgang im Jahr 2007, die Antragszahlen bis zum Jahr 2010 auf etwa gleichem Niveau geblieben seien. Im Jahr 2011 seien sie stark angestiegen, was jedoch vor allem dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen zuzuordnen sei. Insbesondere bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen und der Zollverwaltung seien mehrere Massenverfahren anhängig gewesen.

Der Bericht führt jedoch auch aus, dass sich die mit dem IFG verfolgten Ziele grundsätzlich realisiert hätten, da insbesondere das durch das IFG eingeräumte Recht aktiv in Anspruch genommen und auch gerichtlich durchgesetzt würde. In der Regel erfolgte der Antrag auf Informationszugang spezifisch mit Blick auf ein konkretes eigenes Interesse.

Die während der Evaluation erhobenen Aussagen von Behördenvertretern und von Antragstellern nach dem IFG ließen zudem den Schluss zu, dass das subjektive Recht auf Informationszugang nicht immer in den allgemeinen Kontext einer auf Verbesserung der Information der Bürgerinnen und Bürger gerichteten systematischen Öffnung der Behörden gestellt würde.

Die nachfolgenden sechs Konfliktfelder wurden bei der Evaluierung des IFG zugrunde gelegt.

- Anwendungsfragen des IFG in den Bereichen Antragsteller, Begriff der amtlichen Information, Anspruchsverpflichtete, Verhältnis des IFG zu Spezialgesetzen und des Informationsinteresses,
- Informationsinteressen der Bürgerinnen und Bürger und Interesse der Behörde an effizientem Verwaltungshandeln,
- Kostenpflicht und Kostenverteilung,
- Anwendung und Auslegung der Ausnahmetatbestände der §§ 3 bis 6 IFG,
- IFG-Streitigkeiten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (insbesondere das in-camera-Verfahren nach § 99 Absatz 2 VwGO),
- die Frage nach einer proaktiven Informationspolitik.

Im Hinblick auf die dem Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen an den Gesetzgeber zur Weiterentwicklung des IFG, die sämtliche Paragraphen des Gesetzes betreffen, kann hier nur ein grober, nicht abschließender Überblick gegeben werden.

Die Verfasser des Evaluierungsberichts sehen grundsätzlichen Änderungsbedarf bei der Regelung von Fragen rund um die Entfernung oder Löschung von bestehenden Unterlagen aufgrund anderer fachgesetzlicher Löschfris-

ten. Fragen der Herleitung und einer möglichen Wiederbeschaffungspflicht der Behörde nach einem Eingang eines Antrags auf Informationszugang sollten daher konkretisiert werden. Zudem wird eine legislative Klärung des Verhältnisses von Informationsansprüchen nach dem IFG zu Informationsansprüchen nach anderen Normen vorgeschlagen. Die Realisierbarkeit der Kodifizierung des Informationszugangsrechts und die Zusammenführung von UIG und IFG auf Bundesebene werden als politisch zu diskutierende Fragen aufgeworfen.

Breiten Raum nehmen in den Handlungsempfehlungen die Ausschlussstatbestände der §§ 3 bis 6 IFG ein, von denen keiner in der Anwendung für die Behörden unproblematisch sei. Besonders detailliert sind die Empfehlungen des Berichts zu den Ausschlussstatbeständen des Schutzes öffentlicher Belange und des behördlichen Entscheidungsprozesses (§§ 3 und 4 IFG). Die Einführung einer Abwägungsklausel zur Abwägung von Ausschlussgrund und öffentlichem Informationsinteresse wird mehrfach thematisiert und nach internationalem Vergleich als praktikabel eingestuft.

Die Möglichkeit der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes für Informationsanfragen sieht der Bericht als die den Kern des Verständnisses von Informationsfreiheit und Verwaltung berührende Frage, die politisch zu entscheiden sei. Allerdings sei durch zunehmende elektronische Aktenführung jedenfalls teilweise eine Verringerung des Verwaltungsaufwands zu erwarten. Veränderungen am bestehenden Wortlaut des Gesetzes werden zunächst aber immer auch eine „Neujustierung“ der Anwendungspraxis und der Rechtsprechung zur Folge haben. Sie können somit auch zu zusätzlichen Kosten führen.

Verschiedene Novellierungsansätze trägt der Bericht für Fragen des Rechtsschutzes vor. Im Hinblick auf Gebühren und Auslagen stellt der Bericht fest, dass die Erhebungspraxis bei den Kosten der Verwaltungsverfahren nicht unerheblich von den derzeitigen Normvorgaben abweiche. Dies sei nicht zufriedenstellend. Daran knüpfen sich verschiedene Optionen einer Neuregelung der Gebühren und Auslagen an. Zu § 11 IFG – proaktive Veröffentlichungspflichten (und sonstige proaktive Informationstätigkeit, Open Government Data) stellt der Bericht fest, dass die Vorschrift verglichen mit anderen Ländern, hinter den anderen Pflichten der Verwaltung zur proaktiven Information zurückbleibe. Dadurch würden die Möglichkeiten zur proaktiven Informationstätigkeit als Präventionsmechanismus für Konflikte im Einzelfall nicht genutzt. Behördlicher Informationspolitik komme gleichsam eine Scharnierfunktion zwischen übergreifenden Open Government Policies und den Informationsansprüchen des Einzelnen zu. Es werden verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten vorgeschlagen, unter anderem die Einführung behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter. Der Teil der Handlungsempfehlungen schließt mit Reformvorschlägen zur Stellung des BfDI, die unter anderem seine Rolle in anhängigen Rechtsbehelfsverfahren und die Erweiterung seiner Zuständigkeit auf andere Informationszugangsgesetze als das IFG betreffen.

⁴³⁹ Evaluationsbericht IFG des InGFA, a. a. O.

3.3.7 Rechtsprechung zum Informationszugangsrecht

In den letzten Jahren hat die Rechtsprechung in einigen Punkten wesentlich zur Klärung von Zweifelsfragen im Hinblick auf die Informationszugangsgesetze beigetragen. Die Urteile betrafen zum Beispiel die Anwendbarkeit des IFG auf eine Oberste Bundesbehörde, die Regierungstätigkeit ausübt, die Anwendbarkeit des IFG auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die Gebührenerhebung für Informationen nach dem IFG und das Verhältnis des IFG zu anderen Spezialgesetzen.⁴⁴⁰

3.3.8 Aktuelle Diskussionsschwerpunkte beim Informationszugangsrecht

Insbesondere nach dem fünften Jahrestag des Inkrafttretens des IFG, aber auch durch den 3. Tätigkeitsbericht des Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und den umfassenden vom Innenausschuss des Deutschen Bundestages in Auftrag gegebenen Evaluierungsbericht, haben sich in den vergangenen Monaten verschiedene Diskussionsschwerpunkte hinsichtlich des Informationszugangsrechts und einer möglichen Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen ergeben.

Zuvor war aber bereits aus der Zivilgesellschaft heraus im Dezember 2010 ein vollständiger Gesetzentwurf für ein Bürgerinformationsgesetz (BIG) vorgelegt worden, der das VIG, das UIG und das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ersetzen sollte. Der Entwurf wurde vorgelegt von Greenpeace e. V., Netzwerk Recherche e. V. und der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit e. V.

Darüber hinaus hatte sich im Jahr 2011 in Hamburg die Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, die einen eigenen Gesetzentwurf für ein Hamburger Transparenzgesetz erarbeitet hat, gegründet. Initiatoren waren der Verein Mehr Demokratie e. V., Transparency International und der Chaos Computer Club Hamburg. Der Gesetzentwurf der Initiative wurde in weiten Teilen von der Hamburger Bürgerschaft am 13. Juni 2012 beschlossen. Künftig müssen Dokumente von öffentlichem Interesse unaufgefordert und kostenfrei im Internet durch die Verwaltung zur Verfügung gestellt werden. Zu den Informationen, die von Amtswegen veröffentlicht werden müssen, zählen Senatsbeschlüsse, Gutachten, öffentliche Pläne, Geodaten, Subventionsvergaben und Bau- bzw. Abrissgenehmigungen. Sämtliche Daten werden strukturiert und maschinenlesbar zur Verfügung gestellt. Veröffentlichungspflichtig sind insbesondere auch alle Verträge über 100 000 Euro, die im weitesten Sinne die öffentliche Daseinsvorsorge betreffen. Wesentliche Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen inklusive der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen der Leitungsebene sind ebenfalls verpflichtend zu veröffentlichen. Personenbezogene Daten sowie juristisch klar definierte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bleiben aber geschützt. In

Zweifelsfällen entscheidet der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit. Darüber hinaus wird auch ein Informationsregister eingeführt.

Die Debatte über Problemlagen und Lösungen auf Bundesebene und in einzelnen Ländern dauert weiterhin an. Es kann hier daher nur ein kurzer Überblick über die wesentlichen Punkte gegeben werden:

- Erweiterung des Grundgesetzes um ein Grundrecht auf Informationszugang,
- Erweiterung der Landesverfassungen (wo noch nicht geschehen⁴⁴¹) um ein Grundrecht auf Informationszugang,⁴⁴²
- Vereinheitlichung bzw. Zusammenlegung einzelner Informationszugangsgesetze des Bundes aus Gründen der Rechtsklarheit, Kohärenz und Bürgerfreundlichkeit, ggf. hin zu einem einheitlichen „Bürgerinformationsgesetz“,^{443,444}
- Präzisierung, Überarbeitung und Verengung der Ausnahmen zu den Informationsverpflichtungen, insbesondere im Hinblick auf
 - Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse,⁴⁴⁵
 - Datenschutzrechte Dritter,⁴⁴⁶
 - Kontroll- und Aufsichtsaufgaben verschiedener Behörden sowie der Finanzkontrolle,⁴⁴⁷
 - die Beeinträchtigung fiskalischer Interessen des Bundes,⁴⁴⁸
- Umgang mit abgeschlossenen Verträgen der öffentlichen Hand mit Privaten (z. B. teilweise oder vollständige Veröffentlichung),⁴⁴⁹
- Fragen des behördlichen Erfüllungsaufwands und der Kostenregelungen,
- Einführung einer Regelung gegen möglichen Missbrauch,
- Normierung proaktiver Informationspflichten der Verwaltung, auch über das Internet (Ausbau von Open Data),⁴⁵⁰

⁴⁴¹ Siehe hierzu auch Kapitel 3.3.2 Überblick über den Zugang zu staatlichen Informationen.

⁴⁴² Siehe zum Beispiel 2. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2. TB BfDI) zur Informationsfreiheit, Ziff. 2.1., S. 10 dagegen Evaluationsbericht IFG des InGFA a. a. O.

⁴⁴³ S. o.

⁴⁴⁴ Siehe zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 2.7. und Evaluationsbericht IFG des InGFA a. a. O.

⁴⁴⁵ Siehe dazu zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 3.3.1 und das Gutachten von Prof. Kloepfer im Auftrag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/VortraegeUndArbeitspapiere/GutachtenIFGKloepfer.pdf?__blob=publicationFile.

⁴⁴⁶ Siehe zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 3.3.2.

⁴⁴⁷ Siehe zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 3.2.4 und 4.2.

⁴⁴⁸ Siehe zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 4.3.2 und 5.6.6.

⁴⁴⁹ Dazu der Fall der Berliner Wasserbetriebe und in Folge die Reform des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes.

⁴⁵⁰ Siehe dazu zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 2.4.

⁴⁴⁰ Vgl.: Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Rechtsprechungsübersichten zur Informationsfreiheit. http://www.bfdi.bund.de/IFG/Rechtsprechung/Rechtsprechung_node.html.

- Umfang der Informationsfreiheit im parlamentarischen Raum,⁴⁵¹
- die Schaffung einer Kontrollzuständigkeit der Informationsfreiheitsbeauftragten über den Bereich des IFG hinaus⁴⁵² und
- die durchgängige Einrichtung von Informationsfreiheitsbeauftragten in Bundesbehörden.⁴⁵³

3.3.9 Chancen und Herausforderungen im Bereich des Informationszugangs

Informationsfreiheit ist notwendig, um die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken. Denn unabhängig von einer individuellen Betroffenheit sind Sachkenntnisse entscheidende Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen. Das Informationsfreiheitsgesetz dient damit vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung.

In der modernen Informationsgesellschaft werden Informations-, Kommunikations- und Partizipationsanliegen der Bevölkerung immer wichtiger und verwaltungstechnisch auch leichter erfüllbar. Zugleich wandelt sich auch das Verwaltungsverständnis: Konsensorientierte Kooperation mit dem Bürger, die eine gleichgewichtige Informationsverteilung erfordert, gewinnt an Bedeutung. Transparenz und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger stärken aber nicht nur das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Verwaltung. Sie setzen auch Ressourcen bei den mitbestimmungswilligen Bürgerinnen und Bürgern frei, die von der Verwaltung bei ihrer Entwicklung hin zu einer offeneren und effizienteren Arbeitsweise genützt werden können. Darin und in der Erhöhung der Akzeptanz behördlicher Entscheidungen liegt eine weitere Chance, die mit einer Weiterentwicklung der Öffnung der Verwaltung und einer konsequenten Verbesserung des Informationszugangsrechts in Deutschland eng verbunden ist.

Eine Herausforderung besteht hier jedoch darin, dass Deutschland, anders als beispielsweise Schweden bisher nicht über die entsprechende Tradition im Bereich der Informationsfreiheit verfügt. Oftmals sind vielen Bürgerinnen und Bürgern ihre bereits bestehenden Rechte auf Informationszugang noch nicht bekannt. Verbesserungen müssen daher auch hier erzielt werden.

Unabhängig davon bestehen aber auch materielle Herausforderungen, die bei einer Weiterentwicklung des Zugangs zu amtlichen Informationen bewältigt werden müssen. So sind Forderungen nach Transparenz in adäquaten Ausgleich mit entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen (zum Beispiel dem Datenschutz, dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung sowie dem Interesse

des Staates auf Geheimhaltung von sicherheitssensiblen Informationen) zu bringen. Dazu bedarf es auch weiterhin differenzierter Regelungen für Anfragen an Bundes-, Länder- und kommunale Behörden.

Darüber hinaus wirft auch die praktische Ausgestaltung des Rechts auf Zugang zu Informationen weiterführende Fragen nach der Kostenpflichtigkeit und dem behördlichen Vollzugsaufwand auf. Die fortschreitende Digitalisierung von Aktenbeständen kann hier zwar ein möglicher Lösungsansatz sein.

Aber auch der teilweise vorhandenen „Behördenkultur“, die Transparenz nicht als Gewinn, sondern als Gefahr betrachtet, gilt es, wirksam zu begegnen. Unabhängig davon wird die bereits begonnene Entwicklung hin zu mehr „offenen Daten“ dazu beitragen, dass eine proaktive Veröffentlichung von Informationen im Interesse der Allgemeinheit weiter zunehmen wird.

3.4 Open Data

3.4.1 Open Data – Allgemeines

In Bezug auf den öffentlichen Sektor versteht man unter dem Begriff „Open Data“, „das öffentlich verfügbare Bereitstellen von Datenbeständen der öffentlichen Hand, in der Regel in Form von Rohdaten zur Nutzung, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung. Ausgenommen hiervon sind personenbezogene Daten sowie Daten, die anderweitig schutzwürdig sind (z. B. sicherheitsrelevante Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse).“⁴⁵⁴ Der Begriff „Daten“ im Unterschied zu „Informationen“ nach den Informationsfreiheitsgesetzen legt einen stärker technischen Bezug nahe. Dabei geht es darum, in die Strukturen von Parlamenten, Ministerien, Behörden, Gerichten und anderen staatliche Stellen Einblick zu erhalten (z. B. Einsichtnahme in Umwelt- und Geodaten, Verkehrsdaten, Statistiken, Haushaltsdaten usw.). Die zugänglich gemachten Datenbestände können durchsucht, aufbereitet, kommentiert und insbesondere weiterverarbeitet werden. Ein besonderer Mehrwert von offenen Daten besteht darin, dass durch die Verknüpfung verschiedener Datensätze neue Informationszusammenhänge aufgezeigt werden können.

Der Begriff Open Data wird vielfach auch in einem engen Zusammenhang mit den im Oktober 2007 aufgestellten Forderungen der Sunlight Foundation gesehen.⁴⁵⁵ Die Sunlight Foundation⁴⁵⁶ hat folgende zehn Anforderungen

⁴⁵¹ Siehe dazu zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 5.1.

⁴⁵² Siehe dazu zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 2.7 und 2.8.

⁴⁵³ Siehe dazu Evaluationsbericht IFG des InGfA a. a. O.

⁴⁵⁴ Bundesministerium des Innern (2012): Referentenentwurf der Bundesregierung, Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften. 5. März 2012. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/Entwurfe/Entwurf_EGov.pdf?jsessionid=DD65102B95E6CAD37DDF0E4F122EC737.2_cid231?__blob=publicationFile Meist handelt sich um sogenannte Rohdaten, Transferdaten oder Analysedaten, dargestellt im XML, Rdf oder CSV-Format.

⁴⁵⁵ Vgl.: Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2012): 3. Tätigkeitsbericht. April 2012. S. 13 ff. http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/3TB10_11.pdf?__blob=publicationFile

⁴⁵⁶ Sunlight Foundation. <http://sunlightfoundation.com/>

für die pro-aktive Veröffentlichung von Daten im Internet aufgestellt.⁴⁵⁷

Forderungen der Sunlight Foundation⁴⁵⁸

- Die Daten sollen – vorbehaltlich der o. g. Ausschlusskriterien⁴⁵⁹ – möglichst *vollständig* veröffentlicht werden.
- Die veröffentlichten Daten sollen, soweit datenschutzrechtlich möglich, *Primärdaten* (keine aggregierten Daten) sein und Informationen über ihre Quelle beinhalten.
- Um den Nutzwert der Daten zu erhalten, sollen diese *so zügig wie möglich* veröffentlicht werden.
- Die Möglichkeiten zum Auffinden, Durchsuchen und Abrufen der veröffentlichten Daten sollen *einfach und barrierearm* gestaltet sein.
- Die Daten sollen zur Ermöglichung einfacher Weiterverarbeitung *maschinenlesbar* zur Verfügung gestellt werden.
- Zur Vermeidung von Lizenzkosten für die Bürgerinnen und Bürger sollen die Daten *in offenen Formaten*, d. h. in offen dokumentierten, ohne rechtliche Einschränkungen nutzbaren Formaten, veröffentlicht werden.
- Der Zugang zu den Daten soll *nicht-diskriminierend*, d. h. ohne Vorbedingungen wie z. B. eine Registrierung, möglich sein.
- Die Daten sollen *lizenzfrei* veröffentlicht werden, d. h. keinem Urheberrechtsschutz, keinen Patenten, Markenrechten oder sonstigen Nutzungsbeschränkungen unterliegen.
- Die Daten sollen *dauerhaft*, gegebenenfalls unter Anwendung eines Versionierungssystems, veröffentlicht werden.
- Um niemanden durch Kosten vom Abruf und der Nutzung der Daten abzuhalten, sollen diese *kostenlos* zugänglich sein.

3.4.2 Open Data als Bestandteil des modernen demokratischen Rechtsstaats

Konsens besteht darüber, dass die Ziele von Open Data darin bestehen, einen offeneren und transparenteren Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern herzustellen und somit eine erweiterte Teilhabe am demokratischen Prozess zu ermöglichen. Auch kann durch Open Data die

⁴⁵⁷ Vgl.: Sunlight Foundation (2010): Ten Principles for Opening Up Government Information. 11. August 2010. <http://assets.sunlight-foundation.com/s3.amazonaws.com/policy/papers/Ten%20Principles%20for%20Opening%20Up%20Government%20Data.pdf>

⁴⁵⁸ Vgl.: Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. 3. Tätigkeitsbericht. a. a. O., S. 14.

⁴⁵⁹ „Wie beim Informationszugang auf Antrag sind dabei berechnete Geheimhaltungsinteressen, etwa zum Schutz personenbezogener Daten, zu berücksichtigen.“ zitiert nach: Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. 3. Tätigkeitsbericht. a. a. O., S. 13.

Qualität der Verwaltung verbessert werden, weil durch Open Data Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung gefördert werden. Wenn die Verwaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern kommuniziert, kann sie auf diesem Weg Verbesserungsvorschläge und Ideen für Innovationen aufnehmen. Zudem steigt dadurch die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger für die Entscheidungen der Verwaltung.

Gleichzeitig weist etwa die EU-Kommission darauf hin, dass „europäische öffentliche Verwaltungen (...) auf einer Goldmine [sitzen], die ein bislang unerschlossenes wirtschaftliches Potenzial birgt: nämlich auf großen Mengen von Informationen, die von zahlreichen Behörden und Dienststellen angehäuft werden.“⁴⁶⁰ Open Data lässt damit neben der verbesserten Teilhabe auch positive wirtschaftliche Effekte erwarten.

3.4.3 Open Data im Open Government-Prozess und in der Informationsfreiheitsdebatte

Notwendigkeit und Möglichkeiten zur Realisierung von Open Data werden einerseits im Rahmen der Open Government-Debatte, andererseits auch im Rahmen des Diskurses um die Weiterentwicklung der Informationsfreiheit diskutiert.

Einigkeit besteht darüber, dass die Realisierung von Open Data im Prozess der Verwaltungsmodernisierung hin zu einem modernen, offenen Staat (Open Government) eine wichtige Rolle spielt. Denn mit einer Realisierung von Open Data-Projekten ist vielfach bereits auch ein Umdenken verbunden. Ein neues Selbstverständnis hin zu mehr Transparenz und Offenheit wird entwickelt und zunehmend als gewinnbringend und selbstverständlich angesehen. Forscher gehen zudem davon aus, dass Open Data auch Rückwirkungen auf die verwaltungsinternen Strukturen und die Organisation der Arbeitsprozesse haben wird. Durch mehr Offenheit und Transparenz würde zugleich das Engagement mitbestimmungswilliger Bürgerinnen und Bürger gefördert und es käme zu einer Zunahme an Kommunikation und Zusammenarbeit aller Verwaltungsebenen mit den Bürgerinnen und Bürgern.⁴⁶¹

Entsprechend dem engen Sachzusammenhang zwischen Open Data und der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, gibt es Planungen, entsprechende rechtliche Grundlagen in E-Government-Gesetzen oder aber im Verwaltungsverfahrenrecht zu regeln. Konzeptionell setzt diese Herangehensweise eher bei Verpflichtungen der Verwaltung zur Modernisierung als bei individuellen Rechten der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu Informationen an.

⁴⁶⁰ Vgl.: Europäische Kommission (2011): Digitale Agenda. Nutzung öffentlicher Daten als Goldmine. Pressemitteilung vom 12. Dezember 2011. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

⁴⁶¹ So etwa Prof. Müller auf der Konferenz Effizienter Staat im April 2012 in Berlin.

Auch im Rahmen der Debatte um die Weiterentwicklung und Modernisierung der Informationsfreiheit und eines Anspruchs auf Informationszugang ist die Forderung nach Open Data von Bedeutung. Die proaktive Veröffentlichung von Daten bzw. Informationen der Verwaltung wird dabei als Bestandteil eines im Demokratie- und im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Rechts des Einzelnen auf Informationsfreiheit gesehen. In der Folge wird eine Verankerung von rechtlichen Vorgaben zu Open Data im Rahmen von bestehenden Informationszugangsgesetzen diskutiert. Derzeit existieren bereits Anknüpfungspunkte für mögliche gesetzliche Regelungen zu Open Data, beispielsweise in § 11 IFG und § 10 UIG. Beide Vorschriften beinhalten gesetzliche Aufforderungen zur proaktiven Veröffentlichung von behördlich verfügbaren Informationen.

In der Praxis veröffentlichen die nach dem IFG verpflichteten Bundesbehörden neben Organisations- und Aktenplänen beispielsweise auch Darstellungen der Aufgabenbereiche der jeweiligen Behörde, Vorschriften-, Entscheidungs- und Publikationssammlungen sowie Tätigkeitsberichte und Statistiken zu einer Vielzahl von Themenbereichen. Der Umfang des Angebots ist dabei von Behörde zu Behörde unterschiedlich.⁴⁶² Die Regelung über die proaktive Veröffentlichung in § 11 IFG enthält keine konkreten Vorgaben über die Art und Weise der Veröffentlichung von Informationen im Internet und definiert auch die Verzeichnisse nicht, die die Behörden zu führen haben.

Die Bundesbehörden, die Informationen im Internet zugänglich machen, folgen einem sachbezogenen Ansatz, der eine Themen- oder Stichwortsuche durch die Bürgerinnen und Bürger ermöglicht.

Einen anderen Ansatz verfolgen beispielsweise die Länder Bremen und Berlin. Sie haben in ihren Landesinformationszugangsgesetzen weitergehende Vorgaben zu proaktiven Veröffentlichungspflichten und zur Einrichtung von zentralen elektronischen Informationsregistern (vgl. § 11 Absatz 5 BremIFG und § 17 des IFG Berlin⁴⁶³) gemacht.

Einen qualitativ anderen Ansatz verfolgt die EU. Aufgrund der Transparenzverordnung⁴⁶⁴ haben die EU-Organe öffentlich zugängliche Dokumentenregister im Internet erstellt. Diese Dokumentenregister enthalten ein umfassendes Verzeichnis der bei den Organen vorhande-

nen amtlichen Dokumente und ermöglichen einen weitgehenden Online-Zugang zu den Volltexten. Rechtlich wird dies über Artikel 11 der EU-Transparenzverordnung und Artikel 42 der EU-Grundrechtecharta abgesichert. Artikel 42 der EU-Grundrechtecharta räumt jeder EU-Bürgerin und jedem EU-Bürger ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union ein.

3.4.4 Verwirklichung von Open Data – offene (Rechts-)Fragen

In Bezug auf die Realisierung von Open Data sind noch eine Reihe von politischen, technischen und rechtlichen Fragen zu klären, von denen nur einige hier beschrieben werden können.

Zu klären ist beispielsweise, mit welchen technischen Lösungen und rechtlichen Verantwortlichkeiten Open Data über die verschiedenen Verwaltungsebenen in Deutschland hinweg realisiert werden kann. Dies stellt auch besondere Anforderungen an die Koordination und Zusammenarbeit zwischen sowie die Entwicklung von gemeinsamen Standards durch die betroffenen Akteure (Bund, Länder, Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft). Schließlich soll den Bürgern im Ergebnis ein Zugriff auf ein umfassendes Open Data Angebot ermöglicht werden.

Zu klären sind beispielsweise Fragen zur Finanzierbarkeit, zur Vollständigkeit und zur Korrektheit der Daten. Daran schließt sich auch eine Diskussion über die Gebührenfreiheit der zur Verfügung gestellten Daten und Informationen, insbesondere bei kommerzieller Nutzung an.

Noch ungelöst ist die Frage, in welcher Art und Weise die rechtlich notwendige Diskriminierungsfreiheit der Zugänglichkeit des Informationsangebots gewährleistet werden wird. Gewährleistet werden muss dabei nicht nur die Barrierefreiheit des Angebots für behinderte Nutzerinnen und Nutzer, sondern unter anderem auch die Zugänglichkeit der Informationen für Bürgerinnen und Bürger ohne Internetzugang. Hieran schließen sich grundsätzliche Verfahrensfragen und Fragen zu Art und Umfang eines möglichen Anspruchs auf „Rohdaten“ an.

Schließlich stellen sich auch urheberrechtliche Fragen. Ob und inwieweit Datensätze, die im Sinne von Open Data zur Verfügung gestellt werden, dem Urheberrecht unterliegen, wird derzeit im Rahmen einer Studie, die vom Bundesministerium des Innern in Auftrag gegeben wurde, untersucht.⁴⁶⁵ Hinzu kommt, dass beispielsweise bei der öffentlichen Ausschreibung von IT-Aufträgen regelmäßig spezifische EVB-IT (ergänzende Vertragsbedingungen IT) vereinbart werden, die je nach konkretem

⁴⁶² Vgl. dazu im Einzelnen: Deutscher Bundestag : Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Winfried Hermann, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 17/5336) – Modernisierung der Informationsfreiheit. Bundestagsdrucksache 17/5807. 12. Mai 2011. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705807.pdf>

⁴⁶³ Siehe auch Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung: Open Data Berlin. www.daten.berlin.de.

⁴⁶⁴ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Amtsblatt Nr. L 145 vom 31/05/2001, S. 0043 – 0048. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:DE:HTML>

⁴⁶⁵ Vgl.: Bundesministerium des Innern (2012): Bundesministerium vergibt Auftrag für Open Government Studie, Pressemitteilung vom 13. Januar 2012. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/mitMarginalspalte/01/open_government.html; Die Ergebnisse der Studie wurden Anfang August 2012 veröffentlicht und können unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment_kurzfassung_en.pdf?__blob=publicationFile abgerufen werden.

Vertragsgegenstand unterschiedliche Formen der Rechteinräumung vorsehen. Bei Dienst- und Werkverträgen werden regelmäßig über zusätzlich vereinbarte allgemeine Vertragsbedingungen Regelungen dahingehend getroffen, dass die beauftragende Behörde für die Bundesrepublik Deutschland das ausschließliche Nutzungsrecht an sämtlichen Projektergebnissen und erstellten Dokumenten erhält.⁴⁶⁶

3.4.5 Angebote von Open Data

Einen breiten Überblick über bestehende Open Data Projekte aus Deutschland, Europa und der Welt liefert beispielsweise die Webseite <http://opendata-showroom.org/>.

3.4.5.1 Angebote von Open Data in Deutschland

Open Data Projekte sind in Deutschland mittlerweile auf kommunaler, Landes- und Bundesebene zahlreich vorhanden. In Deutschland haben sich spezielle zivilgesellschaftliche Netzwerke, wie z. B. das Open Data Network⁴⁶⁷, die Open Knowledge Foundation Deutschland⁴⁶⁸ und das Government 2.0-Netzwerk⁴⁶⁹ zur Förderung von Open Data Projekten etabliert. Sie wollen neue Technologien in den Bereichen Gesellschaft, Politik, Wissenschaft und Verwaltung zusammenbringen. Die Institutionen bieten Workshops und Arbeitsgruppen an, um die Veröffentlichung, Nutzung und Weiterverwendung von offenem Wissen weiter voranzubringen.

Auf der Ebene des Bundes haben die drei zuvor genannten Netzwerke unter der Schirmherrschaft des Bundesministerium des Innern einen Programmierwettbewerb „Apps für Deutschland“ ausgerichtet und die Gewinner auf der CeBit 2012 ausgezeichnet.⁴⁷⁰ Datensätze wurden hierfür insbesondere vom Statistischen Bundesamt, der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung sowie den Ländern Berlin und Bremen bereitgestellt. Im Rahmen einer Studie prüft das Bundesministerium des Innern derzeit u. a. die Möglichkeiten der Einführung einer ebenenübergreifenden Open-Government-Plattform mit dem Schwerpunkt Open Data.⁴⁷¹ Daneben stellt das Open Data Pro-

jekt des Bundesministeriums für Justiz (BMJ) Sammlungen der Gesetze und der Verwaltungsvorschriften öffentlich bereit.⁴⁷² Die Datenbank zu Gesetzen stelle „nahezu das gesamte aktuelle Bundesrecht kostenlos im Internet bereit.“⁴⁷³ Die Gesetze sind in ihrer aktuellen Fassung zugänglich. Die Datenbank zu Verwaltungsvorschriften „beinhaltet „living documents“, d. h. die Bundesressorts aktualisieren fortlaufend die eingestellten Dokumente.“⁴⁷⁴ Das Portal der Gesetzessammlungen beinhaltet außerdem auch in Fremdsprachen übersetzte Versionen der deutschen Gesetze.

Bayern⁴⁷⁵, Bremen⁴⁷⁶ und Berlin⁴⁷⁷ haben als erste Länder Open Data Portale freigeschaltet. Ziel der Portale ist es, die vielfältigen Angebote zentral zugänglich zu machen sowie strukturiert und gruppenorientiert zu erschließen. Baden-Württemberg hat anlässlich der CeBIT 2012 einen ersten Prototyp für sein Open Data Portal⁴⁷⁸ vorgestellt. Er soll exemplarisch ein breites Spektrum staatlicher und kommunaler Daten und Informationen, Dienste und Anwendungen erschließen.

Auf kommunaler Ebene stellen beispielsweise Portale wie „Frankfurt gestalten“⁴⁷⁹, „Offenes Köln“⁴⁸⁰, „Open Data Hamburg“, „API Leipzig“⁴⁸¹ Nutzern öffentliche Daten in aufbereiteter Form zur Verfügung.⁴⁸² Die Plattform „Frankfurt gestalten“ beispielsweise stellt den Nutzern u. a. Informationen über den Haushalt und über die Lokalpolitik bereit. Nutzer können über ein Blog Feedback geben und über Themen diskutieren.

Die Webseite „API Leipzig“ wirbt in ihrem Portal explizit dafür, externe Entwickler für die Fortentwicklung ihres Contents zu gewinnen. Auf diesem Portal sind folgende Daten einsehbar: Statistische Daten auf Stadtteilebene, Branchenhandbuch, Medien der Region Leipzig, Veranstaltungskalender der Kultur- und Kreativwirtschaft.

Auch das Open Data Projekt der Open Knowledge Foundation „OffenerHaushalt.de“⁴⁸³ hat großen Zuspruch erfahren. Auf den Seiten des Projektes wird die Verteilung

⁴⁶⁶ Vgl.: Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Halina Wawzyniak, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 17/9245) – Urheberrechtliche Situation, Open Data und offene Lizenzen bei Dokumenten und Inhalten der Bundesregierung. 25. April 2012. Bundestagsdrucksache 17/9374, S. 3. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/093/1709374.pdf>

⁴⁶⁷ Open Data Network e. V. - Netzwerk zur Förderung von Open Government, Open Data, Transparenz und Partizipation. <http://opendata-network.org/about/>

⁴⁶⁸ Open Knowledge Gesellschaft Deutschland. Knowledge Base. <http://wiki.okfn.de/KnowledgeBase>

⁴⁶⁹ Government 2.0 Netzwerk Deutschland e. V. <http://www.gov20.de/>

⁴⁷⁰ Vgl.: Open Data Network e. V. Apps für Deutschland. <http://www.apps4deutschland.de/>

⁴⁷¹ Vgl.: Bundesministerium des Innern (2012) Bundesministerium vergibt Auftrag für Open Government Studie. Pressemitteilung vom 13. Januar 2012. a. a. O. Die Ergebnisse der Studie wurden Anfang August 2012 veröffentlicht und können unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment_kurzfassung_en.pdf?__blob=publication-file abgerufen werden.

⁴⁷² Bundesministerium der Justiz: Gesetze im Internet. <http://www.gesetze-im-internet.de/>; Die Bundesregierung: Verwaltungsvorschriften im Internet. <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/>

⁴⁷³ Bundesministerium der Justiz: Gesetze im Internet a. a. O.

⁴⁷⁴ Bundesregierung: Verwaltungsvorschriften im Internet a. a. O.

⁴⁷⁵ Beauftragter für Informations- und Kommunikationstechnik der Bayerischen Staatsregierung: OpenData-Portal des Freistaats Bayern. <http://opendata.bayern.de>

⁴⁷⁶ Die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen: Bremer Open Data Portal. <http://daten.bremen.de>

⁴⁷⁷ Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung: Open Data Berlin. <http://daten.berlin.de>

⁴⁷⁸ Land Baden-Württemberg vertreten durch das Innenministerium Baden-Württemberg: Open Data Portal Baden-Württemberg – Der Prototyp. <http://opendata.service-bw.de/Seiten/default.aspx>

⁴⁷⁹ Open Knowledge Foundation Deutschland e. V.: Frankfurt gestalten – Bürger machen Stadt. <http://www.frankfurt-gestalten.de/>

⁴⁸⁰ Steinbach, Marian: Offenes Köln. <http://offeneskoeln.de/>

⁴⁸¹ Kreatives Leipzig e. V. <http://www.apileipzig.de/>

⁴⁸² Vgl.: Netzpolitik.org (2012): Open Data-Projekt „Offenes Köln“ gestartet. 1. Februar 2012. <http://netzpolitik.org/2012/open-data-projekt-offenes-koln-gestartet/>

⁴⁸³ Open Knowledge Foundation Deutschland e. V.: offener Haushalt – Den Bundeshaushalt visualisieren, analysieren und kommentieren. <http://bund.offenerhaushalt.de/>

der Haushaltsmittel des Bundes visuell dargestellt. Der Haushalt des Bundes soll so leichter verständlich und das Regierungshandeln besser nachvollziehbar werden.

Bis zum Jahr 2013 soll nach Ankündigung des Bundesinnenministeriums eine ebenenübergreifende Einstiegsplattform bereit stehen, die einen zentralen Zugang zu dezentral vorgehaltenen offenen Daten der Verwaltungsbehörden ermöglichen soll. Einen Überblick über den Projektstand und die Meilensteine auf dem Weg dorthin kann man sich unter www.daten-deutschland.de verschaffen. Diese Domain wird anschließend auch für das ebenenübergreifende Portal genutzt werden.

3.4.5.2 Angebote von Open Data in der Europäischen Union

Auf EU-Ebene existieren eine Reihe von im Einzelnen unterschiedlichen Informationsportalen, die in der Regel einen hohen Grad an Vollständigkeit der Daten und gute Suchmöglichkeiten aufweisen: Exemplarisch seien genannt:

- die Online-Dokumentenregister der EU-Organe mit weitestgehendem Online-Zugang zu EU-Dokumenten, errichtet auf der Grundlage der EU-Transparenzverordnung.
- Eur-Lex⁴⁸⁴ bietet einen kostenlosen Zugang zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union und anderen als öffentlich eingestuften Dokumenten in den 23 EU-Amtssprachen seit dem Jahr 1951.
- Mit dem Portal PreLex⁴⁸⁵, der Datenbank der interinstitutionellen Verfahren, können die einzelnen Etappen des gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozesses zwischen der Kommission und den anderen Institutionen verfolgt werden. So können zum Beispiel der aktuelle Sachstand eines Verfahrens oder die Entscheidungen der Institutionen in Erfahrung gebracht werden.
- OEIL⁴⁸⁶ ist eine Datenbank des Europäischen Parlaments, die einen detaillierten Überblick über die EU-Beschlussfassungsverfahren in englischer und französischer Sprache gibt. Insbesondere lassen sich hier die geplanten Aktivitäten der EU-Institutionen, die Tätigkeit der Parlamentsausschüsse sowie der Ablauf der Plenartagungen des Europäischen Parlamentes verfolgen.
- Die offizielle Statistikbehörde der Europäischen Union Eurostat⁴⁸⁷ stellt über eine Datenbank dabei auch alle Rohdaten zur Verfügung.

⁴⁸⁴ Europäische Union: Eur-Lex. Der Zugang zum EU-Recht. <http://eurlex.europa.eu/>

⁴⁸⁵ Europäische Union: PreLex. Werdegang der interinstitutionellen Verfahren. <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=de>

⁴⁸⁶ Europäisches Parlament: Legislative Observatory. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

⁴⁸⁷ Europäische Kommission: eurostat-Ihr Schlüssel zur europäischen Statistik. <http://ec.europa.eu/eurostat>

3.4.5.3 Open Data in Österreich

Im April 2012 wurde in Österreich das Informationsportal <http://data.gv.at> freigeschaltet. Dieses beinhaltet erstmals neu geschaffene, einheitliche technische Standards und wird mit Open Source Software realisiert. Das Ziel des Portals, das vom Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen betrieben wird, ist es, alle in Österreich als offene Verwaltungsdaten zugänglich gemachten Datensätze zentral auffindbar zu machen.

3.4.5.4 Open-Data-Plattform in Großbritannien

Seit September 2009 ist die Open Data Plattform www.data.gov.uk in Großbritannien online. Die staatliche Plattform wird vom britischen Cabinet Office betrieben. Ebenso wie beim Modell der österreichischen Open-Data-Plattform⁴⁸⁸, bedient man sich dabei der technischen Hilfe zahlreicher privater und zivilgesellschaftlicher Akteure.

Hervorzuheben ist, dass die veröffentlichten Daten frei weiter verwendet werden können, weil sie unter einer eigenen sehr liberalen Lizenz für öffentliche Informationen bereitgestellt werden (Open Government Licence for Public Sector Information⁴⁸⁹). Demnach können Nutzer diese Daten frei kopieren, publizieren und weiterleiten. Auch eine gewerbliche Nutzung oder aber ein Zusammenfügen mit anderen Informationen ist möglich. Die Verwendung von personenbezogenen Daten wird dagegen nicht gestattet. Auch muss als Quellenangabe ein Hinweis auf die Herkunft der Daten und die Form der Lizenzierung erfolgen.

Programmierer können durch spezielle Schnittstellen auf Daten in offenen Formaten zugreifen. Eine vermehrte Zurverfügungstellung in offenen Formaten wird angestrebt.

Die Zurverfügungstellung der Daten wird durch Kontakt- und Feedbackangebote für Bürgerinnen und Bürger ergänzt und dient damit unmittelbar auch der Verwirklichung eines modernen offenen Staates im Sinne von Open Government.

3.4.5.5 Angebote von Open Data in den USA

Die Open Data-Portale in den USA sind unterteilt in lokale (local authorities), bundesstaatliche (state) und Portale auf Bundesebene (federal). Es gibt zahlreiche Web-Portale, die den Nutzern zur Verfügung stehen. Ähnlich wie in Deutschland gibt es Netzwerke und Institutionen, die sich mit der Entwicklung neuer Open Data-Tools und deren Bereitstellung (z. B. Apps für mobile Endgeräte) beschäftigen. Exemplarisch hierfür zu nennen wäre die Plattform „Sunlight Foundation“ (<http://sunlightfoundation.com>).

⁴⁸⁸ Verein Open Knowledge Forum Österreich: Open Government Data Austria. <http://gov.opendata.at>

⁴⁸⁹ The Nationale Archives: Open Government License. <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/>

- „Openly Local“⁴⁹⁰ gewährt einen einheitlichen Zugang zu öffentlichen Daten der 140 lokalen Verwaltungen. Dieses Web-Portal beinhaltet Informationen über die councils, councillors, committees, committee meetings usw. Außerdem sind Informationen über die financial transactions dargestellt.
- Auf „Open Congress“⁴⁹¹ sind nahezu alle Informationen über den Congress veröffentlicht. Beispielsweise der aktuelle Stand der Gesetzgebung sowie Dossiers zu diversen Sachthemen. Außerdem gibt es eine Auflistung der Gesetzesentwürfe sowie eine dazugehörige Statistik der abgegebenen „Ja“ und „Nein“-Stimmen zu diesen Gesetzesentwürfen. Es besteht auch die Möglichkeit, sich interaktiv in einem Blog zu beteiligen, Kommentare zu posten und Gruppen zu gründen.
- Das Web-Portal „USAspending“⁴⁹² liefert eine sehr breite Statistik über den US-Finanzhaushalt.
- Das Web-Portal data.gov beinhaltet viele Verlinkungen mit denen man lokale, bundesstaatliche und föderale Datenbanken erreichen kann.

3.4.6 Chancen und Herausforderungen von Open Data

Chancen von Open Data sind einerseits die Stärkung einer modernen lebendigen Demokratie durch Transparenz, andererseits die Nutzung des kreativen und wirtschaftlichen Potenzials, das in der Nutzung und Weiterentwicklung der veröffentlichten Daten liegt. Zudem kann Open Data zur besseren Prävention und Bekämpfung von Korruption beitragen. Damit kommt der Verwirklichung des Open Data-Prinzips eine wichtige Funktion zu. Denn Transparenz verbessert auch die Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern und ermöglicht mehr Teilhabe. Das Internet und moderne Kommunikationsmittel bieten daher eine große Chance für mehr Demokratie.

Zu den Chancen zählt die EU-Kommission u. a. „die Förderung einer dynamischen Branche, die Rohdaten in Material verwandelt, das Hunderte Millionen IKT-Nutzer dringend benötigen, beispielsweise in Smartphone-Apps für Landkarten, Echtzeit-Verkehrs- und Wetterinformationen, Preisvergleiche und viele andere Anwendungen“.⁴⁹³ Offene Daten können daneben aber auch die Bürgergesellschaft und das bürgerschaftliche Engagement stärken, Vertrauen in die Verwaltung fördern und die Akzeptanz der Entscheidungen verbessern.

Die Herausforderungen werden im Wesentlichen darin liegen, technische und rechtliche Standards zu setzen und so die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass insbesondere die Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft sowie

auch Journalisten (z. B. Datenjournalismus), aber natürlich auch Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung von der Öffnung der Datenbestände profitieren können. Dies bedeutet auch, dass die Zusammenführung von Datensammlungen nur in den Grenzen möglich sein wird, in denen schützenswerte Rechte Dritter oder aber berechnete Interessen des Staates nicht verletzt werden. Besonders in den Fällen, in denen der Staat oder aber die Kommunen privatrechtlich agieren, ergeben sich schwierige rechtliche Abgrenzungsfragen.⁴⁹⁴ Aber auch die bloße Veröffentlichung von Jahresabschlüssen von kommunalen Unternehmen kann bereits schützenswerte Interessen Dritter beeinträchtigen, beispielsweise die anderer Anteilseigner.

Aber auch die technischen Anforderungen an die Zurverfügungstellung von Daten durch staatliche Stellen werden zunehmend an Bedeutung gewinnen. So gibt es zwar bereits heute eine Vielzahl von offenen Standards zur Darstellung der Daten. Einen einheitlichen Standard gibt es bisher in Deutschland aber nicht. Folglich gibt es auch keine gesetzliche Vorgabe, in welchem Format eine Veröffentlichung zu erfolgen hat. Für einen solchen Standard wären Formate zu verwenden, die eine maschinelle bzw. computergestützte Verarbeitung ermöglichen, wenn Behörden über öffentliche Netze Daten zur Verfügung stellen.

3.5 E-Administration

Unter E-Administration versteht man „die Vereinfachung und Durchführung von Prozessen zur Information, Kommunikation und Transaktion innerhalb und zwischen Institutionen der Exekutive, sowie zwischen Institutionen und Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und staatlichen Institutionen durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien. E-Administration ist damit ein Unterfall des E-Governments.“⁴⁹⁵

Nachfolgend sollen zwei Beispiele für bisher realisierte Projekte aus dem Bereich E-Administration dargestellt werden.

3.5.1 Elster⁴⁹⁶

Elster ist die Abkürzung für die Elektronische Steuererklärung. Die entsprechende Internetseite <https://www.elster.de/> wird vom Bayerischen Landesamt für Steuern unterhalten. Elster soll dazu dienen, verschiedene Arten von Steuererklärungen von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen auf elektronischem Weg an das Finanzamt zu übermitteln. Dazu gibt es die kostenlose Software Elster-Formular, mit Hilfe derer man den entsprechenden Erfassungsbogen ausfüllen und an das Finanzamt übermitteln

⁴⁹⁰ Openly Local. <http://openlylocal.com/>

⁴⁹¹ Participatory Politics Foundation/Sunlight Foundation: OpenCongress. <http://www.opencongress.org/>

⁴⁹² United States Government: USAspending. <http://usaspending.gov>

⁴⁹³ Vgl.: Europäische Kommission: Digitale Agenda. Nutzung öffentlicher Daten als Goldmine. Pressemitteilung vom 12. Dezember 2011. a. a. O.

⁴⁹⁴ Z. B. inwiefern Verträge von kommunalen Unternehmen veröffentlicht werden können.

⁴⁹⁵ Vgl.: Bund online 2005: Definition von E-Government, 12. Juli 2005. http://www.lueneburg.de/Portaldaten/1/Resources/lklg_dateien/lklg_dokumente/verwaltungsleitung/01_buero_landrat/Definitionen_E-Government.pdf

⁴⁹⁶ Bayerisches Landesamt für Steuern: Elsterweb. <https://www.elster.de/>

kann. Die Übermittlung erfolgt vollelektronisch. Nach der erfolgreichen Übersendung der Daten haben die Nutzerinnen und Nutzer eine komprimierte Steuererklärung auszudrucken, zu unterschreiben und postalisch an das Finanzamt zu senden. Auf die komprimierte Steuererklärung kann verzichtet werden, wenn die Erklärung authentisiert übermittelt wird. Bereits vor der Übermittlung werden die Daten auf ihre Plausibilität geprüft, um unnötigen Verwaltungsaufwand durch falsch eingegebene Daten zu vermeiden. Dadurch verringert sich die durchschnittliche Bearbeitungszeit und die Bürgerinnen und Bürger erhalten ihren Steuerbescheid schneller. Die Datenübermittlung erfolgt durch ein hybrides Verschlüsselungsverfahren, das dem aktuellen Stand der Technik entspricht und die Sicherheit der Daten gewährleistet. Elster bietet zudem eine Schnittstelle für Softwareentwickler, die dazu nutzbar ist, Elster in bestehende Buchhaltungssoftware einzubinden. Ein weiterer Vorteil für den Nutzer von Elster besteht darin, dass grundsätzlich zunächst keine weiteren Belege eingereicht werden müssen. Lediglich in Ausnahmefällen können diese nachträglich von Amts wegen noch angefordert werden.

3.5.2 Kooperative Verwaltung im Rhein-Neckar-Raum⁴⁹⁷

Das Projekt „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“⁴⁹⁸ bezeichnet ein Modellprojekt im Rhein-Neckar-Raum. Hierbei sollen länder- und behördenübergreifende Lösungen zu Verwaltungsabläufen gefunden werden. Beteiligt sind die Länder Baden-Württemberg, Hessen sowie Rheinland-Pfalz. Die in dem Projekt gesammelten Erfahrungen sowie Aktivitäten werden an die AG 3 des nationalen IT-Gipfels, den IT-Planungsrat sowie den regionalen Arbeitskreis E-Government, der sich aus Industrie-, Handels- und Handwerkskammern sowie den Stadt- und Landkreisen zusammensetzt, rückgekoppelt.

Ausgewiesenes Ziel des Modellprojektes ist es, die Bürokratiekosten für die öffentliche Hand zu senken. Weiterhin soll für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen der Zugang zur Verwaltung erleichtert werden. Denn in einer vernetzten Welt ist es für Unternehmen ein bedeutender Standortfaktor geworden, auf eine schnelle, einfache und insbesondere effiziente Verwaltung zurückgreifen zu können. Jeder einzelne Behördengang bedeutet betriebswirtschaftliche Kosten, die durch hinreichende Online-Angebote weitreichend vermieden werden können. Somit könnte die öffentliche Hand im Idealfall von der Umsetzung und Wirkung in doppelter Hinsicht profitieren: zum einen könnte sie durch eine schlanke Verwal-

tung Kosten einsparen, zum anderen durch Unternehmensneuanstellungen Einnahmen generieren.

Erforderlich zum Erreichen dieses Zieles ist eine grundlegende Neustrukturierung der behördeninternen Verwaltungsprozesse. Es darf nicht mehr jede Behörde für sich alleine arbeiten, vielmehr muss eine verwaltungsinterne Vernetzung erfolgen, die dem Nutzer als solche online zur Verfügung gestellt werden kann. Die überwiegend bislang vorhandenen unvernetzten Insellösungen der einzelnen Behörden waren weitestgehend ineffizient. Sie waren weder ein attraktivitätssteigernder Standortfaktor noch kostensparend.

Für den größtmöglichen Erfolg des Projektes werden Organisations- und Finanzierungsstrukturen eingerichtet, zudem die einheitliche Behördennummer 115, die Website „Verwaltungsdurchklick“⁴⁹⁹ sowie die E-Vergabe und Prozessdatenbeschleuniger eingeführt.

- Unter der Rufnummer 115 erhalten Bürger von einer zentralen Stelle Auskünfte zu ihrem Anliegen, unabhängig davon, ob es die Kommune, die Länder oder den Bund betrifft. Neben Zeit- und Kostenersparnissen bringt diese Hotline den Bürgern auch ein gesteigertes Maß an Servicequalität.
- Die Website www.verwaltungsdurchklick.de ist das Online-Pendant zur Behördennummer 115. Auch hier wird ein zentraler Zugangspunkt zu allen Verwaltungsaktivitäten hergestellt, der stark an den Bedürfnissen der Wirtschaft ausgerichtet ist. Dabei können sich Unternehmen unabhängig von Öffnungszeiten der jeweils zuständigen Behörde zentral die für sie notwendigen Informationen zeit- und kostensparend beschaffen.
- E-Vergabe meint, dass öffentliche Ausschreibungen bekannt gemacht, Ausschreibungsunterlagen eingesehen und Angebote digital abgegeben werden können (www.evergabe-online.de). Dadurch können die Verwaltungskosten, die in der Praxis jährlich eine Größenordnung im Milliardenbereich erreichen, nachhaltig gesenkt werden. Zudem haben Unternehmer auf einer Website einen zentralen Anlaufpunkt für die Suche nach öffentlichen Aufträgen, auf der sie die Vergabeunterlagen downloaden, ausfüllen und online an die ausschreibende Stelle übermitteln können. Über die Suchfunktion des Internetportals www.bund.de können zudem die Bekanntmachung der Ausschreibungen von öffentlichen Vergabestellen zentral ermittelt werden.
- Der Prozessdatenbeschleuniger⁵⁰⁰ soll den Datenaustausch (aktuell bestehen über 10 000 Meldepflichten der Unternehmer allein gegenüber dem Bund) zwischen Behörden und Wirtschaft vereinfachen und die Kosten erheblich senken. Zunächst sollte hier anhand einer bereichsspezifischen Umsetzung ein Methoden-

⁴⁹⁷ Siehe hierzu auch: Kommune21 (2012): Pilotprojekt. Länderübergreifendes Modellvorhaben der Metropolregion Rhein-Neckar in der Zwischenbilanz 12 2/2012. K21 media AG. Tübingen, S. 12 ff.

⁴⁹⁸ Vgl.: Metropolregion Rhein Neckar GmbH (2012): Modellvorhaben Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen. http://www.m-r-n.com/fileadmin/user_upload/Image/04_Planung_Entwicklung/06_Entwicklung/E_Government/Modellvorhaben/Projektport_folio_des_MRN-Modellvorhabens_Mai_2012.pdf

⁴⁹⁹ Metropolregion Rhein Neckar GmbH: Verwaltungsdurchklick. <http://www.verwaltungsdurchklick.de/>

⁵⁰⁰ Vgl.: Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS: Prozess-Daten-Beschleuniger. <http://www.p23r.de/>

leitfaden⁵⁰¹ entwickelt werden, der sodann auf andere Bereiche angewandt werden kann. Die Datenautonomie bleibt dabei bei den Unternehmen.

Drei Handlungsschwerpunkte wurden dabei für das Projekt gesetzt:

– *Unterstützung regionaler Zielsetzungen*

Dabei geht es unter anderem darum, regionale Initiativen in ihrer Arbeit zu unterstützen, beispielsweise bei der schnellen Erteilung von Visa für ausländische Fachkräfte.

– *Unterstützung der Prozesse zwischen Wirtschaft und Verwaltung*

Es soll der generelle Datenaustausch zwischen Unternehmen und Wirtschaft verbessert werden.

– *Zugangserleichterung für Bürger und Behörden zur Verwaltung*

Hierzu dienen die Behördenhotline 115 sowie die Website „Verwaltungsdurchklick“.

Problematisch bei einer flächendeckenden Umsetzung zeigt sich die föderale Struktur und die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Stellen. Für den größtmöglichen Erfolg müssten – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die einem Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden bestimmte Grenzen setzen (vor allem das aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Gebot der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung) – einige Kompetenzen zentralisiert werden, das heißt, einige Behörden müssten Zuständigkeiten abgeben, so dass diese an anderer Stelle neu angesiedelt werden könnten.

3.6 E-Partizipation

Unter E-Partizipation wird die Teilhabe von natürlichen und juristischen Personen (und ihrer Gruppierungen) an politisch-administrativen Prozessen der Entscheidungsfindung mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) verstanden.⁵⁰²

Nachfolgend sollen einige Beispiele für bisher realisierte Projekte aus dem Bereich E-Partizipation dargestellt werden.

3.6.1 www.einfach-teilhaben.de⁵⁰³

Die Website www.einfach-teilhaben.de ist ein Angebot des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales speziell

für Menschen mit Behinderungen, ihre Angehörigen, Verwaltungen und Unternehmen.

Die Seite ist in drei Versionen verfügbar, zugeschnitten auf Alltagssprache, leichte Sprache und Gebärdensprache. Zudem sind Schriftgröße und Kontrast auf der Startseite unmittelbar einstellbar, sodass die Seite auch für Sehbehinderte geeignet ist. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, sich das Angebot der Seite in einem gut zweiminütigen Film erklären zu lassen.

Die Seite ist in 9 Kategorien untergliedert:

- Kinder und Familie,
- Schule und Studium,
- Ausbildung und Arbeit,
- Alter,
- Gesundheit und Pflege,
- Mobilität und Freizeit,
- Bauen und Wohnen,
- Finanzielle Leistung,
- Schwerbehinderung.

Unter der Rubrik Schule und Studium gibt es beispielsweise einen Artikel zum Thema „Studieren mit Behinderung“ sowie eine interaktive Karte mit den einzelnen Bundesländern, über die man mit wenigen Klicks auf das Angebot zur entsprechenden sonderpädagogischen Förderung des jeweiligen Landes kommt.

In der Rubrik „Recherche“ findet man unter anderem einen Arztfinder sowie wichtige Gesetze und Urteile. Darunter befindet sich eine Rubrik mit Beratungsangeboten zu verschiedenen Bereichen. Beispielsweise kann man hier online einen Beratungsschein für eine kostenlose Rechtsberatung ausfüllen oder sich zu Hilfsmitteln für die Wohnung beraten lassen.

Unter allen Beiträgen auf der Website befindet sich ein Feedbackformular. Hier wird den Nutzern die Möglichkeit gegeben, ihre Einschätzung zu konkreten Inhalten mitzuteilen. Zu den weiteren angebotenen Services gehören: ein Kalender mit ausgewählten Veranstaltungen sowie ein Newsdienst – beides als RSS-Feed abonnierbar – und eine Telefonhotline. Sämtliche Artikel können zudem per Mausklick vorgelesen werden. Die Seite ermöglicht damit eine Teilhabe behinderter Menschen am gesellschaftlich-politischen Geschehen und erleichtert durch ihre umfassenden Kategorien das Alltagsleben in vielerlei Hinsicht.

3.6.2 Deutsche Digitale Bibliothek⁵⁰⁴

Die Deutsche Digitale Bibliothek ist ein Online-Angebot der Deutschen Nationalbibliothek. Sie stellt dabei den nationalen Beitrag zu Europeana,⁵⁰⁵ der Europäischen Digi-

⁵⁰¹ Vgl.: ebd. Methodenleitfaden zum P23R Prinzip. <http://mlf.p23r.de/>

⁵⁰² Vgl.: Institut für Informationsmanagement (ifib)/Bremen und Zebra-log/Berlin (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevo!lkerung und Wirtschaft am E-Government. a. a. O. sowie die Ausführungen im Kapitel 2.1 Welche Art digitaler Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Prozessen der Rechtsetzung ist möglich/sinnvoll/umsetzbar?

⁵⁰³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: einfach teilhaben. Das Webportal für Menschen mit Behinderungen, ihre Angehörigen, Verwaltungen und Unternehmen. http://www.einfach-teilhaben.de/DE/StdS/Home/stds_node.html

⁵⁰⁴ Deutsche Nationalbibliothek: Deutsche Digitale Bibliothek. Portal für Kultur und Wissenschaft. <http://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/>

⁵⁰⁵ The Koninklijke Bibliotheek. National Library of the Netherlands. Europeana.eu. <http://www.europeana.eu/portal/>

talen Bibliothek, dar. Ziel von Europeana ist es, europäisches Kulturgut weltweit kostenlos zur Verfügung zu stellen. Dies ist ein Beitrag der EU zur Entwicklung der Gesellschaft hin zu einer Informations- und Mediengesellschaft, in der jederzeit Zugang zu Wissen zur Verfügung stehen muss. Die Deutsche Digitale Bibliothek dient dabei der Digitalisierung nationaler Kunst- und Kulturgüter und deren Präsentation online.

Die Vision dieses Projektes ist sehr weitreichend. Sämtlichen Bevölkerungsgruppen soll Zugang zu Wissen ermöglicht werden. Darunter ist ein Zugang zu Literatur, Biographien, Noten, Kunst und Kulturgütern wie 3D Skulpturen, klassischen Gemälden oder Filmen und Fotos sowie Audiodateien zu verstehen. Der Inhalt soll andersspezifisch dargeboten werden, d. h. es sollen sich sowohl Kinder und Jugendliche, Behinderte, aber auch Studenten oder Journalisten angesprochen fühlen. Wichtigste Zielgruppe ist jedoch die universitäre und außeruniversitäre Wissenschaft. Die Bibliothek bietet einen offenen Zugang zu wissenschaftlichen Quellen und Ergebnissen. Lückenhafte Bereiche sollen zudem durch Eingabe von Wissen seitens der Nutzerinnen und Nutzer vervollständigt werden. Es soll letztlich der bereits vorhandene, öffentliche Bestand digitalisiert und so einer breiten Öffentlichkeit über den heimischen Computer zugänglich gemacht werden.

Die verschiedenen Bereiche sollen quervernetzt werden, um dem Nutzer relevante Informationen darzubieten, die nicht unmittelbar seine Suche betreffen, jedoch für ihn interessant sein könnten. Das Projekt birgt ein unschätzbares Potenzial für die Entwicklung der europäischen Gesellschaft und zum Erhalt des europäischen Kulturerbes.

3.6.3 Geoportal.de⁵⁰⁶

Das Online-Portal www.geoportal.de dient der Umsetzung der EU-Richtlinie INSPIRE (INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe⁵⁰⁷). Das Portal wurde gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen aufgebaut und wird durch das *Bundesamt für Kartographie und Geodäsie betrieben*.

Das Portal unterstützt mit den amtlichen Geodaten bei Entscheidungen über Maßnahmen jedweder Art, z. B. bei umweltpolitischen Fragestellungen. Das Angebot erfasst verschiedene Themenkarten, so unter anderem die Darstellung von durch Hochwasser bedrohten Gebieten, Gebieten mit Lärm durch Bahnverkehr sowie mögliche Flächen zur Nutzung von Windkraft und Geothermie. Hierzu werden verschiedene Karten und Luftbilder zur Verfügung gestellt und Werkzeuge angeboten, mit Hilfe derer sich diese Geodaten kombinieren, Entfernungen messen und Flächen berechnen lassen. Datenbanken mit raumbe-

zogenen Daten werden im Sinne einer Informationsgesellschaft durch das Portal zentral und online zur Verfügung gestellt und organisationsübergreifend einheitlich präsentiert. Primär werden die Daten aufgrund gesetzlicher Anordnung erhoben. Darüber hinaus unterstützt die Bereitstellung das moderne Verwaltungshandeln, die wirtschaftliche Entwicklung und Forschung. Folgende Zielstellungen werden im Einzelnen damit verfolgt:

- Dem Nutzer (Bürger, Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft) sollen Geodaten zur Verfügung gestellt werden, die sich einfach nutzen und vernetzen lassen.
- Sie sollen leicht zugänglich sein, unabhängig von Öffnungszeiten der zuständigen Behörden, und schnell auffindbar durch Nutzung des zentralen Geodatenkatalogs Deutschland.
- Es soll für den Nutzer leicht ersichtlich sein, ob sich die Daten für seinen Zweck eignen.

In der Praxis bietet die Seite den Bürgerinnen und Bürger unter anderem die Möglichkeit, sich vorab ein Bild von einer potenziellen Wohngegend zu machen und sich dadurch Behördengänge zu ersparen. Für Unternehmen, insbesondere solche, die im Bereich der erneuerbaren Energien tätig sind, lassen sich anhand der Daten attraktive Standorte, beispielsweise für Windkraftanlagen, ermitteln.

3.6.4 Maerker Brandenburg⁵⁰⁸

Der Maerker Brandenburg ist ein Dienst des Landes Brandenburg, mit Hilfe dessen die Bürgerinnen und Bürger ihren Kommunen bei der Erfüllung von Strukturaufgaben helfen können. Unter der Angabe der Kommune, falls möglich der Straße und der Hausnummer können die Bürgerinnen und Bürger in den nachfolgenden Kategorien Strukturdefizite mitteilen:

- Verkehrsgefährdung,
- Vandalismus,
- Tiere/Ungeziefer,
- Öffentliches Grün/Spielplatz,
- Geruchs-/Lärmbelästigung,
- Abfall/Müll,
- Abwasser/Wasser.

Diese werden dann nach einer Überprüfung durch den Seitenadministrator online freigeschaltet und mit einer Ampel bewertet. Rot bedeutet, dass der Hinweis eingetragen, aber noch nicht gesichtet ist. Gelb bedeutet, dass Informationen von der Verwaltung eingefügt wurden und das Problem bearbeitet wird. Grün bedeutet, der gemeldete Missetand wurde behoben. Grün/Gelb bedeutet, die Sache kann aufgrund der Umstände (z. B. Missetand auf

⁵⁰⁶ Bundesamt für Kartographie und Geodäsie. <http://www.geoportal.de/DE/Geoportal/geoportal.html?lang=de>

⁵⁰⁷ Europäische Union: EUR-Lex - Der Zugang zum Recht. Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE). 2007/2/EG. 14. März 2007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:DE:PDF>

⁵⁰⁸ Ministerium des Innern des Landes Brandenburg: Maerker Brandenburg a. a. O.

Privateigentum) nicht weiter verfolgt werden. Erfolgreich bearbeitete Sachverhalte werden nach einiger Zeit in ein Archiv übernommen.

Auf einer interaktiven Karte werden die Meldungen eingetragen; sie können zudem in Tabellenform nachgelesen werden. Personenbezogene Daten müssen nicht angegeben werden, lediglich eine E-Mail Adresse, um Rückfragen durch die Kommunen zu ermöglichen und den Anzeigenden über den aktuellen Stand der Bearbeitung zu informieren. Zudem gibt es die Möglichkeit, der Beanstandung zur Verdeutlichung Bilder beizufügen, die ebenfalls nach redaktioneller Prüfung online gestellt werden.

3.6.5 Bürgerhaushalt Bonn⁵⁰⁹

Bürgerhaushalte beschreiben eine Möglichkeit, die Bürgerinnen und Bürger in die Haushaltsberatungen der Kommune über Websites (hier am Beispiel Bonn: www.bonn-packts-an.de) einzubeziehen.

Im vorliegenden Fall haben die Bürgerinnen und Bürger während einer gewissen Frist die Möglichkeit, sich mit Vorschlägen zu Einsparpotenzialen oder Investitionen an ihren Oberbürgermeister zu wenden und aus ihrer Sicht darzulegen, wie sie den Haushalt gestalten würden.

Der Vorschlag durch die Bürgerinnen und Bürger gliedert sich in drei Teile: Zunächst muss die Bürgerin oder der Bürger eine Leitfrage beantworten, beispielsweise wie schnell und intensiv die Sanierung des Haushaltes angegangen werden soll. Danach können sie zu den konkret dargestellten Haushaltsposten Ausgabe-, Einnahmeerhöhungs- oder Sparvorschläge einreichen. Zuletzt besteht noch die Möglichkeit, selbiges für den Gesamthaushalt zu tätigen.

Während der Frist beantwortet die Verwaltung die von den Bürgerinnen und Bürgern gestellten Fragen zum Haushalt. Sie können aber auch untereinander die einzelnen Vorschläge bewerten und kommentieren. Die nach der Online-Phase am besten bewerteten 25 Vorschläge jeder Kategorie finden Eingang in die Haushaltsberatungen.

3.6.6 Chancen und Herausforderungen von E-Partizipation

Im Bereich der Information ist Deutschland in einigen Bereichen bereits international federführend. So stellen die Möglichkeiten zur Einreichung von E-Petitionen im Deutschen Bundestag international ein hervorzuhebendes Angebot dar.⁵¹⁰ E-Konsultationsverfahren werden dagegen bisher vorrangig auf europäischer Ebene und nicht auf nationaler Ebene⁵¹¹ durchgeführt. Deutschland kann somit im Bereich der E-Partizipation zwar mehrere gelun-

gene Projekte vorweisen, eine Verteilung in die Breite ist bisher aber noch nicht vollzogen worden. Ursache hierfür könnte auch sein, dass E-Partizipation ihre positiven und erwünschten Effekte, das Vertrauen der Bevölkerung in Politiker und politische Institutionen zu stärken, nicht erzielen oder wieder verlieren kann, wenn die Ergebnisse nicht tatsächlich in Planungen und Entscheidungen einfließen und dies auch im Anschluss für die Partizipierenden deutlich und sichtbar wird.

Die Chancen liegen vor allem darin, dass drei Viertel der Bürgerinnen und Bürger zumindest gelegentlich das Internet nutzen und auch in den Behörden die technische Ausstattung gut ist. Zudem besteht gerade auf regionaler und kommunaler Ebene ein hohes Interesse an E-Partizipationsverfahren.⁵¹² Weitere Chancen ergeben sich durch eine entwickelte Praxis herkömmlicher Beteiligungsverfahren, die auf Bundes-, regionaler oder kommunaler Ebene durchgeführt werden und welche ein rechtlich-organisatorisches Fundament für E-Partizipation bereitstellen.⁵¹³

Allerdings belegen aktuelle Umfragen⁵¹⁴ auch, dass die Weiterentwicklung technischer Tools zwar eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für erfolgreiche Partizipationsprozesse ist.

3.7 „Barrierefreiheit“ in der digitalen Gesellschaft

Das Internet eröffnet Teilhabechancen und prägt unsere Lebensqualität in immer größerem Maße. Deshalb ist es so wichtig, allen Bürgerinnen und Bürgern den Weg in die digitale Gesellschaft zu ermöglichen. Das bedeutet zum einen, dass Nichtnutzer noch gezielter mit interessanten und attraktiven Angeboten angesprochen und an das Internet herangeführt werden müssen. Immerhin 18 Millionen Menschen in Deutschland nutzen das Internet bisher noch nicht.⁵¹⁵ Zum anderen bedeutet es aber auch, dass die Web-Angebote barrierefrei zugänglich und nutzerfreundlich gestaltet sein müssen.

Gerade für Menschen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt oder die in ihrer Wahrnehmung beeinträchtigt sind (z. B. sehbehinderte, blinde, hör- und lernbehinderte Menschen), können Internetangebote einen großen Nutzen haben, da sie den Zugang zu Informationen und Dienstleistungen und die Pflege sozialer Kontakte erleichtern bzw. erst ermöglichen. Damit verhelfen sie auch zu mehr Selbstständigkeit. In der Praxis wird diese Zielgruppe aber häufig nicht ausreichend berücksichtigt. So können blinde Menschen z. B. eine grafische Navigation nicht nutzen und das Fehlen von Alternativtexten bei Grafik- und Formularelementen erschwert ihnen die Nut-

⁵⁰⁹ Bundesstadt Bonn vertreten durch Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch: Bonn packt's an! 2013/2014. <https://bonn-packts-an.de/>

⁵¹⁰ Vgl.: Institut für Informationsmanagement (ifib)/Bremen und Zebra-log/Berlin (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevo?lkerung und Wirtschaft am E-Government. a. a. O., S. 7.

⁵¹¹ Ausnahme: Bundesministerium des Innern: e-Konsultationen. <http://www.e-konsultation.de>

⁵¹² Beispielsweise mehr als 100 000 Zugriffe auf das Projekt Bürgerhaushalt der Stadt Köln.

⁵¹³ Vgl.: Institut für Informationsmanagement (ifib)/Bremen und Zebra-log/Berlin (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevo?lkerung und Wirtschaft am E-Government. a. a. O., S. 8 f.

⁵¹⁴ Siehe E-Government-Monitor 2011; Kapitel 3.2 E-Government.

⁵¹⁵ Siehe Kapitel 1.2 Auswirkungen der digitalen Vernetzung auf das Verhältnis Bürger/Staat.

zung. Sehbehinderte Menschen haben Schwierigkeiten mit kleiner Schrift, undeutlicher Farbwahl und mangelnden Kontrasten. Und Menschen mit kognitiven Einschränkungen (z. B. einer Lernbehinderung) sind von komplex aufgebauten Internetangeboten oft überfordert. Für die öffentliche Bundesverwaltung gibt es bereits Rechtsvorschriften, nach denen Online-Angebote der öffentlichen Verwaltung zwingend barrierefrei zugänglich und anwenderfreundlich ausgestaltet sein müssen. Ihre Umsetzung ist in vielen Bereichen aber noch nicht zufriedenstellend. Es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, dies zu ändern.

Die Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV)⁵¹⁶ konkretisiert das Behindertengleichstellungsgesetz⁵¹⁷ und verpflichtet Webangebote des Bundes auf Barrierefreiheit. Webangebote von Einrichtungen, die im Bundesauftrag öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sollen für behinderte Benutzer zugänglich sein. Solche Einrichtungen sind zum Beispiel Bundesämter, überregionale gesetzliche Krankenkassen oder Stiftungen. Die Vorschriften der BITV sollen die universelle Zugänglichkeit von Webangeboten sicherstellen. Auch blinde, sehbehinderte, motorisch behinderte und lernbehinderte Benutzer sollen Zugang haben. In den Ländern existieren vergleichbare gesetzliche Regelungen in den Landesgleichstellungsgesetzen.⁵¹⁸

Dass Zugänglichkeit und Barrierefreiheit notwendige Voraussetzungen für die Realisierung umfassender Teilhabe sind, spiegelt sich auch in der UN-Behindertenrechtskonvention wider, die Deutschland 2009 ratifiziert hat. Die Konvention fordert nicht nur Zugänglichkeit und Barrierefreiheit im öffentlichen Raum (z. B. bei Gebäuden, Straßen, Transportmitteln, Einrichtungen, Schulen, Arbeitsstätten), sondern sie verlangt für Menschen mit Behinderungen explizit einen gleichberechtigten Zugang zu Informations- und Kommunikationsangeboten und Diensten. Zur Umsetzung der Konvention hat die Bundesregierung im Juni 2011 einen Nationalen Aktionsplan – bestückt mit einem umfassenden Maßnahmenpaket – verabschiedet, der in den nächsten Jahren umgesetzt werden soll. Eine Reihe von Maßnahmen betreffen die Bereiche Information und Kommunikation sowie E-Government. So fördert das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) beispielsweise die Entwicklung eines Webguides für die Verwaltung, der die praktische Umsetzung der neuen BITV 2.0 erleichtern soll. Eine Studie soll Aufschluss zur Eignung bestehender E-Partizipationsangebote für Menschen mit Behinderungen geben⁵¹⁹ und

Empfehlungen formulieren, was zukünftig besser gemacht werden kann. Darüber hinaus setzt die Bundesregierung beim Thema Barrierefreiheit gezielt auf den Dialog, um das Bewusstsein für die Belange behinderter Menschen bei den Akteuren in den verschiedenen Bereichen zu stärken.

Mangelnde Barrierefreiheit und Nutzerfreundlichkeit werden als Problem umso dringender, je mehr Online-Angebote den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt werden und in Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung einfließen. Wer sich an diesen Angeboten nicht beteiligen kann, hat schlechte Chancen seine Interessen einzubringen. Bereits heute gibt es eine Vielzahl von elektronischen Konsultations- und Petitionsangeboten, die zum Mitmachen einladen, aber eben noch nicht barrierefrei und auch nicht immer nutzerfreundlich gestaltet sind. Das betrifft eine Konsultation zu einem 70-seitigen PDF-Dokument, das zu studieren im Grunde einem Bürger nur schwer zuzumuten ist, genauso wie die Verwendung von Formularen, die nicht barrierefrei sind.

Unter Berücksichtigung der politischen Zielsetzung, das deutsche E-Government bis 2015 auf einen europäischen Spitzenplatz zu führen⁵²⁰ und dem Bekenntnis, Internettechnologien verstärkt zur Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsfindungen zu nutzen,⁵²¹ ist mit einer weiteren Zunahme entsprechender Online-Angebote zu rechnen. Hinzu kommt, dass Online-Angebote von der Politik auch als imagefördernd im Sinne von „Bürgernähe“ angesehen werden und daher auch Mittel der Wahl sind.

Eine solche Entwicklung, die zu begrüßen ist, weil sie zusätzliche Zugangswege für eine breitere Bürgerbeteiligung schafft, birgt aber auch die Gefahr, dass einzelne Gruppen ausgeschlossen werden, wenn die notwendigen technischen und inhaltlichen Voraussetzungen an die Zugänglichkeit von Online-Angeboten nicht erfüllt werden. Damit wird Barrierefreiheit gleichzeitig zu einem Erfolgsfaktor und zu einem Maßstab für die Qualität solcher Angebote. Ein „gutes“ Online-Angebot muss daher von der Konzeption über die Entwicklung, das Webdesign und die Implementierung das Kriterium der Barrierefreiheit und Nutzerfreundlichkeit in jeder Stufe der Umsetzung mitdenken. Das bedeutet aber auch, dass bei allen Beteiligten von der Verwaltung, die ein Vorhaben initiiert, bis zur Agentur, die es umsetzt, ein Bewusstsein für die Bedeutung von Barrierefreiheit und die Möglichkeiten ihrer Umsetzung vorhanden sein muss.

⁵¹⁶ Bundesministerium der Justiz: Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV). 12. September 2011 (BGBl. I S. 1843). http://www.gesetze-im-internet.de/bitv_2_0/index.html

⁵¹⁷ Bundesministerium der Justiz: Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen. Zuletzt geändert durch Artikel 12 G v. 19.12.2007 (BGBl. I S. 3024). <http://www.gesetze-im-internet.de/bgg/index.html>

⁵¹⁸ DIAS GmbH – Daten, Informationssysteme und Analysen im Sozialen: BITV-Test. <http://www.bitvtest.de/>

⁵¹⁹ Vgl.: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 88. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaler-aktionsplan-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile

⁵²⁰ Vgl.: Bundesministerium des Innern. Geschäftsstelle IT-Planungsrat (2010): Nationale E-Government Strategie (NEGS). a. a. O.

⁵²¹ Vgl.: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: IKT-Strategie der Bundesregierung. Deutschland Digital 2015. November 2012. <http://www.bmwi.de/Dateien/BBA/PDF/ikt-strategie-der-bundesregierung.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

4 Judikative in der vernetzten Gesellschaft („E-Justiz“)

Das Kapitel E-Justiz befasst sich mit der Nutzung elektronischer Technologien im Bereich der Justiz. Ziel ist, eine Bestandsaufnahme der bisher bestehenden und sich in der Diskussion befindlichen Möglichkeiten zu geben. Deshalb wird zunächst grundsätzlich auf die Chancen und Herausforderungen von E-Justiz (4.1) eingegangen und, darauf aufbauend, der allgemeine Rechtsrahmen wiedergegeben (4.2). Detaillierter wird der digitale Zugang zum Gericht (4.3) besprochen, wobei die Einreichung elektronischer Schriftsätze bei Gericht (4.3.1) und das Elektronische Gerichtspostfach (4.3.2) berücksichtigt werden. Darauf aufbauend wird die digitale Vernetzung interner Abläufe der Justiz (4.4) dargestellt, wobei die Digitale Akte (4.4.1), die Elektronische Akteneinsicht (4.4.2), sowie die Vorteile (4.4.3) und auch die Probleme (4.4.4) der digitalen Aktenführung und die elektronische Übernahme der relevanten Parteidaten mittels des Grunddatensatzes Justiz (4.4.5) sowie das zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (4.4.6) besprochen werden. Unter dem Abschnitt elektronische Zustellung gerichtlicher Schriftstücke (4.5) wird noch einmal gesondert auf den elektronischen Versand eingegangen. Neben den internen Abläufen ist die Betrachtung des öffentlichen Zugangs zu Recht und Rechtsprechung entscheidend (4.6). Hier stehen www.justiz.de (4.6.1), der kostenlose elektronische Zugang zu Gesetzestexten (4.6.2) sowie zu gerichtlichen Entscheidungen (4.6.3), als auch kostenpflichtige Rechtspportale zur Debatte (4.6.4). Abschließend wird auf die digitalen Informationsmöglichkeiten zur Justiz auf europäischer Ebene (4.6.5) und auf den öffentlichen Zugang zu Verhandlungen per Live-Streaming (4.6.6) eingegangen. Auch die Diskussion, ob digitale Beteiligung an Debatten und Entscheidungen der Rechtsprechung sinnvoll erscheint, wird bei der Bestandsaufnahme aufgegriffen (4.7). Die Politik befasst sich derzeit auf mehreren Ebenen mit dem Thema E-Justiz. Laufende oder geplante Projekte der elektronischen Justizkommunikation werden daher vorgestellt (4.8). Hierbei wird der Fokus einmal auf Deutschland gelegt (4.8.1), aber auch das Projekt e-CODEX (4.8.2), Vorhaben in Österreich (4.8.3) und auf europäischer Ebene (4.8.4) erläutert. Abschließend werden bei der Bestandsaufnahme der E-Justiz künftige Möglichkeiten der Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs im gerichtlichen Verfahren in Deutschland (4.9) betrachtet. Darunter finden sowohl die digitale Hinzuziehung von Sachverständigen (4.9.1), als auch Hindernisse und Herausforderungen für die Fortentwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs in Deutschland (4.9.2) Beachtung.

4.1 Chancen und Herausforderungen

Die Digitalisierung von Vorgängen bei der Justiz kann für die Beteiligten und Bürgerinnen und Bürger große Vereinfachungen mit sich bringen. Für Bürgerinnen und Bürger ist es einfacher, sich über Termine zu informieren, Entscheidungen zu recherchieren und nachzuvollziehen. Der digitale Zugang kann es in einigen Verfahren erleich-

tern, Ansprüche durchzusetzen, und mittelfristig Aufwand für alle Beteiligten reduzieren.⁵²²

Die Herausforderungen an die Digitalisierung der Abläufe im Bereich der Rechtsprechung sind aber besonders hoch. So sind viele gerichtlich relevante Prozesse für die Beteiligten sehr sensibel, weil sie Fakten aus der Privat- oder sogar Intimsphäre zum Gegenstand haben können. Daneben sind die Anforderungen an die Verifizierbarkeit der Echtheit von Dokumenten sehr hoch. Und einige aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Verfahrensgrundsätze, wie der Unmittelbarkeitsgrundsatz und der Grundsatz der Mündlichkeit lassen nur in begrenztem Umfang eine Digitalisierung zu, nämlich dort, wo die Art und die Unmittelbarkeit der Übermittlung für die Erkenntnisgewinnung keine entscheidende Rolle spielt.

4.2 Allgemeiner Rechtsrahmen

Der Einsatz elektronischer Verfahren auf der Eingangs- und der Ausgangsseite der Justiz wurde in Deutschland erstmals durch das Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Geschäftsverkehr (FormVorAnpG)⁵²³ sowie durch das Gesetz zur Reform des Verfahrens bei Zustellungen im gerichtlichen Verfahren (ZustRG) ermöglicht.⁵²⁴ Eine weitere Öffnung der Justiz für einen möglichst umfassenden elektronischen Rechtsverkehr erfolgte durch das Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz (Justizkommunikationsgesetz – JKomG)⁵²⁵ vom 22. März 2005.⁵²⁶ Im Zuge der mit dem JKomG eingeführten Vorschriften zur Regelung einer elektronischen Aktenführung, zur Einführung des gerichtlichen elektronischen Dokuments als Äquivalent zur Papierform sowie zu Bedingungen im Hinblick auf das Signaturerfordernis und die Beweiskraft von elektronischen Dokumenten waren vielfältige Änderungen und Ergänzungen in einer Reihe von Gerichtsgesetzen und Verfahrensordnungen notwendig.⁵²⁷

Hinzuweisen ist zudem auf eine Mitteilung der Europäischen Kommission vom 30. Mai 2008⁵²⁸ in der sie eine Strategie für die E-Justiz entwirft, die das Vertrauen der

⁵²² Dies setzt allerdings einen entsprechenden Zugang voraus.

⁵²³ Vom 13. Juli 2001, BGBl. I S. 1542.

⁵²⁴ Vom 25. Juni 2001, BGBl. I S. 1206.

⁵²⁵ Vom 29. März 2005, BGBl. I S. 837, ber. S. 2022.

⁵²⁶ Grundlage für das JKomG waren die Gesetze zur Reform des Verfahrens bei Zustellungen im gerichtlichen Verfahren (ZustRG), in Kraft getreten am 1. Juli 2002 (BGBl. I S. 1206) und das Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Geschäftsverkehr (FormVorAnpG), in Kraft getreten am 1. August 2001 (BGBl. I S. 1542).

⁵²⁷ Für einen einführenden Überblick siehe Viehues, Wolfram (2005): Das Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz. Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1009 (1013).

⁵²⁸ Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine europäische Strategie für die e-Justiz vom 30. Mai 2008. KOM(2008)329 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0329:FIN:DE:PDF>

Bürger in den europäischen Rechtsraum stärken soll.⁵²⁹ Die Kommission kommt damit einer wiederholten Forderung des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments nach.⁵³⁰

4.3 Digitaler Zugang zum Gericht

4.3.1 Die Einreichung elektronischer Schriftsätze bei Gericht

Die Einreichung elektronischer Dokumente als bestimmende Schriftsätze ist gemäß § 130a ZPO im Zivilverfahren, nach § 41a StPO im Strafverfahren sowie entsprechenden Regelungen in weiteren Verfahrensordnungen⁵³¹ grundsätzlich möglich. Zu beachten sind aber in diesem Zusammenhang die nach § 130a Absatz 2 ZPO, § 41a Absatz 2 StPO sowie entsprechenden Regelungen in anderen Verfahrensordnungen vom Bund und den Ländern zu erlassenden Rechtsverordnungen, welche jeweils für ihren Bereich den Zeitpunkt, von dem an elektronische Dokumente bei den Gerichten eingereicht werden können, sowie die für die Bearbeitung der Dokumente geeignete Form bestimmen. Die Zulassung der elektronischen Form kann dabei auf einzelne Gerichte oder Verfahren beschränkt werden.⁵³²

Der Aussteller muss solche Dokumente, die in der herkömmlichen Papierform eine Unterschrift erfordern, in der elektronischen Variante (E-Dokument) mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (E-Signatur) im Sinne des § 2 Nummer 3 SigG versehen (vgl. § 126a Absatz 1 BGB). Hiermit soll zum einen die Echtheit und Unversehrtheit des im E-Dokument enthaltenen Schriftsatzes sichergestellt werden.⁵³³ Zum anderen entspricht die qualifizierte E-Signatur der persönlichen Unterschrift des Aus-

stellers des Dokuments und garantiert somit die Integrität und Authentizität des E-Dokuments.⁵³⁴

Vorteile des elektronischen Rechtsverkehrs

Die Vorteile des elektronischen Rechtsverkehrs liegen insbesondere in der bereits angesprochenen Verfahrensbeschleunigung sowie in der Möglichkeit, Kosten einzusparen, indem die relevanten Dokumente nicht mehr ausgedruckt und versandt werden müssen.⁵³⁵ Gleichzeitig erhöhen sich die Bürgerfreundlichkeit und die Serviceleistung der Gerichte, wodurch das Justizwesen insgesamt an Ansehen gewinnen kann.⁵³⁶ Notwendig ist die Anwendung offener Standards in Bund und Ländern.

Probleme im Rahmen des elektronischen Rechtsverkehrs

Problematisch ist allerdings, dass die für den elektronischen Rechtsverkehr notwendige qualifizierte elektronische Signatur bislang kaum genutzt wird.⁵³⁷ Teilweise wird das Erfordernis der elektronischen Signatur als Haupthindernis für eine schnelle Verbreitung des elektronischen Rechtsverkehrs gesehen.⁵³⁸ Insofern wird bereits über andere Möglichkeiten der Authentifizierung elektronischer Gerichtspost nachgedacht. Hier soll beispielsweise auch die Einführung des geplanten De-Mail-Systems einen zusätzlichen Kommunikationsweg für einzelne Teile der Gerichtspost eröffnen.⁵³⁹ Denkbar wären allerdings auch andere Systeme mit einem vergleichbaren oder höheren Sicherheitsstandard gemäß Signaturgesetz (SigG).⁵⁴⁰

Weiterhin wird das Fehlen einer elektronischen Organisationssignatur (umgs.: „elektronisches Behördensiegel“) als defizitär empfunden. Eine qualifizierte elektronische Signatur einer Behörde ist nach dem Signaturrecht jedoch nicht möglich.⁵⁴¹ Die Praxis behilft sich diesbezüglich mit

⁵²⁹ Für eine Zusammenfassung des Inhalts dieser Mitteilung siehe Europäische Union: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 30. Mai 2008 – Eine europäische Strategie für die e-Justiz [KOM(2008) 329 endg.-Nicht im Amtsblatt veröffentlicht] Letzte Änderung vom 4. November 2008. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/j10007_de.htm

⁵³⁰ Vgl.: die Schlussfolgerungen der Tagungen des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 2007, Ziffer 30, und 14. Dezember 2007, Ziffer 33. Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Tagung vom 21./22. Juni 2007 in Brüssel). 20. Juli 2007. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf sowie Europäischer Rat: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 13./14. Dezember 2012. 14. Dezember 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/134375.pdf

⁵³¹ Siehe zum Beispiel §§ 46b und c ArbGG, §§ 55a und b VwGO, §§ 52a und b FGO, §§ 65a und b SGG. Generell verweisen die verschiedenen Verfahrensordnungen, sofern sie keine speziellen verfahrensrechtlichen Regelungen enthalten, auf die ZPO, vgl. nur § 173 VwGO, § 155 FGG, § 202 SGG.

⁵³² Eine Liste aller den elektronischen Rechtsverkehr betreffenden Verordnungen des Bundes und der Länder kann abgerufen werden unter: Deutscher EDV-Gerichtstag e. V.: Gemeinsame Kommission elektronischer Rechtsverkehr – Materialien. <http://www.edvgt.de/pages/gemeinsame-kommission-elektronischer-rechtsverkehr/materialien.php>

⁵³³ Vgl.: Degen, Thomas (2011), In: Büchting, Hans-Ulrich/Heussen, Benno (Hrsg.): Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch. § 65 Elektronischer Rechtsverkehr, Rn. 65. 10. Auflage. München.

⁵³⁴ Vgl.: Schöttle, Hendrik (2004): Anwaltliche Beratung via Internet, S. 87. Speziell zur Beweiskraft elektronischer Dokumente im gerichtlichen Verfahren siehe § 371a ZPO sowie § 416a ZPO.

⁵³⁵ Für Österreich beziffert Martin Schneider die Kosten für die jährlich in der Justiz anfallenden Portogebühren auf fast 30 Millionen Euro. vgl.: Schneider, Martin (2010): e-Justiz in Österreich – Umsetzung der IT-Strategie. Vortrag im Rahmen des EDV-Gerichtstag Saarbrücken, S. 18. www.edvgt.de/media/Tagung10/DrMSchneider.pdf

⁵³⁶ So Schwoerer, Max (2005): Die elektronische Justiz. Duncker & Humblot, Berlin, S. 27.

⁵³⁷ Auf die fehlende Akzeptanz der qualifizierten elektronischen Signatur hinweisend auch die amtierende Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, vgl.: Bundesministerium des Innern: IT-Gipfel 2011 - Impuls für E-Justice und E-Government. Pressemitteilung vom 6. Dezember 2011. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/12/it_gipfel_2.html?nn=109632

⁵³⁸ Vgl.: Fischer, Nikolaj (2004): Justiz-Kommunikation. VWF-Verlag, Berlin, S. 47 ff.; Schwoerer (2005): ebd., S. 61.

⁵³⁹ Vgl.: Bundesministerium des Innern: IT-Gipfel 2011 - Impuls für E-Justice und E-Government. Pressemitteilung vom 6. Dezember 2011. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/12/it_gipfel_2.html?nn=109632

⁵⁴⁰ Siehe hierzu auch ausführlich 4.8.1 Laufende Projekte im Bereich der elektronischen Justizkommunikation in Deutschland.

⁵⁴¹ Vgl.: Viefhues, Wolfram (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Multimedia-Recht. 29. Ergänzungslieferung. Teil 4 Justizkommunikation, Rn. 43.

dem Einsatz von Attributzertifikaten oder Synonymzertifikaten, wodurch das grundsätzliche Problem allerdings nicht gelöst wird.⁵⁴²

Strittig ist auch die Verwendung sog. „Containersignaturen“. Hierunter versteht man die Möglichkeit, das gesamte übergeordnete Dokument, welches eine Vielzahl einzelner Dokumente und Anhänge enthält, mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen, statt jedes einzelne Dokument zu signieren. Nach dem Wortlaut von § 130a ZPO soll das Dokument signiert werden. Teilweise wird deshalb davon ausgegangen, dass jedes einzelne Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen sei.⁵⁴³ Gleichwohl hat der Bundesfinanzhof in einem „obiter dictum“ seines Urteils vom 18. Oktober 2006⁵⁴⁴ die Wirksamkeit der in der übermittelten Nachricht zusammengefassten Dokumente angenommen, wenn eine das gesamte Dokument signierende „Containersignatur“ vorliege, weil der Sinnzusammenhang zwischen Text und Unterschrift gewahrt bleibe.⁵⁴⁵

4.3.2 Elektronisches Gerichtspostfach (egvp.de)

Der bundesweit einheitliche elektronische Zugang zu den Gerichten und anderen Justizbehörden wird bereits durch das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach ermöglicht, an dem aber nur ein Teil der Gerichte teilnimmt.⁵⁴⁶ Es soll die Voraussetzungen für einen störungsfreien und zuverlässigen Transport von Dateien und elektronischen Dokumenten zwischen den Verfahrensbeteiligten und den Gerichten schaffen und zudem dem Problem begegnen, dass sich der Nutzer bei jedem Gericht, mit dem er elektronisch kommunizieren will, neu anmelden muss. Das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach ermöglicht eine automatisierte Signaturprüfung und kann dem Absender automatisch eine Empfangsbescheinigung ausstellen.⁵⁴⁷ Die Übermittlung der Dateien

erfolgt mit Ende-zu-Ende Verschlüsselung und die Dokumente werden mit einem Zeitstempel versehen.⁵⁴⁸

Für das E-Klageverfahren wird keine Spezialsoftware außer der Software zur Signierung benötigt. Beim BGH und BVerwG können Dokumente durch Datei-Upload eingereicht werden. Über einen Browser wird eine Website aufgerufen, die es ermöglicht, die Dokumente in den E-Gerichtsbriefkasten zu übertragen. Zwölf Gerichte und Verfahrensbevollmächtigte können durch das Justizkommunikationsgesetz aber nicht nur elektronisch kommunizieren, sondern in den Gerichten lassen sich komplett elektronische Akten führen. Mit dem E-Mahnverfahren (§ 690 Absatz 3 ZPO) kann der Anwalt das Verfahren beschleunigen, organisatorisch vereinfachen und damit ohne großen personellen Aufwand einen Vollstreckungstitel erwirken.

In der Praxis hat sich das EGVP allerdings aufgrund seiner nicht besonders übersichtlichen Benutzeroberfläche statistisch gesehen noch nicht vollständig durchsetzen können, gewinnt aber zunehmend an Bedeutung. Allerdings sind in der Vergangenheit noch technische Probleme aufgetreten.⁵⁴⁹ Regionale Rechtsanwaltskammern regten daher die Verwendung von Online-Gerichtsportalen, wie www.gerichtsbriefkasten.de in Brandenburg an,⁵⁵⁰ das aber im Januar 2012 eingestellt worden ist. Die Brandenburgischen Gerichte nehmen seitdem auch am EGVP teil.⁵⁵¹

PGP als Alternative zur qualifizierten elektronischen Signatur

Mit PGP („Pretty Good Privacy“) und dem OpenPGP Message Format gibt es ein seit 1991 entwickeltes und in RFC 4880 normiertes Verfahren für verschlüsselten und signierten Nachrichtenaustausch. Im Vergleich zur qualifizierten elektronischen Signatur handelt es sich um ein einfach verwendbares Verfahren: Jede Nutzerin oder jeder Nutzer kann sich selbst ein Schlüsselpaar aus öffentlichem und privatem Schlüssel erstellen und Schlüssel anderer signieren.

Durch gegenseitige Bestätigungen entsteht ein Netz des Vertrauens („web of trust“) und stellt eine Alternative zu hierarchischen Public-Key-Infrastrukturen dar. Schlüssel können auch von vertrauenswürdigen Institutionen oder Behörden signiert und so offiziell bestätigt werden. Der Deutsche Bundestag bietet für seine Mitglieder eine entsprechende Möglichkeit zur Signatur bzw. Verifizierung ihrer Schlüssel an.

⁵⁴² Ebd.

⁵⁴³ So von Selle, Dirk (2011), In: Vorwerk, Volkert/ Wolf, Christian (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar ZPO. § 130a ZPO, Rn. 8. http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/Beck_OK_ZPR_2/ZPO/cont/beckok.ZPO.p130a.htm (nur für registrierte Nutzer abrufbar); Bacher, Klaus (2009): Elektronisch eingereichte Schriftsätze im Zivilprozess. Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1548 (1549).

⁵⁴⁴ BFH, Urteil vom 18.10.2006 - Az. XI R 22/06.

⁵⁴⁵ Ausdrücklich zustimmend Viefhues (2005): Das Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz. a. a. O.; Fischer-Dieskau, Stefanie/Hornung, Gerrit (2007): Erste höchstrichterliche Entscheidung zur elektronischen Signatur. Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2897 (2899); Degen, Thomas (2005): Elektronischer Rechtsverkehr aus Sicht der Anwaltschaft. VBIBW, 329 (330); Hadidi, Haya/Mödl, Robert (2010): Die elektronische Einreichung zu den Gerichten. Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2097 ff.

⁵⁴⁶ Eine Übersicht über die teilnehmenden Gerichte findet sich unter <http://www.egvp.de/gerichte/index.php>.

⁵⁴⁷ Vgl.: Viefhues, Wolfram (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): Computerrechts-Handbuch. 29. Ergänzungslieferung. Aktueller Bericht aus Deutschland, Rn. 90.

⁵⁴⁸ Der Präsident des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW): EGVP im Einsatz. das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach. http://www.egvp.de/beh_allgemeine_info/video/index.php

⁵⁴⁹ Beispiele bei Degen (2011), In: Büchting, Hans-Ulrich/Heussen, Benno (Hrsg.): Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch. a. a. O., Rn. 62 und unter <http://www.egvp.de> (Stand 12.3.2012)

⁵⁵⁰ Darauf hinweisend Degen (2011): ebd, Rn. 65.

⁵⁵¹ AM-SoFT GmbH IT-Systeme. Gerichtsbriefkasten. <http://www.gerichtsbriefkasten.de>

GnuPG setzt als freie Software die Vorgaben von PGP um und kann in einer Vielzahl von Programmen auf unterschiedlichen Betriebssystemen integriert werden. Die Entwicklung von GnuPG wurde 2001 bis 2002 vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) im Rahmen der Aktion „Sicherheit im Internet“ unterstützt, um eine frei verfügbare Verschlüsselungssoftware für jedermann zur Verfügung zu stellen. Diese Unterstützung war aber zu gering, um das Programm maschinenkompatibel zu gestalten und Verschlüsselung zum Standard zu erheben. Nach wie vor stellen E-Mails eher „Postkarten“ dar, statt „Briefe“.

Die Vertraulichkeit der Kommunikation in Justiz und Rechtspflege ist Voraussetzung für das Vertrauen in die Dritte Gewalt. Dieses gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass es in diesem Bereich genügend Motivation gibt, die Kommunikation zwischen den Beteiligten anzugreifen. Deshalb spielt die Verschlüsselung der Kommunikation auch in der Justiz und Rechtspflege eine ganz besondere Rolle.

Für die Wirtschaft stellt das Fehlen eines einfach zu verwendenden Standards zur Verschlüsselung ein großes Manko dar. Für jede E-Mail besteht die Möglichkeit, dass sie von Geheimdiensten ausgelesen und der Wirtschaft des jeweiligen Heimatlandes zur Verfügung gestellt wird.⁵⁵²

4.4 Digitale Vernetzung interner Abläufe der Justiz

4.4.1 Digitale Akte

Dem Ziel eines vereinfachten und beschleunigten Verfahrens dient die elektronische Verfahrensführung auf Seiten des Gerichts (§ 703b ZPO). Durch die Einreichung und Hinterlegung aller prozessrelevanten Dokumente in elektronischer Form kann nach und nach eine „digitale Akte“⁵⁵³ bei Gericht angelegt werden.⁵⁵⁴ Hierunter versteht man die Möglichkeit, den gesamten Inhalt, den auch

eine entsprechende Gerichtsakte in Papierform enthalten könnte, strukturiert auf einem Datenträger zu speichern und die relevanten Daten auf diese Weise in kürzester Zeit „per Mausklick“ abrufen zu können. Dabei umfasst der Begriff der digitalen Akte nicht nur die bloße Speicherung von Daten, sondern auch und gerade die strukturierte Verarbeitung der Daten.⁵⁵⁵ So gesehen kann die digitale Akte mit Max Schwoerer als rechtlich maßgebliche Gesamtheit der bezüglich einer bestimmten Angelegenheit angefallenen und geordneten Daten definiert werden.⁵⁵⁶

Während eine elektronische Aktenführung im Zivilverfahren gemäß § 298a ZPO grundsätzlich erlaubt ist, besteht im Strafverfahren bislang noch keine Möglichkeit, die Akten elektronisch zu führen. Begründet wurde diese Beschränkung insbesondere mit verfassungsrechtlichen Bedenken (Zugangsschranken beim rechtlichen Gehör), der Beeinträchtigung des Beweiswertes von Niederschriften bei Ersetzung durch elektronische Dokumente, sowie der aufwendigen Konvertierung von in Papierform eingehenden Erklärungen.⁵⁵⁷ Folglich muss bislang jeder elektronische Eingang zur papiergebundenen Akte ausgedruckt und in Papierform „veraktet“ werden.⁵⁵⁸ Die Projektgruppe „Elektronische Akte in Strafsachen“ des BMJ hat bereits einen Entwurf zur Änderung der Strafprozessordnung erarbeitet, wonach die elektronische Aktenführung auch für das Strafverfahren ermöglicht werden soll.⁵⁵⁹ Gleichzeitig sollen praktische Anregungen zur rechtskonformen Modellierung der „E-Akte“ auf der Basis umfangreicher technischer Erhebungen gegeben werden.

4.4.2 Elektronische Akteneinsicht

Gemäß § 299 Absatz 3 SATZ 2 ZPO können Prozessakten, die elektronisch geführt werden, nach Ermessen des Vorsitzenden auch online eingesehen werden.⁵⁶⁰ Dabei ist sicherzustellen, dass der Zugriff nur durch den Bevollmächtigten erfolgt. Für die Übermittlung ist die Gesamt-

⁵⁵² Vgl.: Handelsblatt: Innenministerium warnt vor zunehmender Wirtschaftsspionage, Pressemeldung vom 7. April 2011: „Angriffe auf das Know-how deutscher Unternehmen aus dem Internet stellen nach Einschätzung des Bundesinnenministeriums eine zunehmende Bedrohung dar. Der Parlamentarische Staatssekretär Ole Schröder (CDU) sagte am Donnerstag zum Auftakt einer zweitägigen Fachkonferenz in Berlin: „Das Problem ist, dass diese Bedrohungslage sich verschärft hat. Im Ausland sprechen manche von Wirtschaftskrieg.“ Unternehmen und Behörden seien deswegen gefordert, gemeinsam verstärkte Abwehrmaßnahmen zu ergreifen. „Hier ist vernetztes Handeln dringend erforderlich.“ Nach Angaben des Ministeriums verursacht Wirtschaftsspionage in Deutschland einen jährlichen Schaden von 20 bis 50 Milliarden Euro. „Russland und China sind Hauptträger von sogenannten Aufklärungsaktivitäten in Deutschland“, sagte Schröder auf der Konferenz der Zeitschrift „Wirtschaftswoche“ über Wirtschafts- und Wettbewerbspionage.“ Handelsblatt 7. April 2011. <http://www.handelsblatt.com/economy-business-und-finance-innenministerium-warnt-vor-zunehmender-wirtschaftsspionage/4034774.html>

⁵⁵³ Erstmals verwandt wurde der Begriff der digitalen Akte durch Nack, Armin (1986): *Judex computat – Der Computer als Hilfsmittel des Richters: Aktueller Stand und Perspektiven*. DRiZ, 405 (410).

⁵⁵⁴ Vgl.: § 298a ZPO, wonach Prozessakten elektronisch geführt werden können.

⁵⁵⁵ Vgl.: Schwoerer (2005): a. a. O., S. 24.

⁵⁵⁶ Vgl.: ebd., S. 25.

⁵⁵⁷ Vgl.: die Gesetzesbegründung zum JKoMG; Deutscher Bundestag (2004): *Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz (Justizkommunikationsgesetz – JKoMG)*, 20. Oktober 2004. Bundestagsdrucksache. 15/4067, S. 26. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/040/1504067.pdf>

⁵⁵⁸ Vgl.: Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes (2007): *Die elektronische Akte im Strafverfahren*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz. Ergebnisse der Sitzung vom 30. Juli bis 4. August 2007 in Goslar. http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachuntersuchungen/elektronische_akte_im_strafverfahren.pdf?jsessionid=9BAA582A52EC84030B42945EC6A3824E.1_cid093?__blob=publicationFile

⁵⁵⁹ Die Ermöglichung einer elektronischen Aktenführung auch im Strafverfahren befürwortend auch die Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes. Vgl. Kintzi, Heinrich (s.d.): *Zusammenfassung des Gutachtens der Großen Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes*. Die elektronische Akte im Strafverfahren. http://www.drj.de/cms/fileadmin/docs/kintzi_elektronische_akte_0812.pdf

⁵⁶⁰ Hierzu Degen, Thomas (2011), In: Büchting, Hans-Ulrich/Heussen, Benno (Hrsg.): *Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch*. a. a. O., Rn. 17.

heit der Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen und gegen unbefugte Kenntnisnahme zu schützen.⁵⁶¹ Grundsätzlich aber gewährt die Geschäftsstelle die Akteneinsicht im Falle der elektronischen Akte durch Erteilung eines Aktendruckes, durch Wiedergabe auf einem Bildschirm oder Übermittlung von elektronischen Dokumenten (vgl. § 299 Absatz 3 SATZ 1 ZPO).

4.4.3 Vorteile einer digitalen Aktenführung

Die Vorzüge einer digitalen Aktenführung sind vor allem in der vereinfachten und beschleunigten Verwaltung der Akten und Statistiken zu sehen, von denen sowohl die Gerichtsverwaltung, der einzelne Richter, als auch Anwaltskanzleien profitieren können.⁵⁶² Wichtige Prozessinformationen und Daten sind jederzeit und ortsunabhängig verfügbar und können somit zeitlich und räumlich flexibler bearbeitet werden.⁵⁶³ Die uneingeschränkte Verfügbarkeit der digitalen Akte führt außerdem dazu, dass die Akteneinsicht vereinfacht wird.⁵⁶⁴ Zudem ist die Möglichkeit einer gleichzeitigen Aktenbearbeitung gegeben, wodurch erneut Zeit eingespart werden kann. Viefhues weist überdies darauf hin, dass sich mit Hilfe elektronischer Kommunikation und einer elektronischen Aktenführung der Zuordnungs- und Suchaufwand vermindern lasse. Untersuchungen in Nordrhein-Westfalen hätten ergeben, dass die herkömmliche papierene Postbehandlung (Akten suchen, Schriftsätze zuordnen usw.) etwa 18 Prozent der Arbeitsleistung einer Servicekraft ausmachen. Insofern würde es einen wesentlichen Rationalisierungsgewinn bedeuten, wenn es gelingen würde, dass eingehende Dokumente selbst ihren Weg zur betreffenden Akte finden und sich diese Akte mit dem eingegangenen Schriftsatz auf dem „elektronischen Aktenbock“ des zuständigen Sachbearbeiters wiederfinden würde.⁵⁶⁵

Darüber hinaus bietet die elektronische Akte auch im Hinblick auf eine Langzeitarchivierung große Vorteile.⁵⁶⁶ Hierbei spielen insbesondere die erhebliche Platzersparnis, wie auch die Möglichkeit zur erleichterten Recherche

im Archiv eine Rolle. Hinzu kommt eine erheblich einfachere Archivsystemadministration.⁵⁶⁷

4.4.4 Probleme bei einer digitalen Aktenführung

Der Einsatz elektronischer Akten bei Gericht verändert grundlegend die Betriebsabläufe und Arbeitsweise der Richter, Rechtspfleger und Serviceeinheiten. Es gibt bisher keine hinreichenden praktischen Erfahrungen, um sicher einschätzen zu können, wie die elektronische Akte beschaffen und mit welchen Funktionen sie ausgestattet sein muss, um auf dieser Basis z. B. eine öffentliche Verhandlung durchzuführen. Solche Erfahrungen müssen erst gewonnen werden. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, dass die elektronische Akte vor allem ein brauchbares Arbeitsmittel für die Richter ist und diese bei ihren Aufgaben unterstützt. Nur dann wird man erwarten können, dass eine elektronische Gerichtsakte ergonomisch ist und Akzeptanz finden wird. Hier steht noch ein langer Weg bevor, bei dem auch die Industrie Aufgaben zu erledigen hat. Die heute am Markt verfügbaren Endgeräte sind für den Einsatz einer elektronischen Gerichtsakte optimierungsbedürftig.

In diesem Zusammenhang spielt ferner die Schaffung sog. „E-Justice-Kompetenz“ eine Rolle, die derzeit auf Amtsebene diskutiert wird. Um es auf den Punkt zu bringen: Die elektronische Gerichtsakte darf nicht den in Informationstechnik ausgebildeten Juristen voraussetzen. Andererseits wird die Arbeit mit einer elektronischen Gerichtsakte ohne intensive Schulung und Routine für den Richter eher eine Erschwerung seiner Arbeit darstellen. Auch insoweit stehen also noch beachtliche Aufgaben bevor und reicht es nicht aus, die Probleme allein auf eine rechtliche Thematik zu beschränken.

Gleichzeitig tauchen aber auch Probleme bei der digitalen Aktenführung auf. So stellt sich in diesem Zusammenhang insbesondere das Problem der Umwandlung eines elektronischen Dokumentes in ein Papierdokument durch Ausdrucken sowie eines Papierdokumentes in ein elektronisches Dokument durch Einscannen. Soweit in einem auf herkömmliche Art geführten gerichtlichen Verfahren besondere Formvorschriften gelten, wie z. B. die Schriftform oder die Unterschriftserfordernis, so gelten auch für das elektronische Pendant besondere Anforderungen. Denn die ausgedruckten Papierdokumente müssen die gleiche Rechtsqualität haben wie die zugrundeliegenden elektronischen Originaldokumente und umgekehrt.⁵⁶⁸

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang § 298 Absatz 1 ZPO, wonach ein bei Gericht eingegangenes oder im Gericht erstelltes elektronisches Dokument für die Akten ausgedruckt werden kann. Gemäß § 298 Absatz 2 ZPO muss der Ausdruck allerdings den Vermerk enthalten, welches Ergebnis die Integritätsprüfung des Dokumentes

⁵⁶¹ Schwoerer (2005): Die elektronische Justiz, S. 131 weist in diesem Zusammenhang daraufhin, dass bei einer Übermittlung per E-Mail nicht nur erforderlich sei, dass die einzelnen Dokumente der Akte zu signieren und zu verschlüsseln, sondern auch noch die Akte in der Form eines „elektronischen Containers“ nochmal zu signieren und zu verschlüsseln, um zu gewährleisten, dass die Akte vollständig beim Empfänger ankomme.

⁵⁶² Zu den Vorteilen einer digitalen Aktenführung ausführlich Gretemann, Broder (1996): Die elektronische Akte als Voraussetzung eines EDV-Gesamtkonzepts. Köhler-Druck. Tübingen, S. 61.

⁵⁶³ Vgl.: Viefhues (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Multimedia-Recht. a. a. O. Rn. 23.

⁵⁶⁴ Vgl.: Lapp, Thomas (2004): Elektronischer Rechtsverkehr – auf dem Weg zur Justiz von morgen. BRAK-Mitteilung 1/2004, 17 (18).

⁵⁶⁵ Vgl.: Viefhues (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Multimedia-Recht. a. a. O., Rn. 23.

⁵⁶⁶ Vgl.: Zu den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Langzeitarchivierung elektronischer Justizdokumente s. Götte, Tilman (2009): Herausforderungen und Chancen durch den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz, In: Justiz und Recht im Wandel der Zeit: Festgabe 100 Jahre Deutscher Richterbund/hrsrg. vom Präsidium des Deutschen Richterbundes Köln, Verlag Carl Heymanns. München, S. 213 f.

⁵⁶⁷ Vgl.: Viefhues (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Multimedia-Recht. a. a. O., Rn. 29.

⁵⁶⁸ Vgl.: Viefhues (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): Computerrechts-Handbuch. a. a. O., Rn. 80.

ausweist, wen die Signaturprüfung als Inhaber der Signatur nachweist und welchen Zeitpunkt die Signaturprüfung für die Anbringung der Signatur beglaubigt.

Probleme ergeben sich im umgekehrten Falle, also bei der Transformation eines Papieroriginals in ein elektronisches Dokument, im Hinblick auf die Beweiskraft der eingescannten elektronischen Kopie. Hierbei sind zwei Varianten denkbar: Zum einen könnte die elektronische Kopie zum maßgeblichen Beweisstück werden. Das Original in Papierform verliert sodann seine Bedeutung. Für diese Variante besteht allerdings bislang keine gesetzliche Regelung.⁵⁶⁹ Das JKomG entschied sich mit der Neuregelung des § 298a Absatz 2 ZPO vielmehr für die zweite Lösung. Danach sollen eingereichte Schriftstücke eingescannt werden, wobei die Unterlagen, sofern sie in Papierform weiter benötigt werden, bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens aufzubewahren sind.⁵⁷⁰ An diese Regelung knüpft sich allerdings eine Vielzahl praktischer Probleme, da für das weiterhin aufzubewahrende Dokument ggf. eine parallele Papierakte geführt werden muss, wodurch die Vorteile einer elektronischen Aktenführung konterkariert werden. Zudem lässt sich die Frage, ob das einzuscannende Papierdokument ggf. aufzubewahren ist, beim Eingang des Dokuments kaum sicher beantworten.⁵⁷¹ Nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens wiederum, sind gewisse Daten aus datenschutzrechtlichen Gründen zu vernichten, was zu dem Problem führen kann, dass zahlreiche, teilweise an verschiedenen Stellen gelagerte Dokumente herausgesucht und einzeln vernichtet werden müssen.⁵⁷² Vor dem Hintergrund der aufgezählten Probleme wird teilweise vertreten, dass die gesetzliche Regelung des § 298a ZPO – aus vermeintlichen Sicherheitsgründen – über die in der Praxis notwendigen Anforderungen weit hinausgehe.⁵⁷³

Kritisiert wird auch die Regelung des § 298a Absatz 3 ZPO, wonach das elektronische Dokument den Vermerk enthalten muss, wann und durch wen die Unterlagen in ein elektronisches Dokument übertragen worden sind.⁵⁷⁴ Diese Anforderungen entsprächen nicht den Gegebenheiten eines „Massenbetriebs“, in denen Dokumente vollautomatisch eingescannt würden. Es sei weder sachgerecht noch notwendig, an dieser Stelle eine vom Menschen vorgenommene, inhaltliche Überprüfung vorzutauschen.⁵⁷⁵

2010 hat jedoch der BGH als Dienstgericht des Bundes entschieden, dass eine rein elektronische Vorlage von Ak-

ten die richterliche Unabhängigkeit nicht verletzt.⁵⁷⁶ Damit hob er eine Entscheidung des OLG Hamm⁵⁷⁷ auf, nach der keine Verpflichtung zur Nutzung elektronischer Akten für Richter bestehen sollte.

Eine elektronische Aktenführung ist in der Praxis mit einigem Aufwand verbunden; so setzt sie in der Regel ein leistungsfähiges Dokument-Management-System (DMS) voraus, welches mit erheblichen Kosten und einigem Anpassungsaufwand verbunden sein kann. Zudem sind die bereits angesprochenen strengen formalen Vorschriften für das Verfahrensrecht zu beachten.⁵⁷⁸ Voraussetzung für die Effektivität einer elektronischen Aktenführung im Bereich des Justizwesens ist überdies die Kompatibilität der vorhandenen DMS mit den übrigen Fachsystemen der Justiz, wie Datenverwaltungs- und Geschäftsstellenprogrammen, sowie den Texterzeugungsprogrammen, dem elektronischen Gerichtspostfach und den erforderlichen Signaturkomponenten.⁵⁷⁹

Im Hinblick auf die elektronische Aktenführung in der anwaltlichen Praxis können spezifische Probleme auftauchen.⁵⁸⁰ So ist es aufgrund der berufsrechtlichen Geheimhaltungspflichten zum einen strittig, ob das Bundesdatenschutzgesetz im Verhältnis zwischen Rechtsanwalt und Mandant anzuwenden ist. Zum anderen können sich im Zusammenhang mit der anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht Probleme ergeben, da eine anwaltliche E-Mail je nach Inhalt unterschiedlichen rechtlichen Regelungen unterworfen sein kann.⁵⁸¹ Regelungen hinsichtlich der elektronischen Aktenführung in der anwaltlichen Praxis müssen sowohl den Zugriff der in den Kanzleien beschäftigten Mitarbeiter auf die Daten bedenken, als auch mögliche Zugriffe von außen auf (im konkreten Fall nicht relevante,) Mandantendaten, bspw. durch Strafverfolgungsbehörden, im Blick haben.⁵⁸²

Um diese aufgezeigten Defizite aufzufangen, sollten praktische Anregungen zur rechtskonformen Modellierung der „E-Akte“ auf der Basis umfangreicher technischer Erhebungen gegeben werden.⁵⁸³

⁵⁶⁹ Ausnahme: § 110b Absatz 3 OWiG.

⁵⁷⁰ Vgl.: Viefhues (2005): Das Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz. a. a. O.

⁵⁷¹ Vgl.: Viefhues (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Multimedia-Recht. a. a. O. Rn. 70.

⁵⁷² Ebd.

⁵⁷³ Vgl.: Viefhues (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Multimedia-Recht. a. a. O., Rn. 71.

⁵⁷⁴ Vgl.: Degen (2011), In: Büchting, Hans-Ulrich/Heussen, Benno (Hrsg.): Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch. a. a. O., Rn. 15.

⁵⁷⁵ Vgl.: Viefhues (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Multimedia-Recht. 29. a. a. O., Rn. 73.

⁵⁷⁶ Vgl.: Bundesgerichtshof, Urteil vom 21. Oktober 2010 – RiZ (R) 5/09. Abrufbar unter: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=54374&pos=0&an=1>

⁵⁷⁷ Vgl.: Oberlandesgericht Hamm, Beschluss vom 20. Oktober 2009 - 1 DGH 2/08. Abrufbar unter: <http://openjur.de/u/140343.html>

⁵⁷⁸ Vgl.: Viefhues (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Multimedia-Recht. a. a. O., Rn. 30.

⁵⁷⁹ Hierauf aufmerksam machend: Viefhues (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Multimedia-Recht. a. a. O., Rn. 32.

⁵⁸⁰ Vertiefend hierzu Viefhues (2011): ebd., Rn. 33.

⁵⁸¹ Vgl.: Härting, Niko (2007): E-Mail und Telekommunikationsgeheimnis- Die drei Gesichter der E-Mail: Telekommunikation, Datenschutz, elektronischer Brief. Computer und Recht (CR), S. 311 ff.

⁵⁸² Vgl. hierzu: Beschluss des BVerfG vom 12. April 2005 – 2 BvR 1027/02, NJW 2005, 1917 zur Beschlagnahme von Datenträgern in Anwaltskanzleien.

⁵⁸³ Vgl.: Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes (2007): Die elektronische Akte im Strafverfahren, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, Ergebnisse der Sitzung vom 30. Juli bis 4. August 2007 in Goslar. http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachuntersuchungen/elektronische_akte_im_strafverfahren.pdf?jsessionid=9BAA582A52EC84030B42945EC6A3824E1_cid093?__blob=publicationFile

4.4.5 Elektronische Übernahme der relevanten Parteidaten mittels des Grunddatensatzes Justiz (xml/xJustiz)

Weitere Vorzüge der elektronischen Justiz ergeben sich auch bei der Kombination von elektronischem Rechtsverkehr und elektronischer Aktenführung. Durch einen strukturierten elektronischen Austausch von prozessrelevanten Informationen und Daten, welche gleichermaßen vom Anwalt des Klägers, dem Gericht und letztlich dem Verteidiger des Beklagten für die Bewältigung ihrer jeweiligen Aufgaben benötigt werden, kann unnötige, zeitaufwändige und auch fehlerträchtige Mehrfacherfassung der gleichen Daten vermieden werden.⁵⁸⁴ Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist allerdings eine einheitliche und anwendungsübergreifende Datensatzbeschreibung prozessrelevanter Daten, um auf diese Weise den einfachen Austausch zwischen den jeweiligen, unterschiedlichen IT-Verfahrenslösungen zu ermöglichen.⁵⁸⁵

Hierzu dient der sog. Grunddatensatz Justiz, welcher Bestandteil der organisatorisch-technischen Leitlinien (OT-Leit ERV) ist.⁵⁸⁶ Diese Leitlinien für den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften wurden von der – im Auftrag der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister ins Leben gerufenen – Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung (BLK) geschaffen. Ihr Ziel ist es, technische Standards und Formate zu erarbeiten, die als Grundlage für den Erlass der erforderlichen Regelungen, insbesondere der Verordnungen für den Einsatz des elektronischen Rechtsverkehrs gem. § 130a Absatz 2 ZPO durch den Bund und die Länder dienen sollen.⁵⁸⁷

In dem entwickelten Format XJustiz werden in Form einer Datensatzbeschreibung Datenfelder definiert, die den Austausch möglichst vieler verfahrensrelevanter Daten ermöglichen sollen.⁵⁸⁸

4.4.6 Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister

Der Erleichterung justizinterner Kommunikationsprozesse durch Vernetzung der einzelnen Staatsanwaltschaften dient auch das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (ZStV), welches in § 492 StPO⁵⁸⁹ vor-

⁵⁸⁴ Vgl.: Viefhues (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): Computerrechts-Handbuch. a. a. O., Rn. 87.

⁵⁸⁵ Vgl.: Viefhues (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): Computerrechts-Handbuch. a. a. O., Rn. 88.

⁵⁸⁶ Ausführlich hierzu Scherf, Uwe u.a. (Hrsg.) (2006): Elektronischer Rechtsverkehr. Verlag C.F. Müller. Heidelberg, S. 149 ff.

⁵⁸⁷ Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz (2005): Organisatorisch-technische Leitlinien für den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften (OT-Leit-ERV), 21. März 2005. http://www.justiz.de/BLK/regelungen/ot_leit.pdf

⁵⁸⁸ Aktuelle Informationen, auch zu der jeweils gültigen Version des Formats XJustiz, können unter <http://www.xjustiz.de/> eingesehen werden.

⁵⁸⁹ Beachte auch: Bundesministerium der Justiz (2005): Verordnung über den Betrieb des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters vom 23. September 2005, BGBl. I S. 2885. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/zstvbetr/gesamt.pdf>

gesehen ist und seit 2007 durch das Bundesamt für Justiz geführt wird.⁵⁹⁰

Eingetragen werden in dieses Register bestimmte Angaben über strafrechtliche Ermittlungsverfahren, die den Ermittlungsbehörden sodann automatisch oder auf Anfrage mitgeteilt werden können. Hierdurch können Strafverfolgungsbehörden ortsunabhängig überörtlich agierende Täter und Mehrfachtäter ermitteln, Doppelverfahren vermeiden, frühzeitig Sammelverfahren bilden und Vollstreckungsmaßnahmen koordinieren.

Nach aktuellen Schätzungen des Bundesamtes für Justiz werden pro Jahr etwa 6 Millionen Mitteilungen im ZStV gespeichert. Bei einer durchschnittlichen Speicherdauer von etwa fünf Jahren sei folglich mit einem Gesamtdatenbestand von ca. 30 Millionen Registereinträgen zu rechnen. Die Gesamtzahl der zu bearbeitenden Auskunftersuchen belaufe sich nach vorläufigen Schätzungen auf täglich 30 000.⁵⁹¹

Auf europäischer Ebene ist die Vernetzung der einzelstaatlichen Strafregister bereits gut vorangeschritten.⁵⁹² Den rechtlichen Hintergrund dieser elektronischen Vernetzung bilden zwei Legislativvorschläge der EU-Kommission.⁵⁹³

4.5 Elektronische Zustellung gerichtlicher Schriftstücke

§ 174 Absatz 3 ZPO erlaubt die Zustellung gerichtlicher Schriftstücke als elektronisches Dokument an einen Anwalt, einen Notar, einen Gerichtsvollzieher, einen Steuerberater oder an eine sonstige Person, bei der aufgrund ihres Berufes von einer erhöhten Zuverlässigkeit ausgegangen werden kann, eine Behörde, eine Körperschaft oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Notwendig ist allerdings ein Empfangsbekanntnis (im Sinne des § 174 Absatz 4 ZPO) des Empfängers⁵⁹⁴ sowie seine vorherige

⁵⁹⁰ Informationen hierzu unter: Bundesamt für Justiz: Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister (ZStV): http://www.bundesjustizamt.de/cln_108/nn_2036868/DE/Themen/Gerichte__Behoerden/ZStV/ZStV__node.html?__nnn=true

⁵⁹¹ Vgl.: Bundesamt für Justiz: Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister (ZStV): http://www.bundesjustizamt.de/cln_108/nn_2036868/DE/Themen/Gerichte__Behoerden/ZStV/ZStV__node.html?__nnn=true

⁵⁹² Vgl.: Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Eine europäische Strategie für die e-Justiz vom 30. Mai 2008. KOM(2008)329 endgültig, S. 8. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0329:FIN:DE:PDF>

⁵⁹³ Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten vom 22. Dezember 2005, KOM(2005) 690 endgültig; Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformations-systems (ECRIS) gemäß Artikel 11 des Rahmenbeschlusses 2008/XX/JI vom 27. Mai 2008, KOM(2008) 332 endgültig. Weitere in diesem Zusammenhang relevante Rechtsakte der EU-Organe können abgerufen werden unter: EUR-Lex, Suchergebnis für das Stichwort „Strafregister“: <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?direct=yes&lang=de&where=EUROVOC:005271&whereihm=EUROVOC:Strafregister>

⁵⁹⁴ Eine hierzu bestehende Ausnahme ist in § 229 FamFG geregelt.

Zustimmung zur Übermittlung der Dokumente in elektronischer Form. Für die Übermittlung ist das Dokument mit einer elektronischen Signatur zu versehen und gegen unbefugte Kenntnisnahme Dritter zu schützen (Verschlüsselung). Die Übermittlung kann auch über De-Mail-Dienste im Sinne von § 1 des De-Mail-Gesetzes erfolgen oder über andere Systeme mit einem vergleichbaren oder höheren Sicherheitsstandard gemäß Signaturgesetz (SigG).

Für die Übermittlung des Empfangsbekennnisses an die Gerichte nach § 174 Absatz 4 i. V. m. § 130a ZPO ist der Weg über De-Mail allerdings nicht eröffnet.

4.6 Digitaler öffentlicher Zugang zu Recht und Rechtsprechung

4.6.1 www.justiz.de

Über das gemeinsame Justizportal des Bundes und der Länder www.justiz.de bieten das Bundesministerium der Justiz und die Landesjustizverwaltungen einen einfachen und einheitlichen Zugang zu ihren E-Government-Diensten und Informationsangeboten an. Neben einer Reihe von weiterführenden Links zum elektronischen Rechtsverkehr ermöglicht das Portal den Download einer Vielzahl von in gerichtlichen Verfahren erforderlichen Formularen, Informationsbroschüren sowie der Presseerklärungen des Bundesministeriums der Justiz und der Landesjustizverwaltungen. Zudem können die Beschlüsse der Justizministerkonferenz abgerufen werden, wie auch Informationen über die Arbeit der Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung.⁵⁹⁵ Das Justizportal soll zu einem zentralen Zugangspunkt zu allen deutschen Gerichten fortentwickelt werden, über das auch Online-Formulare für Gerichtsanhträge ausgefüllt und verbindlich abgesendet werden können.⁵⁹⁶

4.6.2 Kostenloser elektronischer Zugang zu Gesetzestexten

Das Bundesministerium der Justiz stellt in Zusammenarbeit mit der juris GmbH für interessierte Bürgerinnen und Bürger nahezu das gesamte aktuelle Bundesrecht kostenlos unter www.gesetze-im-internet.de bereit. Auf der Startseite dieser Plattform findet sich zudem ein Link (Verwaltungsvorschriften im Internet), der zu einer Datenbank mit aktuellen Verwaltungsvorschriften der obersten Bundesbehörden führt. Zu beachten ist aber, dass die im Internet abrufbaren Gesetzestexte nicht die amtliche Fassung darstellen. Diese findet sich nur im Bundesgesetzblatt.

Einen kostenlosen Zugang zu einer Vielzahl von Gesetzestexten, teilweise inklusive weiterführender Lesehinweise auf, im Zusammenhang mit der vom Nutzer gewünschten Norm stehenden, Gerichtsentscheidungen bieten bspw. auch www.dejure.org und [tius.com an, sowie die „Onlinedatenbank mit den wichtigsten Gesetzen und Verordnungen Deutschlands“, welche von LexisNexis auf dem Justizportal des Landes NRW veröffentlicht wird. \(\[http://www.lexsoft.de/lexisnexis/justizportal_nrw.cgi?templateID=main&aktuelles_or=&\]\(http://www.lexsoft.de/lexisnexis/justizportal_nrw.cgi?templateID=main&aktuelles_or=&\)\).⁵⁹⁷](http://lexe</p>
</div>
<div data-bbox=)

Darüber hinaus bietet sich das Internet auch allgemein als effektive und preiswerte Veröffentlichungsplattform an.⁵⁹⁸ In diesem Sinne dient der elektronische Bundesanzeiger (<https://www.ebundesanzeiger.de>) der kostenlosen und registrierungsfreien Veröffentlichung von und Recherche nach in den verschiedenen Verfahren gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichungen, Bekanntmachungen sowie rechtlich relevanten Unternehmensnachrichten. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über Verkündung und Bekanntmachungen sowie der Zivilprozessordnung, des Gesetzes betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung und der Abgabenordnung⁵⁹⁹ am 1. April 2012 wird der Bundesanzeiger nunmehr ausschließlich elektronisch herausgegeben. Er trägt die Bezeichnung „Bundesanzeiger“, weil eine Differenzierung zwischen gedruckter und elektronischer Form mit dem Wegfall der gedruckten Ausgabe hinfällig geworden ist. Verkündungen und Bekanntmachungen im Bundesanzeiger erlangen ihre rechtsverbindliche Fassung mit der Einstellung in das Internet. Eine Bestellung von Ausdrucken des Bundesanzeigers oder Teilen davon bleibt möglich.⁶⁰⁰

4.6.3 Kostenloser elektronischer Zugang zu gerichtlichen Entscheidungen

Alle deutschen Bundes- und größeren Landesgerichte sowie die europäischen Gerichte bieten heutzutage einen digitalen Zugang zu ihrem Entscheidungsarchiv an, wengleich bislang längst nicht alle gerichtlichen Entscheidungen der Vergangenheit digitalisiert werden konnten.⁶⁰¹

Kritik erfahren hat der Umstand, dass es in Deutschland – anders als bspw. in Österreich⁶⁰² – weder eine kostenlose, zentrale, staatliche Recherchemöglichkeit noch ein umfassendes zentrales staatliches Portal existiert, auf dem gerichtliche Entscheidungen gesammelt und im Volltext

⁵⁹⁷ Weitere Links zu kostenlose Zugriffsmöglichkeiten auf Gesetzestexte im Internet sind zu finden unter: <http://www.jurawiki.de/GesetzeImInternet>

⁵⁹⁸ Vgl.: Viefhues (2011), in: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): Computerrechts-Handbuch. a. a. O., Rn. 47.

⁵⁹⁹ Vom 22. Dezember 2011, BGBl. I, S. 3044.

⁶⁰⁰ Vgl.: Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über Verkündung und Bekanntmachungen. 15. Juli 2011. Bundestagsdrucksache 17/6610, S.1. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/066/1706610.pdf>

⁶⁰¹ Vgl.: Bundesverfassungsgericht (2012): nur das Bundesverfassungsgericht, dessen Entscheidungen erst seit dem 1. Januar 1998 auf der Seite <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> veröffentlicht werden.

⁶⁰² Vgl.: Bundeskanzleramt der Republik Österreich: Rechtssystem. die kostenlose, zentrale Recherchedatenbank. <http://www.ris.bka.gv.at/>

⁵⁹⁵ Vgl.: Viefhues (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): Computerrechts-Handbuch. a. a. O., Rn. 89.

⁵⁹⁶ Vgl.: Viefhues (2011) In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Multimedia-Recht. a. a. O., Rn. 79.

frei verfügbar veröffentlicht sind.⁶⁰³ Der Bund und die Länder kämen ihrer verfassungsrechtlich begründeten Dokumentations- und Veröffentlichungspflicht⁶⁰⁴ hinsichtlich Gesetzen und Gerichtsentscheidungen zwar nach, indem sie in Zusammenarbeit mit der Recherche- und Dokumentationsdatenbank juris, die zu 50,01 Prozent der Bundesrepublik Deutschland gehört, eine zentralisierte Möglichkeit der gezielten und umfassenden juristischen Informationssuche anbieten würden; jedoch sei die Nutzung dieser Datenbank größtenteils kostenpflichtig.

4.6.4 Kostenpflichtige Rechtportale

Neben kostenlosen Justiz-Informationsangeboten existiert auch eine Vielzahl an kostenpflichtigen elektronischen Rechtsportalen.⁶⁰⁵ Abgerufen werden können hier Gesetzestexte, Gesetzeskommentare, Rechtshand- und Lehrbücher, Rechtszeitschriften sowie ausgewählte Entscheidungen der Rechtsprechung.

4.6.5 Digitale Informationsmöglichkeiten zur Justiz auf europäischer Ebene

Info-Curia

Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs, des Gerichts der Europäischen Union und des Gerichts für den öffentlichen Dienst sind auf der Internetpräsenz des Gerichtshofs der Europäischen Union verfügbar.⁶⁰⁶ „Volltext“-Suchvorgänge sind in sämtlichen Dokumenten möglich, die seit 1954 in der amtlichen Sammlung der Rechtsprechung (1994 im Fall der amtlichen Sammlung der Rechtsprechung – Öffentlicher Dienst [Slg. ÖD]) veröffentlicht wurden. Es existiert eine Vielzahl möglicher Suchkriterien,⁶⁰⁷ außerdem wird ein Verzeichnis zu Urteilsanmerkungen und -besprechungen angeboten.⁶⁰⁸ Über anstehende Termine von mündlichen Verhandlungen, Schlussanträgen und Urteilsverkündungen können sich Nutzer im Gerichtskalender informieren.⁶⁰⁹

⁶⁰³ Vgl.: Lischka, Konrad (2011): Jura-Datenbanken - So verdienen Finanzinvestoren am Verkauf deutscher Urteile. Spiegel-Online vom 12. April 2011. <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,755813,00.html>; Fuchs, Thomas (2011): Die Weiterverwendung der gemeinfreien Rechtsdatenbank „juris“. <http://delegibus.com/2011,2.pdf>; ders.: Verträge zwischen Bundesrepublik Deutschland und juris GmbH veröffentlicht! 3. April 2011. <http://blog.delegibus.com/2011/04/03/vertrage-zwischen-bundesrepublik-deutschland-und-juris-gmbh-veroeffentlicht/>

⁶⁰⁴ Hierzu ausführlich Fuchs, Thomas (2011): Die Weiterverwendung der gemeinfreien Rechtsdatenbank „juris“, S. 3 ff. <http://delegibus.com/2011,2.pdf>

⁶⁰⁵ Als Beispiele seien hierfür genannt: www.beck-online.de, www.juris.de, www.lexisnexis.com, www.legios.de

⁶⁰⁶ Gerichtshof der Europäischen Union: Suche nach Rechtssachen. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/ oder Gerichtshof der Europäischen Union: InfoCuria, Rechtsprechung des Gerichtshofs. <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=de>.

⁶⁰⁷ Gerichtshof der Europäischen Union: Datenbank. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_14954/

⁶⁰⁸ Gerichtshof der Europäischen Union: Urteilsanmerkungen und -besprechungen. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7083/

⁶⁰⁹ Gerichtshof der Europäischen Union: Suche nach einer mündlichen Verhandlung. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_17661

Europäisches Justizportal

Der Information über die verschiedenen Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten dient das Europäische Justizportal.⁶¹⁰ Ermöglicht werden soll damit vor allem ein erleichterter und einheitlicher Zugang zu den Handelsregistern, Unternehmensregistern, Insolvenzbekanntmachungen und Grundbüchern in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU.⁶¹¹

EUR-Lex

Das Rechtsdokumentationsportal EUR-LEX⁶¹² bietet einen unmittelbaren und kostenlosen Zugang zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union und anderen als öffentlich eingestuften Dokumenten. Die ältesten der ca. 2 815 000 Dokumente stammen aus dem Jahr 1951. Die täglich aktualisierte Datenbank wird pro Jahr mit etwa 12 000 Dokumenten gespeist.⁶¹³

N-Lex

Das Portal N-LEX⁶¹⁴ ermöglicht über eine Linksammlung eine direkte Recherche aus nationalen Datenbanken, Informationen über Inhalt und Suchmöglichkeiten der nationalen Datenbanken (Suchfelder und verschiedene nationale Rechtsakte), ein mehrsprachiges Wörterbuch (EUROVOC⁶¹⁵), das bei der Suche nach Fachbegriffen in einer Fremdsprache behilflich sein kann) sowie eine kontextabhängige Hilfe mit weitergehenden Informationen zu bestimmten Suchfeldern oder Beispielen. Entwickelt wurde die Seite vom Amt für Veröffentlichungen der EU in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten.

Pre-Lex

Mittels der Datenbank der interinstitutionellen Verfahren (PreLEX)⁶¹⁶ ist es möglich, die einzelnen Entstehungsphasen aller amtlichen Dokumente (Vorschläge, Empfehlungen, Mitteilungen) zu verfolgen, die die Kommission den Legislativorganen (dem Rat und dem Parlament) oder anderen Organen und Institutionen übermittelt.

4.6.6 Live-Streaming von Verhandlungen

Auf der Internetseite des Internationalen Gerichtshofs (IGH) in Den Haag können zahlreiche Entscheidungen

⁶¹⁰ Europäische Kommission: Startseite. <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=de>

⁶¹¹ Vgl. Götte (2009): a. a. O., S. 201. Siehe auch die Ausführungen der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Eine europäische Strategie für die e-Justiz vom 30. Mai 2008, KOM(2008)329 endgültig, S. 5 ff. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0329:FIN:DE:PDF>

⁶¹² Europäische Union: EUR-Lex - Der Zugang zum Recht. Startseite. <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>

⁶¹³ Vgl.: Europäische Union: EUR-Lex - Über EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/de/tools/about.htm>

⁶¹⁴ Europäische Union: N-Lex - Gemeinsames Portal zu nationalen Rechtsvorschriften. http://eur-lex.europa.eu/n-lex/pri/pri_de.htm

⁶¹⁵ Europäische Union: EuroVoc – mehrsprachiger Thesaurus der Europäischen Union. <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=de>

⁶¹⁶ Europäische Union: PreLex – Werdegang der interinstitutionellen Verfahren. <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=de>

des IGH als Video abgerufen werden und Entscheidungen zeitversetzt mit verfolgt werden.⁶¹⁷ Diese Möglichkeit besteht bei deutschen Gerichten nicht: Gemäß § 169 GVG sind die Verhandlungen vor dem erkennenden Gericht einschließlich der Verkündigung der Urteile und Beschlüsse zwar öffentlich. Ton- und Fernseh-Rundfunkaufnahmen sowie Ton- und Filmaufnahmen zum Zwecke der öffentlichen Vorführung oder Veröffentlichung ihres Inhalts sind danach jedoch unzulässig. Diese Regelung hat das Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß bestätigt.⁶¹⁸ Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht davor gewarnt, dass einer unbegrenzten Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen u. a. das Persönlichkeitsrecht der am Verfahren Beteiligten, der Anspruch der Beteiligten auf ein faires Verfahren sowie die Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege, insbesondere die Wahrheits- und Rechtsfindung entgegenstehen. Dagegen wird der Zweck des Öffentlichkeitsgrundsatzes, die Kontrolle der Gewährleistung von Verfahrensgerechtigkeit auch erreicht, wenn die Öffentlichkeit auf die Saalöffentlichkeit begrenzt bleibt.⁶¹⁹

Diese Beschränkung des § 169 Satz 2 GVG gilt jedoch nur für die mündliche Verhandlung selbst, nicht aber für den zur Sitzung gehörenden Zeitraum vor Beginn und nach Schluss der mündlichen Verhandlung sowie für Verhandlungspausen. In dieser Zeit ist eine Beschränkung der Öffentlichkeit nur durch sitzungspolizeiliche Anordnungen des Vorsitzenden gemäß § 176 GVG möglich, die am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen sind.⁶²⁰

4.7 Digitale Beteiligung an Debatten und Entscheidungen der Rechtsprechung

In entsprechenden Foren oder Blogs⁶²¹ können sich die Bürger auch in digitaler Form an Debatten über Gerichtsverfahren und Entscheidungen der Rechtsprechung beteiligen. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Möglichkeit, sich über anstehende Entscheidungen zu informieren. Während sich hierzu auf den Homepages der deutschen Bundesgerichte entsprechende Informationen bereits finden lassen,⁶²² stellen eine Vielzahl der verschiedenen Fachgerichte der Länder bislang lediglich eine nachträgliche Möglichkeit der Information in Form von elektronischen Archiven bereit.

Eine direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungen der Gerichte – über die Mitwirkung

⁶¹⁷ International Court of Justice: Press Room. <http://www.icj-cij.org/presscom/multimedia.php?p1=6>

⁶¹⁸ BVerfGE 103, 44 vom 7. November 2000 („Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal II“).

⁶¹⁹ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 1 BvR 2623/95, 622/99, Rn 71f.

⁶²⁰ BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 620/07, Rn 33f.

⁶²¹ Eine Übersicht über verschiedene juristische Blogs findet sich unter <http://www.jurablogs.com/blogs>. Siehe auch <http://www.jurastars.de>

⁶²² Vgl.: nur: Bundesverfassungsgericht. <http://www.bundesverfassungsgericht.de/aktuell.html>, Bundesgerichtshof. http://www.bundesgerichtshof.de/DE/Presse/Terminhinweise/terminhinweise_node.html, Bundesverwaltungsgericht. http://www.bverwg.de/enid/4e0cfc723750bd9b42aebf71e75eed36,6d0f1c305f7472636964092d093133333430/Termin/Zuletzt_eingestellte_Termin_52.html

als ehrenamtlicher Richter hinaus – kommt aufgrund der auf dem Rechtsstaatsprinzip beruhenden Verfahrensgrundsätze, insbesondere der Unmittelbarkeit und der Mündlichkeit sowie des Rechts auf ein faires Verfahren, nicht in Betracht.

4.8 Laufende oder geplante Projekte der elektronischen Justizkommunikation

Zu den bereits laufenden und genutzten Angeboten der elektronischen Justizkommunikation⁶²³ gehören das elektronische Mahnverfahren, das elektronische Handelsregister sowie elektronische Veröffentlichungsplattformen, wie der elektronische Bundesanzeiger, die elektronischen Insolvenzbekanntmachungen oder die elektronische Gerichtstafel.⁶²⁴

4.8.1 Laufende Projekte im Bereich der elektronischen Justizkommunikation in Deutschland⁶²⁵

Zu den Gerichten mit besonderer Vorreiterfunktion zählt das Finanzgericht Hamburg, welches als erstes deutsches Gericht elektronische Klagen entgegennahm. Es befindet sich nach einer längeren Pilotphase seit Anfang 2002 im Echteininsatz.⁶²⁶ Bereits seit Herbst 2001 wird auch beim Bundesgerichtshof in Zivilsachen ein elektronischer Rechtsverkehr praktiziert. Die Freie Hansestadt Bremen eröffnete am 1. Dezember 2005 als erstes deutsches Bundesland flächendeckend die Möglichkeit des elektronischen Rechtsverkehrs mit der Justiz. Ein weiteres Pilotprojekt besonderer Art fand mit der Erprobung der Videokonferenz in gerichtlichen Verfahren⁶²⁷ im Verwaltungsgericht Sigmaringen statt.⁶²⁸

Das elektronische Handelsregister nahm am 1. Januar 2007 zur Verbesserung der Unternehmenspublizität seinen Betrieb auf. Nach § 12 Absatz 1 HGB können Registeranmeldungen über www.handelsregister.de und

⁶²³ Siehe zum Folgenden ausführlich Viefhues (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Multimedia-Recht. a. a. O., Rn. 7 ff.

⁶²⁴ Als erste deutsche Stadt stellte Frankfurt an der Oder eine elektronische Gerichtstafel bereit, vgl. netzzeitung.de (2007): Aushänge bei Gericht erstmals elektronisch. Mitteilung vom 18. Juni 2007. <http://www.netzeitung.de/internet/675433.html>

⁶²⁵ Die nachfolgenden Informationen wurden dem Beitrag von Viefhues (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): Computerrecht. 29. Ergänzungslieferung. Berichte aus Deutschland, Elektronischer Rechtsverkehr, Rn. 66-67a entnommen. Vgl. auch die ausführliche Darstellung bei Scherf, Uwe u.a. (Hrsg.) (2006): Elektronischer Rechtsverkehr. Verlag C.F. Müller. Heidelberg, S. 9 ff.

⁶²⁶ Vgl.: Scherf, Uwe u.a. (Hrsg.) (2006): Elektronischer Rechtsverkehr. a. a. O., S. 146.

⁶²⁷ Für die Möglichkeit einer Nutzung von grenzüberschreitenden Videokonferenzen in Gerichtsverfahren innerhalb der EU siehe: Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Eine europäische Strategie für die e-Justiz vom 30. Mai 2008, KOM(2008)329 endgültig, S. 9. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0329:FIN:DE:PDF>

⁶²⁸ Siehe hierzu Verwaltungsgericht Sigmaringen (2001): Abschlussbericht zum Projekt virtuelles Verwaltungsgericht, 14. September 2011. <http://vgsigmaringen.de/servlet/PB/show/1194029/Abschlussbericht%20Videokonferenz.pdf>

www.unternehmensregister.de abgerufen werden (§§ 8 und 8b HGB). Die Firmenrecherche und der Abruf von Veröffentlichungen sind kostenfrei. Auch die Handels-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregister wurden auf den elektronischen Betrieb umgestellt.

An dieser Stelle ist auch das automatisierte Abrufverfahren der Grundbuchdatenzentrale zu nennen, jedoch fallen für die Einsicht in das E-Grundbuch Kosten an. Unter www.dpma.de können nicht nur nationale, europäische und internationale Patentanmeldungen beim Deutschen Patent- und Markenamt (DPMA) eingereicht, sondern auch Gebrauchsmuster und Marken angemeldet werden. Patentschriften werden unter <http://depatisnet.de> voll-elektronisch geführt.

Neben den bereits genannten Projekten haben inzwischen eine größere Anzahl von Gerichten mit der Erprobung, Pilotierung oder dem Echteinsetz des elektronischen Rechtsverkehrs begonnen,⁶²⁹ wobei bei den meisten Projekten davon Abstand genommen wurde, sofort einen umfassenden elektronischen Rechtsverkehr bei gleichzeitiger elektronischer Aktenführung zu beginnen. Vielmehr konzentriert man sich darauf, einzelne Kommunikationsprozesse elektronisch abzuwickeln.⁶³⁰

Mehrere Bundesländer haben sich im Jahr 2010 zu einer Initiative zusammengefunden, die die Möglichkeiten des eJustice und den praktischen Nutzen des elektronischen Rechtsverkehrs ausweiten und stärken soll. Am Ende der Beratungen soll die Einbringung einer Bundesratsinitiative stehen. Gegenstand der Beratungen auf Länderebene sind derzeit:

- die Einführung eines obligatorischen elektronischen Postfachs für Rechtsanwälte,
- die Einführung einer noch zu schaffenden organisationsbezogenen elektronischen Signatur,
- die Zulassung alternativer Verfahren zur qualifizierten elektronischen Signatur durch Harmonisierung der Verfahrensordnungen unter Beibehaltung der bisherigen Standards zur Datensicherheit,
- die Einführung eines zwingenden elektronischen Rechtsverkehrs,
 - in Anwaltsprozessen,
 - im vereinfachten Vollstreckungsverfahren,
 - für Rechtsanwaltsvergütungsanträge nach dem RVG,
 - unter Nutzung elektronischer Formulare,
- die Einführung einer Zustellung bei elektronischer Empfangsbestätigung (=Verzicht auf Empfangsbekenntnis),

⁶²⁹ Siehe hierzu ausführlich Viefhues (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): Computerrechts-Handbuch, 29. Ergänzungslieferung. Berichte aus Deutschland, Elektronischer Rechtsverkehr, Rn 66-67a.

⁶³⁰ Eine kurze Beschreibung weiterer Projekte findet sich bei Götte (2009): a. a. O., S. 201.

- der Internetabruf gerichtlicher Dokumente und Option zur Internetverkündung,
- die Einführung eines elektronischen Rechtsverkehrs mit Übersetzern,
- die Durchsetzung der Elektronischen Akte in allen ZPO-Verfahren (insbesondere Mahn- und Zwangsvollstreckungsverfahren),
- die Zulassung der Akteneinsicht durch Übermittlung elektronischer Zweitakten bzw. Aktenauszüge,
- die Ersetzung von Papierbekanntmachungen und -veröffentlichungen durch Internetveröffentlichungen,
- die Einführung eines elektronischen zentralen Schutzschriftenregisters (ZSR) mit Abrufverpflichtung,
- die generelle Zulassung zentraler Drucksysteme (Druckstraßen) und gerichtlicher Dokumente ohne Dienstsiegel und Unterschrift mit aufgedrucktem Dienstsiegel,
- die Schaffung von Gebührenanreizen bzw. -sanktionen zur Förderung der Nutzung elektronischer Dienstleistungen,
- die Schaffung der Möglichkeit zur Konzentration und Automation arbeitsgerichtlicher Mahnverfahren bei einem Arbeitsgericht.

4.8.2 Das Projekt e-CODEX

Auf europäischer Ebene angesiedelt ist das Projekt „e-CODEX“ (e-Justice Communication via Online Data Exchange)⁶³¹, welches zum einen der Verbesserung des grenzüberschreitenden elektronischen Zugangs zum Recht für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen dienen soll und zum anderen der Förderung der elektronischen Zusammenarbeit von Einrichtungen der Justiz innerhalb Europas. Erreicht werden sollen diese Ziele durch die Schaffung gemeinsamer Standards⁶³² u. a. in den Bereichen der elektronischen Signatur, der gerichtlichen Dokumente sowie der elektronischen Entrichtung von Gerichtsgebühren. Praktische Relevanz kann dies u. a. bei grenzüberschreitenden europäischen Verfahren für geringfügige Forderungen, europäischen Mahnverfahren, Rechtshilfeverfahren oder europäischen Haftbefehlen erlangen.

4.8.3 Geplante Vorhaben zur Fortentwicklung der elektronischen Justizkommunikation in Österreich

Weitere Möglichkeiten für die Fortentwicklung der E-Justiz werden bereits in Österreich, dem nach eigener Einschätzung europaweit führenden Staat bei der Bewältigung von Justizaufgaben mittels IT-Infrastruktur,⁶³³ angedacht.

⁶³¹ Informationen hierzu abrufbar unter: <http://www.e-codex.eu> sowie unter: http://www.justiz.de/projekt_e_codex/index.php

⁶³² Dies ausdrücklich fordernd Götte (2009): a. a. O., S. 215.

⁶³³ Österreichische Justiz: Elektronischer Rechtsverkehr. <http://www.justiz.gv.at/internet/html/default/2c9484852308c2a60123708554d203e7.de.html>

Zu den geplanten Vorhaben zählen die Einführung einer elektronischen Zustellurkunde (Behördenbrief), die Generierung und Visualisierung von Gerichtsakten, ein Bürgerportal der Justiz, ein Signaturprüfservice, ein Erledigungsarchiv, Identity Management der Justiz, Single-sign-on für Justizapplikationen, der interne elektronische Rechtsverkehr zwischen Justizapplikationen sowie ein (verbindlicher) Dokumenteneinbringungsservice für Sachverständige.⁶³⁴

4.8.4 Laufende Projekte auf europäischer Ebene

Die Europäische Kommission weist in ihrer Mitteilung über eine europäische Strategie für die E-Justiz⁶³⁵ auf einige interessante Vorhaben für den Informationsaustausch oder Verbundprojekte hin. Dazu zählen zum Beispiel die Webseite der Vereinigung der Staatsräte und der obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union⁶³⁶ oder das gemeinsame Rechtsprechungsportal der Verfassungsgerichte der EU⁶³⁷ oder auch das europäische Testamentsregister.⁶³⁸

4.9 Künftige Möglichkeiten der Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs im gerichtlichen Verfahren in Deutschland

4.9.1 Digitale Hinzuziehung von Sachverständigen

Nachgedacht werden könnte über die Möglichkeit einer digitalen Übermittlung von Sachverständigengutachten im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens. Eine derartige Möglichkeit besteht bereits in Österreich mit dem sogenannten Dokumenteneinbringungsservice (DES), welcher ein Teil der „Verfahrensautomation Justiz“ (VJ) ist.⁶³⁹ Er dient der elektronischen Einbringung bzw. Übermittlung von Dokumenten an Dienststellen der österreichischen Justiz und kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt von Sachverständigen und Dolmetschern zum Zweck der Übermittlung von Gutachten und assoziierten Dokumenten bzw. Übersetzungen genutzt werden.⁶⁴⁰ Ermöglicht wird dadurch eine papierlose Kommunikation. Die Teilnahme am System ist derzeit (mit wenigen Ausnahmen) freiwillig.⁶⁴¹

Eine Teilnahme der Sachverständigen an der mündlichen Verhandlung und die Anwesenheit eines Dolmetschers für Simultanübersetzungen kann dadurch aber nicht ersetzt werden.

4.9.2 Hindernisse und Herausforderungen für die Fortentwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs in Deutschland

Der Erfolg des elektronischen Rechtsverkehrs in Österreich wird u. a. auf das Fehlen des Erfordernisses der qualifizierten elektronischen Signatur sowie die Verpflichtung der Anwaltschaft zur Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr zurückgeführt.⁶⁴²

Zudem wird die Fortentwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs in Österreich durch den Umstand begünstigt, dass die Justizverwaltung in Österreich – anders als in Deutschland – in den Bereich der Bundeskompetenzen fällt. In Deutschland sind zur Weiterentwicklung von Konzepten zum elektronischen Rechtsverkehr Koordinierungsgremien, wie die Bund-Länder-Kommission notwendig; die Einrichtung eines einzigen EDV-Systems für alle Verfahrens- und Gerichtsarten hängt somit nicht nur von dem Willen aller beteiligten Akteure ab,⁶⁴³ es sind daneben auch verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten.

Letzteres gilt auch in Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung und ist deshalb bei eventuellen Plänen bzgl. einer Zentralisation von IT-Verfahren der Justiz unter dem Dach der Exekutive zu bedenken. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf den Streit um die Einrichtung einer zentralen IT-Betriebsstelle Justiz im Bundesland Nordrhein-Westfalen hingewiesen. Diese soll nach den Plänen der nordrhein-westfälischen Landesregierung an die Justizakademie Recklinghausen angebunden und somit in den Geschäftsbereich des Justizministeriums eingegliedert werden und künftig alle IT-Verfahren der Gerichte und Staatsanwaltschaften in NRW zentral betreiben. Hierin wird teilweise ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG) gesehen.⁶⁴⁴

Herausforderungen bei der Weiterentwicklung und Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs innerhalb der Justiz aber auch zwischen dem Justizwesen und den Bürgerinnen und Bürgern, Anwälten etc. bestehen, wie bereits angedeutet, auch und insbesondere mit Blick auf den Datenschutz. So stellen sich hierbei Fragen u. a. hinsichtlich der Weiterleitung von elektronischen Schriftsätzen an das Gericht, der elektronischen Zustellungen durch das

⁶³⁴ Vgl.: Schneider, Martin (2010): e-Justiz in Österreich – Umsetzung der IT-Strategie. Vortrag im Rahmen des EDV-Gerichtstag Saarbrücken 2010, S. 4. www.edvgt.de/media/Tagung10/DrMSchneider.pdf; so auch Schwoerer (2005): a. a. O., S. 74.

⁶³⁵ Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine europäische Strategie für die e-Justiz vom 30. Mai 2008. KOM(2008)329 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0329:FIN:DE:PDF>

⁶³⁶ Association of the Councils of the State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a. <http://www.juradmin.eu>

⁶³⁷ Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union. <http://www.network-presidents.eu>

⁶³⁸ Council of the Notariats of the European Union. <http://www.cnue.be>

⁶³⁹ Bundesministerium für Justiz der Republik Österreich: Dokumenteneinbringungsservice. <http://des.justiz.gv.at/edikte/welcomereg.nsf/des/w0>

⁶⁴⁰ Siehe auch den Leitfaden DES des österreichischen Justizministeriums: [http://www.sv.justiz.gv.at/edikte/ex/edparm3.nsf/h/des_Leitfaden/\\$FILE/Leitfaden_DES.pdf](http://www.sv.justiz.gv.at/edikte/ex/edparm3.nsf/h/des_Leitfaden/$FILE/Leitfaden_DES.pdf)

⁶⁴¹ Vgl.: Wikipedia-Die freie Enzyklopädie: Dokumenteneinbringungsservice. <http://de.wikipedia.org/wiki/Dokumenteneinbringungsservice>

⁶⁴² Vgl.: Schwoerer (2005): a. a. O., S. 75 ff. m.w.N., der zudem auch auf Finnland und die USA als Positivbeispiele im Vergleich zu Deutschland im Bezug auf die Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz hinweist.

⁶⁴³ Hierauf hinweisend Schwoerer (2005): a. a. O., S. 74.

⁶⁴⁴ Vgl.: Bertrams, Michael (2010): Eingriff in die Unabhängigkeit der Dritten Gewalt durch Zentralisierung der IT-Organisation unter dem Dach der Exekutive. Deutsche Richterzeitung (DRiZ), 248 ff.

Gericht sowie bezüglich der elektronischen Akteneinsicht.⁶⁴⁵

Eine weitere Voraussetzung für einen erfolgreichen elektronischen Rechtsverkehr ist die Anwenderfreundlichkeit der zu nutzenden Software. Auch hier wird noch Entwicklungsbedarf in Deutschland gesehen.⁶⁴⁶

5 Strukturwandel der Öffentlichkeit

5.1 Tatsächliche Veränderungen politischer Kommunikation und Interaktion

5.1.1 Neuer Strukturwandel der öffentlichen Kommunikation

In politikwissenschaftlichen, staats- und verfassungsrechtlichen Theorien nimmt Öffentlichkeit typischerweise einen Platz „zwischen Staat und Gesellschaft“ ein.⁶⁴⁷ Das Grundgesetz nimmt implizit auf Öffentlichkeit Bezug, wenn es um die legitimatorische Abstützung staatlichen Handelns geht. Öffentlichkeit selbst wird in der Verfassung nicht definiert.

Öffentlichkeit kommt eine zentrale Funktion im Prozess demokratischer Willensbildung zu; das verfassungsrechtliche Konzept knüpft also an gesellschaftliche Leistungen und Funktionen an, die selbst außerhalb des rechtlich normierten „in der Gesellschaft“ liegen. Dieser Wirkungszusammenhang ist allerdings nicht einseitig modelliert.

Orientiert man sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so zeigt sich beim Bezug auf „Öffentlichkeit“ eine funktionale Kopplung an soziale Realität, die zu einem Neujustieren des Öffentlichkeitsbegriffs führen kann, wenn die Realität sich wandelt.⁶⁴⁸ Die staatliche Teilhabe an öffentlicher Kommunikation hat sich demnach im Laufe der Zeit grundlegend gewandelt und verändert sich unter den gegenwärtigen Bedingungen fortlaufend weiter. Die gewachsene Rolle der Massenmedien sowie der Ausbau moderner Informationsdienste wirken sich auch auf die Art der Aufgabenerfüllung durch die Regierung aus.⁶⁴⁹ Einschränkungen bestehen jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiterhin für den Bereich der Justiz.⁶⁵⁰

⁶⁴⁵ Ausführlich zu diesem Problemkreis Klink, Judith (2010): Datenschutz in der elektronischen Justiz. Kassel University Press, S. 135 ff.

⁶⁴⁶ Vgl.: Götte (2009): a. a. O., S. 212.

⁶⁴⁷ Überblicke bei Scherzberg, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 289 ff.; Altmann, Das Problem der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die moderne Demokratie, S. 131 ff.; Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, S. 75 ff., 166 ff.; Rinken, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem dargestellt am Rechtsstatus der Wohlfahrtsverbände, S. 249 ff.; Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, S. 558 ff.

⁶⁴⁸ Vgl.: Hesse, Konrad [et al.] (1959), In: Die Verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat. Das Verwaltungsverfahren. Auszug aus der Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu Wien am 9. und 10. Oktober 1958. Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 17 (1959), S. 11 und S., 41. Walter de Gruyter, Berlin.

⁶⁴⁹ Vgl.: BVerfG 2002 – Urteil Osho-Sekte

⁶⁵⁰ BVerfG 2001 – N-TV Urteil

Die Kopplung des Normativen an das Faktische folgt insbesondere aus dem Rückgriff, den das Grundgesetz in Artikel 20 Absatz 1 und dem Demokratieprinzip in Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 auf Legitimationsverfahren nimmt. Zu Recht wird festgestellt, dass mit diesem Rückgriff das Grundgesetz eine Herrschaftsordnung etabliert, die die Souveränität des Volkes in einer nach demokratischen Grundsätzen organisierten Selbstbestimmung realisiert.⁶⁵¹ Dabei wird „Volk“ mit „Öffentlichkeit“ gleichgesetzt.⁶⁵²

Aus diesen Funktionen folgen einige verfassungsrechtliche Leitlinien, die bei einem (neuen) Strukturwandel der Öffentlichkeit durch das Internet zu prüfen und in ihren Konsequenzen auszuloten sind. So geht man davon aus, dass vor allem zwei Institutionen bei der „Herstellung“ von Öffentlichkeit eine besondere Rolle spielen, die daher beide verfassungsrechtlich besonders geschützt sind: die Massenmedien und die politischen Parteien.

Den Massenmedien kommt – so das BVerfG⁶⁵³ – eine Aufgabe als Medium und Faktor der Meinungs- und Willensbildung zu, die sich „in“ der Öffentlichkeit vollzieht. Öffentlichkeit wird hier im Sinne einer bürgerlichen Öffentlichkeit als Ort verstanden, in dem in Rede und Gegenrede das gesellschaftlich Wichtige und Richtige entsteht. Öffentlich ist dabei aber auch das Medium, in dem sich Politik beobachten kann. Gefahren für die Erfüllung dieser Funktionen können durch staatlichen Einfluss, aber auch durch machtvolle gesellschaftliche Akteure (etwa Medienunternehmen) entstehen. Die Rolle der Massenmedien und ihr Wandel in der digitalen Gesellschaft wird in der PG „Kultur, Öffentlichkeit, Medien“ näher untersucht.

Aus dem Verständnis der Öffentlichkeit als Ort der gesellschaftlichen Willensbildung folgen auch verfassungsrechtlich abgestützte Grenzen der Einwirkung der Staatsorgane auf die Öffentlichkeit. Dies betrifft insbesondere, aber nicht nur, die bereits zuvor erwähnte Öffentlichkeitsarbeit der Regierung.⁶⁵⁴

Im Rahmen seiner schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft zum Thema „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ äußerte sich der Sachverständige Christoph Kappes wie folgt: „Die „digitale Öffentlichkeit“ ist eine Öffentlichkeit wie die prädigitale Öffentlichkeit auch, nur dass ihre Kommunikation folgende strukturellen Abweichungen hat. Sie

- ist nicht flüchtig (jedenfalls nicht mittelfristig),
- ist häufig formell aufeinander verweisend (Links),

⁶⁵¹ Vgl.: Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2004): Demokratie als Verfassungsprinzip, § 24, Rz. 35. In: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2. Heidelberg.

⁶⁵² „Öffentlichkeit im Sinne des Grundgesetzes ist zunächst das Volk“ so Rinken, Alfred (2002): Geschichte und heutige Valenz des Öffentlichen, S. 34. In: Winter, Gerd (Hrsg.): Das Öffentliche heute. Nomos Verlagsgesellschaft.

⁶⁵³ BVerfGE 20, 162 (175)

⁶⁵⁴ Vgl.: BVerfG Osho-Sekte und Glykol-Warnung

- geschieht jederzeit, (d. h. sie ist nicht an Zeiten gebunden),
- hat viele verschiedene Inhaltsformate (Beiträge, Kommentare, Tweets, Mikrointeraktionen etc.),
- ist dezentral organisiert,
- erschließt sich erst durch die Abfrage-Dimension (d. h. der Empfänger entscheidet mit, was er sieht),
- ist auch personengetrieben, nicht nur dokumentgetrieben,
- wird häufig ohne kommerzielle Ziele initiiert („Aufreger“, „Besinnungsbeitrag“).

Vergleicht man die Öffentlichkeit in einem Satz mit der klassischen Öffentlichkeit, so ist sie diverser, regelfreier, pulsierender, unübersichtlicher, überraschender, lebhafter. Der Grund dafür ist, dass die meisten Beteiligten ohne Geschäftsmodell operieren, rein „immateriell“-gesteuert sind (im positiven Sinne, zweckfrei ihre Meinung zu sagen, sich zu erproben, ein soziales Umfeld zu beeinflussen etc.), nie in festen Strukturen arbeiten, kaum auf inhaltliche Rahmen Rücksicht nehmen müssen.⁶⁵⁵

Der Strukturwandel der Öffentlichkeit beruht auf Änderungen im Kommunikationsverhalten, die nicht vorhersehbar sind. Dabei ist der Begriff der Öffentlichkeit neu zu definieren. Mit Blick auf die Agenda-Setzung, Transparenz, Datenschutz und Open Access ist auszuhandeln, was künftig öffentlich sein soll und was nicht. Die Einbeziehung möglichst aller relevanten Akteure ist dabei Voraussetzung für die spätere Akzeptanz der Ergebnisse.⁶⁵⁶

5.1.2 Strukturwandel der bürgerlichen Öffentlichkeit⁶⁵⁷

Der Strukturwandel der bürgerlichen Öffentlichkeit ist Ausdruck und Folge eines gewandelten Selbstverständnisses der Bürgerinnen und Bürger.

Jürgen Habermas hat in seiner bekannten Arbeit zum „Strukturwandel der Öffentlichkeit“⁶⁵⁸ beschrieben, wie sich mit dem Entstehen der bürgerlichen Gesellschaft ein Diskursraum abseits der Sphäre von Wirtschaft und Handel herausgebildet hat. Herrschaft kam angesichts dieser

neu entstehenden Öffentlichkeit zunehmend in die Verlegenheit, sich zu rechtfertigen, zu legitimieren. Die bürgerliche Öffentlichkeit war in ihrem Ursprung eine kritische Gegenöffentlichkeit im besten Sinne.

Mit der Entwicklung des Rollenverständnisses der Menschen hin zum Staatsbürger im Sinne des rousseauschen Citoyen, veränderten sich so neben der Sichtweise auf Staat und Politik natürlich auch die Erwartungen bezüglich dessen, was Politik leisten soll und wie sie das tun soll.⁶⁵⁹ Mit der Herausbildung einer kritischen Gegenöffentlichkeit im Netz findet der Strukturwandel der Öffentlichkeit seine logische Fortsetzung. Seit etwa einem Jahrzehnt kann von einer Netzöffentlichkeit gesprochen werden, die sich in Blogs und Foren herausgebildet hat und sich derzeit auf soziale Netzwerke und Kollaborationsplattformen ausdehnt. Ihr Entstehen wurde dadurch ermöglicht, dass jeder, der über die entsprechende Hardware und einen Internetzugang verfügt, potenziell Zugang zu einer theoretisch unbegrenzten Öffentlichkeit erlangen kann. Wer in den 80er Jahren eine Massenöffentlichkeit erreichen wollte, musste Zugang zu Zeitungen oder Fernsehsendern besitzen, was nur einem kleinen Kreis möglich war. Gerade im Bereich der Printmedien existierten und existieren noch lokale Monopole.⁶⁶⁰ Mit dem digitalen Wandel entstand zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine partizipative Öffentlichkeit, in der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr nur Konsumenten von Informationen und Nachrichten sind, sondern sich aktiv für ihre Belange, z. B. durch Teilnahme an politischen Diskursen im Internet, einsetzen können. An die Stelle der one-to-many-Kommunikation der Massenmedien trat eine many-to-many-Kommunikation unterschiedlicher, nicht zuletzt auch zivilgesellschaftlicher Akteure.

Die neu entstandene Netzöffentlichkeit verhält sich gegenüber der traditionellen Medienöffentlichkeit bis heute dezidiert kritisch. Neben Zeitungen, öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatwirtschaftlichen Massenmedien fungieren zunehmend auch unabhängige Akteure der Internetöffentlichkeit als kritische Kontrollinstanz.⁶⁶¹

Auch die politische Öffentlichkeit, die gezielt von Parteien und großen Organisationen hergestellt wird, sieht sich zunehmend durch Akteure aus der Netzöffentlichkeit in Frage gestellt. Private Teilnehmer dieser neuen Massenkommunikation verlangen für unbelegte Behauptun-

⁶⁵⁵ Schriftliche Stellungnahme von Christoph Kappes zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. A-Drs/ 17(24)049-E, Protokoll Nr. 17/15. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-E_-_Stellungnahme_Kappes_19_3_2012.pdf

⁶⁵⁶ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Gerhard Vowe zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. A-Drs/ 17(24)049-B, Protokoll Nr. 17/15. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-B_-_Stellungnahme_Prof_Dr_Vowe_19_3_2012.pdf

⁶⁵⁷ Zu diesem Kapitel liegt ein ergänzendes Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. vor (siehe Kapitel 8. Sondervoten, insbesondere Unterkapitel 8.1.2).

⁶⁵⁸ Habermas, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit-Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft.

⁶⁵⁹ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Stefan Wehrmeyer zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. A-Drs/ 17(24)049-C, Protokoll Nr. 17/15. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-C_-_Stellungnahme_Wehrmeyer_19_3_2012.pdf

⁶⁶⁰ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christoph Neuberger zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. A-Drs/ 17(24)049-F, Protokoll Nr. 17/15. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-F_-_Stellungnahme_Prof_Dr_Neuberger_19_3_2012.pdf

⁶⁶¹ Zu diesem Absatz liegt ein ergänzendes Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. vor (siehe Kapitel 8. Sondervoten, insbesondere Unterkapitel 8.1.1).

gen Nachweise, liefern zu offiziellen Verlautbarungen Gegendarstellungen und Hintergründe, fordern eine öffentliche, direkte Diskussion mit anderen Kommunikationssteilnehmern ein.

5.2 Öffentlichkeit im Internet⁶⁶²

Medien spielen nach wie vor bei der Herstellung von Öffentlichkeit eine wichtige Rolle. Der Einfluss der Massenmedien ist keineswegs rückläufig, denn parallel zu ihren Printausgaben verfügen Massenmedien heute über eigene Internetpräsenzen. Dies stärkt ihren Einfluss noch. In zentralen Debatten treten sie als Agenda-Setzer auf.⁶⁶³ Professionelle journalistische Angebote der Medien werden auch im Internet am stärksten weiter verbreitet und kommuniziert.⁶⁶⁴ Aufgabe des Journalismus ist es, die klassische Vermittlungsleistung auch in den veränderten Kommunikationsstrukturen zu erbringen.⁶⁶⁵ Doch gilt es zu beachten, dass der Strukturwandel auch den klassischen Journalismus erfasst und sich neue Organisationsformen hin zu mehr Diversität entwickeln. Wobei nicht vergessen werden sollte, dass Medienunternehmer und Journalisten selbst Akteure sind und nicht nur vermittelndes Medium.⁶⁶⁶ Meinungsmacht wird im Internet aber nicht nur von klassischen Massenmedien ausgeübt. Politische Akteure erhalten über das Internet einen direkten Zugang zu Bürgerinnen und Bürgern. Sie sind nicht mehr von der Vermittlungsleistung der Medien abhängig und können ihre Botschaften damit ungefiltert verbreiten. Meinungsmacht können aber auch Betreiber von Suchplattformen oder Anbieter von Publikationsmöglichkeiten erlangen, denn hier bietet sich grundsätzlich die Möglichkeit, Aufmerksamkeit gezielt zu lenken.^{667, 668}

⁶⁶² Zu diesem Kapitel liegt ein ergänzendes Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. vor (siehe Kapitel 8. Sondervoten, insbesondere Unterkapitel 8.1.3).

⁶⁶³ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Dr. Markus Linden zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. A-Dr./ 17(24)049-A, Protokoll Nr. 17/15. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Dr_17_24_049-A_-_Stellungnahme_Dr_Linden_19_3_2012.pdf; vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christoph Neuberger zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁶⁴ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christoph Neuberger zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁶⁵ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Stefan Wehrmeyer zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁶⁶ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Christoph Kappes zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁶⁷ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christoph Neuberger zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁶⁸ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Christoph Kappes zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

Öffentlichkeit bzw. deren Herstellung ist im Zeitalter internetbasierter many-to-many Kommunikation aber auch weniger strukturiert und weniger überschaubar. Sicher fungieren Massenmedien noch als Leitmedien, aus denen sich die Bürgerinnen und Bürger über allgemein bedeutende Themen informieren können. Doch die Diskussion findet nicht allein in den zugehörigen Kommentarspalten statt. Sie wird parallel in entsprechenden Blogs begleitet und in Foren und sozialen Netzwerken fortgeführt. Der öffentliche Diskurs ist damit grundsätzlich dialogisch geworden, was nicht zuletzt einer Einebnung von Kommunikationshierarchien gleichkommt. Berichte aus Massenmedien werden so auch in gewissem Sinne einer Überprüfung zugänglich. Argumente werden durch andere Foren und in Social Media belegt, widerlegt, verstärkt oder entkräftet. Die Meinungsmacht der Massenmedien wird hierdurch aufgebrochen. Gleichwohl handelt es sich im Verhältnis des professionellen Journalismus zu den Social Media um ein Ergänzungsverhältnis, denn auch die Redaktionen sind auf Facebook oder Twitter präsent.⁶⁶⁹

Den Nutzerinnen und Nutzern fällt es nun in der Netzöffentlichkeit zu, sich in dieser Fülle von Informationskanälen, Informationen, Argumenten und Meinungen ein eigenes Urteil zu bilden, was ein höheres Maß an Medienkompetenz erfordert, um zum Beispiel die Verlässlichkeit der Informationen beispielsweise anhand der Seriosität der Quelle zu bewerten. Hierin liegt wiederum ein Ansatzpunkt für die Notwendigkeit journalistischer Vermittlungsleistungen im Internet.⁶⁷⁰

5.3 Strukturwandel und Partizipation

Das Internet als technische Plattform verändert nicht nur die Kommunikation, sondern erweitert auch die Möglichkeit, mitzumachen und mitzuentcheiden. Bevor dieses Potenzial verbesserter Partizipation ausgelotet wird, soll in den folgenden Ausführungen beschrieben werden, welche Veränderungen in Deutschland in diesem Bereich schon zu beobachten sind.

5.3.1 Empirische Befunde

5.3.1.1 Bürger Online

Mittlerweile liegen Langzeitbefunde zur Veränderung politischer Kommunikation durch das Internet in Deutschland vor. Es lassen sich folgende generelle Schlüsse ableiten:⁶⁷¹

- Es ist keine grundsätzliche Abkehr von den traditionellen Formen politischer Kommunikation festzustellen, wohl aber Verschiebungen in der politischen Medienutzung. Eine Verdrängung oder Substitution traditioneller Informationsmedien durch das Internet lässt sich nicht beobachten, allerdings wird deutlich, dass vor allem junge Nutzer mittels Internetangeboten eine ganz eigene politische Öffentlichkeit zu formen beginnen.

⁶⁶⁹ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christoph Neuberger zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am a. a. O.

⁶⁷⁰ Ebd.

⁶⁷¹ Vgl.: Emmer, Martin/Vowe, Gerhard/Wolling, Jens (2011): Bürger Online. Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland. UVK Verlagsgesellschaft. S. 299 ff.

- Zudem lässt sich eine politische Mobilisierung durch die Internetnutzung beobachten. Betrachtet man den Bereich der Informationsaktivitäten, so haben sich diese (on- und offline) in Folge der Erweiterung des Kommunikationsrepertoires durch einen Internetzugang intensiviert.
- Betrachtet man die gelegentlich als „bedeutsam“ angeführte direkte Interaktionsmöglichkeit mit Politikern, so hat sich deren Nutzung verhältnismäßig wenig verändert; die Offline-Ansprache steht weiterhin im Vordergrund. Fasst man Online- und Offline-Kommunikation zusammen, so zeigt sich, dass bislang keine nennenswerte Verbreiterung der Mobilisierungsbasis erfolgt ist. Das heißt, dass diejenigen, die früher offline Kontakt mit Politikern gesucht haben, diejenigen sind, die auch die Online-Möglichkeiten nutzen. Anderes gilt allerdings für themenspezifische Mobilisierung. Gerade, aber nicht nur bei Internet-Themen nimmt die Bereitschaft, sich zu engagieren, offenbar zu.
- Die Internetnutzung erweist sich insgesamt als weitgehend indifferent gegenüber den Kommunikationsaktivitäten, mit denen Bürger ihre politischen Meinungen öffentlich zum Ausdruck bringen. Zwar hat die Durchsetzung des Internets nachweislich keinen Rückgang des herkömmlichen bürgerschaftlichen Engagements zur Folge, aber die Untersuchungen finden auch keine Hinweise darauf, dass sich durch die neuen Möglichkeiten die partizipativen Aktivitäten unmittelbar verstärkt hätten.

5.3.1.2 Selektivität der aktiven Nutzung

Was die soziale Differenzierung bei der Partizipation angeht, so zeigt sich zunächst der Befund, dass das Alter eine zentrale Rolle spielt. Die Nutzung des Netzes auch für politische Kommunikation und Interaktion ist vor allem in den jungen Altersgruppen verbreitet.

Über die Zusammensetzung der Gruppe der besonders Aktiven weiß man bislang noch nicht hinreichend viel. Studien zur Aneignung der Internet-Kommunikation insgesamt zeigen, dass es durchaus eine Differenzierung in Jugendliche gibt, die das Internet oder einzelne Internet-bezogene Aktivitäten intensiv als eine Art Hobby betreiben, und einer großen Gruppe, die (nur) die Basisfunktionalitäten in ihren Alltag integriert hat (HBI 2010).⁶⁷² Dies wird sich auch in der Nutzung von Partizipationsmöglichkeiten niederschlagen.

⁶⁷² Die im Jahr 2012 vorgestellte DIVSI-Studie identifiziert zudem zwei signifikante Gräben, die unsere Gesellschaft spalten. Der erste Graben trennt die Digital Outsiders auf der einen von den Digital Immigrants und den Digital Natives auf der anderen Seite. Die Digital Outsiders sind entweder offline oder stark verunsichert im Umgang mit dem Internet. Das Internet stellt für sie eine digitale Barriere vor einer Welt dar, von der sie sich ausgeschlossen fühlen und zu der sie keinen Zugang finden. Der zweite Graben verläuft zwischen den Digital Natives auf der einen Seite und den Digital Immigrants und den Digital Outsiders auf der anderen Seite. Die Digital Natives begreifen das Internet als Teil ihres Lebensraums, in dem sie sich frei und ganz selbstverständlich bewegen. Für sie stellt die digitale Welt einen wesentlichen Teil des Lebens dar. Sie stehen ihr sehr positiv gegenüber und können nicht nachempfinden, dass sich die anderen Gruppen nicht ebenso zuhause fühlen.

Für die Deutung und Bewertung von Kommunikation und Interaktionen im politischen System ist das Wissen über die Aktiven hoch bedeutsam, etwa bei der Frage, inwieweit man dort geäußerte Auffassungen als „öffentliche Netzmeinung“ hochrechnen kann. Handelt es sich um eine bestimmte Gruppe, kann es zu einer verzerrten Wahrnehmung und der Überbewertung von Einzelinteressen kommen.

Die Selektivität der Mobilisierung wird in der Wissenschaft auch als normatives Problem gesehen⁶⁷³ Bislang ist kein Trend erkennbar, dass etwa bildungsbedingte Unterschiede in der politischen Kommunikation durch das Internet eingeengt würden (Vgl. Projektgruppe Medienkompetenz).⁶⁷⁴

Zudem zeigt sich, dass die Nutzung von Partizipationsmöglichkeiten in vielen Bereichen – nicht nur der Politik – quantitativ eher hinter den Erwartungen zurück bleibt. In der Wissenschaft wird allerdings davor gewarnt, dies sofort als Scheitern zu deuten. Schließlich lässt sich alleine aus der quantitativen Teilnahme keine unmittelbare Aussage zur inhaltlichen Wertigkeit der eingereichten Vorschläge ableiten. Die Qualität des Input ist oftmals hoch.⁶⁷⁵

5.3.2 Potenzial des Internets für Partizipation

Partizipation am politischen Geschehen im oben beschriebenen Sinne bezieht sich auf das Informieren und frühzeitige Einholen von Meinungen. Insofern wird eine so geartete Beteiligung der von politischen Entscheidungen Betroffenen dem Anspruch an eine hohe Transparenz gerecht. Was mit direkter Beteiligung von Bürgern, Anwohnern, Mitarbeitern, Kunden, Bediensteten, Studenten, Schülern, Auszubildenden, Interessierten oder Fachleuten potenziell erreicht werden kann, geht jedoch über reines Informieren hinaus.

Noch sind die Formen direkter Beteiligung im Entstehen, und es ist klar, dass nicht jedermann stets alles mitentscheiden kann, will oder wird. Dies sollte auch nicht das Ziel gesteuerter Partizipationsprozesse sein. Es wird aber auch deutlich, dass mit dem Internet erstmals ein Medium zur Verfügung steht, das die Aggregation vieler Einzelmeinungen und -strömungen von Bürgern erlaubt. Dabei müssen auch die Anforderungen an Geschwindigkeit, Aufwand, Rückkopplungsmöglichkeit und Reichweite gleichermaßen erfüllt werden:

⁶⁷³ Vgl.: Emmer, Martin/Vowe, Gerhard /Wolling, Jens (2011): a. a. O., S. 315.

⁶⁷⁴ Deutscher Bundestag: Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Medienkompetenz. Bundestagsdrucksache 17/7286. 21. Oktober 2011. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Medienkompetenz/Zwischenbericht_Medienkompetenz_1707286.pdf

⁶⁷⁵ Vgl.: Deutscher Bundestag (2012). Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft: Stand der Dinge: Bürgerbeteiligung der Enquete, 20. April 2012. http://www.bundestag.de/internetenquete/Stand_der_Dinge_Buergerbeteiligung_der_Enquete_April_2012/index.jsp

Geschwindigkeit

Erhebung, Verarbeitung und Verbreitung der einmal digital vorliegenden Daten können über das Internet sehr viel schneller, prinzipiell instantan, als über traditionelle Medien erfolgen, da Postwege oder manuelle Bearbeitung entfallen.

Aufwand

Die Beteiligungskosten für den Einzelnen sind gering und, rein technisch, mit dem Versenden einer E-Mail oder dem Log-In auf einer Webseite zu vergleichen. Physische Anwesenheit, als der Haupttreiber der Beteiligungskosten, ist nicht länger notwendig. Die Verbreitung mobiler Dienste und die entsprechenden Endgeräte ermöglichen darüber hinaus auch aktive Beteiligung von überall und jederzeit. Entsprechende Dienste für mobile Endgeräte existieren bereits, zum Beispiel zum Melden von Schlaglöchern oder wilden Mülldeponien – durch das Mitsenden von Bildern und Geodaten kann die zuständige Behörde direkt reagieren.⁶⁷⁶

Rückkopplungsmöglichkeit (Feedback)

Unter der erstgenannten Voraussetzung der entsprechenden Geschwindigkeit, können Dienste über das Internet ein hohes Maß an Unmittelbarkeit und Interaktion herstellen. Da sämtliche Daten elektronisch vorliegen, kann nach Eingang jeder neuen Einzelmeldung, beispielsweise das Gesamtbild einer Abstimmung neu berechnet und sofort an den Benutzer zurückgeliefert werden. In dieses Gesamtbild kann eine Einordnung der eigenen Position in den Gesamtkontext erfolgen oder es können bei Bedarf weitere Angaben eingefordert werden, da „das System“ (ein Webservice, die Cloud, eine App) im Stande ist, wechselseitig mit dem Nutzer zu kommunizieren.

Reichweite

Das Internet steht bereits heute einem großen Teil der Bevölkerung zur Verfügung und wird in hohem Maße und auf vielfältige Weise genutzt.⁶⁷⁷ Die Reichweite, technisch und soziologisch, wird sich in Zukunft noch weiter erhöhen.⁶⁷⁸

Tatsächlich wurde und wird aktiv betreute Partizipation heute schon vielfach angewandt – häufig ohne ausreichend zu durchdenken, welche Entwicklungspfade der Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess in den gesetzten Rahmenbedingungen nehmen kann (vgl. Bud-Spencer Tunnel⁶⁷⁹, etc.). Hier ist im Wesentlichen noch – wie in der Anhörung dazu mehrfach betont wurde – viel Grundlagenforschung zu leisten. Dies gilt für Partizipation an Entscheidungsvorbereitung und -findung gleichermaßen.

⁶⁷⁶ Vgl.: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg: Maerker Brandenburg a. a. O.

⁶⁷⁷ Vgl.: Kap. 1.4.2.1 Institutionelle Risiken.

⁶⁷⁸ Vgl.: Kapitel 1.2 Auswirkungen der digitalen Vernetzung auf das Verhältnis Bürger/Staat.

⁶⁷⁹ Vgl.: Ternieden, Hendrik (2011): Der Dampfhammer kommt. Bud-Spencer-Tunnel in Schwaben. Spiegel-Online, 22. Juli 2011. <http://www.spiegel.de/panorama/bud-spencer-tunnel-in-schwaben-der-dampfhammer-kommt-a-775983.html>

Darüber hinaus bietet das Medium Internet auch die Möglichkeit, Feedback und Umfragen und deren Aggregation direkter, ansprechender und damit wirkungsvoller zu gestalten. Bürger einer Gemeinde oder Mitarbeiter einer Firma können kontinuierlich über die (i. d. R. ohnehin vorhandene) Web-Plattformen angeben, wie (un-)zufrieden sie mit den Angeboten ihrer Verwaltung bzw. ihres Arbeitgebers oder mit anderen Rahmenbedingungen sind (Lärm, Arbeitszeiten, Sportangebote, Verkehrsanbindung, ...) und wie wichtig ihnen diese Kategorien im Vergleich sind. Gleichzeitig sehen sie die Einschätzung anderer (und die ggf. kontinuierlichen Veränderungen) in aggregierter anonymer Form. Einmal abgegebene Äußerungen können jederzeit angepasst werden, sofern sich Rahmenbedingungen oder Lebensumstände ändern. Die analytischen Möglichkeiten zur sinnvollen Nutzung dieser Information sind immens (z. B. auch im Hinblick auf die aktuelle Diskussion zu „Alternativen zum BIP“). Dieses aktive und passive Feedback stellt, sofern es die einzelnen Teilnehmer repräsentiert und diese sich in ihrer Gesamtheit berücksichtigt fühlen, eine weitere Form der Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Gestaltungsprozess dar. Die beschriebenen Methoden kommen praktisch heute bereits zur Anwendung: Die Eigenschaften Dezentralität, Unmittelbarkeit und Dynamik werden häufig unter dem Schlagwort liquid aufgegriffen. Es ist dabei wichtig herauszustellen, dass Werkzeug (Internet, Webservices, Infrastruktur) und Umsetzung (Webseite/App, Mechanismen, Design) nicht gleichzusetzen sind. Die tatsächliche Ausgestaltung entscheidet letztlich über Wirkungsweise und Ergebnis, also das „Wie“ und weniger das „Ob“. Spieltheorie und Mechanismus-Design-Theorie untersuchen die Funktionsweise verschiedener Ausgestaltungen und Regeln für Koordinationsmechanismen und deren Akteure. Hinsichtlich der hier aufgeworfenen Fragestellungen gibt es einen sehr großen Forschungsbedarf, der inter- und transdisziplinäre Ansätze erfordert.

5.3.3 Risiken/adverse Effekte

Bei allen Hoffnungen, die auf den neuen Möglichkeiten ruhen, sollte nicht übersehen werden, dass eine digitalisierte Öffentlichkeit auch Unwägbarkeiten für die demokratische Grundordnung mit sich bringen kann. Das Internet kann nur im Sinne der Menschen genutzt werden, wenn wir uns weiterhin zu mündigen Bürgerinnen und Bürgern erziehen, die dessen Chancen zu nutzen und seine Gefahren zu meiden wissen. Deshalb muss auch eine Auseinandersetzung mit den Risiken für die Volkssouveränität stattfinden.

Willensbildung und Meinungsäußerung können in ganz neuer Weise ausgestaltet werden und eröffnen daher neben vielen wünschenswerten auch neue Möglichkeiten für unerwünschte Effekte, wie zum Beispiel Manipulation. So gibt es nicht nur die Weisheit der Masse, sondern auch den sogenannten 'digitalen Mob'.

Bereits in der griechischen Demokratie wurde die Gefahr der „doxa“ (Volksmeinung, die verfrüht für „wahr“ gehalten wird) für die Demokratie geschildert. Diese könnte

durch die Digitalisierung neue Brisanz erhalten. Häufig referenzieren sich Artikel und Meinungsäußerungen gegenseitig und geraten in eine oberflächliche Diskussion, bei der die populistischsten und knappsten Aussagen gewinnen. Denn lange Texte werden in einem fortgeschrittenen „Shitstorm“, wie sich die Bildung eines digitalen Mobs im Internetjargon nennt, selten gelesen. Für die politische Meinungsbildung ist dies von Bedeutung.

Durch soziale Netzwerke und zunehmende Personalisierung könnte des Weiteren eine ungünstige „Gleichschaltung“ entstehen, die einen Verlust von Autonomie und Mündigkeit bedeuten könnte. Durch die große Bereitschaft weiter Teile der Bevölkerung, große Mengen persönlicher Daten über sich ubiquitär preiszugeben, entstehen neue Möglichkeiten der Manipulation, die die Grundprinzipien von Freiheit und Demokratie gefährden könnten.

Daher muss man sich den Fragen stellen, wie digitale Mündigkeit dauerhaft gefördert werden kann.

5.3.4 Auswirkungen

Schwer fassbar ist, was der Strukturwandel für die Partizipation bedeutet. Welche gesamtgesellschaftliche Bedeutung haben die Themen, die im Netz diskutiert werden? Wer bzw. welche Personengruppen beteiligen sich an Diskussionen? Dies sind zwei zentrale Fragen, wenn über (neue) Partizipationsmöglichkeiten diskutiert wird. Ein Vorteil internetbasierter Teilhabe ist sicherlich, dass es möglich ist, sich themenspezifisch und unabhängig von der Mitgliedschaft z. B. in einer Partei zu engagieren. Auch Mikrointeraktionen („+1“, Like bzw. Abstimmungen per Mausclick etc.) bieten eine Möglichkeit, mit minimalem Aufwand seinen politischen Willen zu bekunden und sollten nicht gering geschätzt werden.⁶⁸⁰

Informationen und Nachrichten, die einen Nachrichten- oder Ereigniswert haben, verbreiten sich im Internet häufig sehr schnell. Oftmals wird hier – wie zunehmend in Bezug auf die Berichterstattung der klassischen Medien allerdings auch – kritisiert, dass der Informationsgehalt hinter dem Ereigniswert zurückstehen müsse. Die Verbreitung von Informationen wird zudem durch soziale Netzwerke wie Twitter oder Facebook befördert. Dies geschieht insbesondere dann schnell, wenn sie überraschend oder unterhaltsam sind und demzufolge „in den Netzen geliket, geshart und kommentiert werden“⁶⁸¹, das heißt, wenn sie „viralisiert“ sind.⁶⁸² Diese potenzielle Viralität von Informationen kann sich zu Nutze machen, wer Resonanz zu erzielen beabsichtigt. Beiträge werden im

Internet mehrfach publiziert, sind also mehrfach präsent.⁶⁸³ Diskussionsprozesse werden daher im Internet nicht zentral geführt, sondern finden an vielen „Orten“ statt. Es ist daher schwierig, die Relevanz des Diskussionsthemas zu erfassen. Portale wie www.rivva.de versuchen nun anhand der Anzahl der Blogs, die sich mit einem Thema befassen und anhand der Anzahl von Tweets, Likes und Shares erkennbar zu machen, welches derzeit die relevantesten Themen im Netz sind.⁶⁸⁴ In gewisser Weise wird so die Viralität, das heißt die Verbreitung (swege), einer Information abgebildet.

Weiterhin bleibt das Problem bestehen, zu identifizieren, ob es sich bei einer Netzdebatte um ein gesamtgesellschaftlich relevantes Thema handelt oder lediglich um eine intensive Diskussion in einem Nischenbereich. Neueste Untersuchungen zeigen, dass eine messbare Verbreiterung der Partizipationsbasis durch die neuen Möglichkeiten des Internets nicht stattgefunden hat.⁶⁸⁵ Vielmehr nutzen diejenigen, die sich bereits auch schon bisher für bestimmte Themen interessiert und sich eingebracht haben, nun verstärkt auch die Möglichkeiten, die das Internet dazu bietet. Eine Verallgemeinerung bzw. Übertragbarkeit der Aussagen im Internet bzw. der „Netzmeinung“ auf die Gesamtgesellschaft ist daher nicht möglich.⁶⁸⁶

Fraglich ist auch, in welchem Ausmaß Partizipation über das Internet möglich sein kann oder sollte. Für das politische System in Deutschland stellt sich hier die Frage nach der repräsentativen Ausgestaltung. Hält man an dieser Grundkonzeption fest, so kann es Partizipation nur in der Diskussionsphase geben. Partizipation bedeutet also vor allem Teilhabe an der Entscheidungsvorbereitung und das Einbringen von Vorschlägen und Argumenten in den politischen Diskurs. Dazu bedarf es wiederum einer Transparenz, das heißt letztlich eines Zugangs zu den entscheidungsrelevanten Informationen. Im Sinne der Zurechenbarkeit und letztlich Verantwortlichkeit liegt die Entscheidungsbefugnis weiterhin ausschließlich bei den gewählten politischen Entscheidungsträgern,⁶⁸⁷ denn nur so finden auch die 47 Prozent der „Passiven Mainstream“, d. h. die schweigende Mehrheit der Bevölkerung

⁶⁸⁰ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Christoph Kappes zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁸¹ Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Gerhard Vowe zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁸² Ebd.

⁶⁸³ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christoph Neuberger zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁸⁴ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Christoph Kappes zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁸⁵ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christoph Neuberger zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁸⁶ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Christoph Kappes zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁸⁷ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Dr. Markus Linden zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

Berücksichtigung.⁶⁸⁸ Gleichwohl ist davon auszugehen, dass bereits die mögliche Beteiligung an der Entscheidungsfindung, die Akzeptanz politischer Entscheidungen erhöht.⁶⁸⁹

Nach dem zuvor Gesagten bedeutet netzgestützte politische Partizipation für die politischen Akteure und hier vor allem für Parteien und Abgeordnete, die möglichen Handlungsalternativen in einer Sachfrage für die Bürgerinnen und Bürger möglichst klar herauszustellen.⁶⁹⁰ So wird die letztlich getroffene Entscheidung nachvollziehbar. Die Grundvoraussetzung politischer Repräsentation, nämlich eine möglichst umfassende Transparenz, bleibt indes unverändert bestehen.⁶⁹¹

6 Handlungsempfehlungen

A. Einleitung

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

Im Rahmen ihrer Beratungen hat die Enquete-Kommission festgestellt, dass viele staatliche und auch nicht staatliche Akteure bereits jetzt für interessierte Bürgerinnen und Bürger eine Vielzahl von Informationen bereit halten. Oftmals erlauben sie eine vertiefte Auseinandersetzung mit aktuellen politischen Themen und die Teilnahme an politischen Diskussionen. Zunehmend von Bedeutung werden in diesem Zusammenhang aber auch die Qualität und die Auffindbarkeit sowie die Aufbereitung der einzelnen Informationen. Hier bestehen erhebliche Herausforderungen gegenüber der gestiegenen Informationsflut und auch gegenüber den individuellen Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger. Zudem gilt es, bestehende Lücken bei vorhandenen Angeboten zu schließen. Diese Herausforderungen müssen gemeistert werden, um eine

⁶⁸⁸ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Gerhard Vowe zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁸⁹ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Daniel Reichert zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. A-Drs/ 17(24)049-D, Protokoll Nr. 17/15. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-D_-_Stellungnahme_Reichert_19_3_2012.pdf

⁶⁹⁰ Vgl.: die schriftliche Stellungnahme von Dr. Markus Linden zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft a. a. O.

⁶⁹¹ Ebd.

Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungsprozesse und Debatten dauerhaft für alle Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Ein an Transparenz ausgerichtetes Handeln der Akteure ist dabei nach Ansicht der Enquete-Kommission eine zentrale Voraussetzung für die Ermöglichung von politischer Partizipation.

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

Bei der Analyse der digitalen Veränderungen in der Gesellschaft haben sich für die Enquete-Kommission die grundlegenden Frage nach den Chancen, die das Internet hinsichtlich der politischen und gesellschaftlichen Teilhabe, der Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verbesserung der Transparenz bieten kann, gestellt. Im Ergebnis müssen aus Sicht der Enquete-Kommission bestehende Strukturen überprüft und ggf. für mehr Teilhabe geöffnet und angepasst werden. Eine Öffnung der vorhandenen Strukturen meint dabei aber nicht ausschließlich eine unmittelbare Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der endgültigen politischen Entscheidung. Ziel muss es vielmehr sein, die parlamentarische Demokratie in der digitalen Gesellschaft abzubilden und die Information, Kommunikation und Partizipation zwischen den verschiedenen Akteuren weiter auszubauen. Dies fördert die gegenseitige Akzeptanz und verbessert das Verhältnis von Politik und Bürgerschaft.

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

Handlungsempfehlungen⁶⁹²

Kapitel I – Grundlagen der E-Demokratie

1. Einleitung

Im Vorfeld politischer Entscheidungen ermöglichen die neuen digitalen Technologien eine inhaltliche Öffnung

⁶⁹² Zu den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Demokratie und Staat liegen als Sondervotum der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. und der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch ergänzende Handlungsempfehlungen vor (siehe Kapitel 8. Sondervoten, insbesondere Unterkapitel 8.2.1).

des institutionellen politischen Prozesses. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher, dass der Deutsche Bundestag regelmäßig prüft, wie neue Technologien zu Transparenz und Offenheit der politischen Institutionen und Prozesse der Legislative, Exekutive und Judikative beitragen können.

Partizipation über das Internet ermöglicht nicht nur den Austausch von Informationen, sondern gibt Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mehr Chancen zur aktiven Teilhabe an politischen Prozessen und Verwaltungsverfahren in einer freien, offenen und zunehmend wissenschaftsbasierten Gesellschaft. Bei allem Streben nach Modernisierung und Effizienz sind Datenschutz und Datensicherheit wertvolle Rechtsgüter, die bei sämtlichen Anwendungen konsequent zu respektieren und zu schützen sind. Ohne dies gäbe es kein Vertrauen in entsprechende Angebote.

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

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher grundsätzlich im Rahmen von Bürgerbeteiligungen immer allen Interessierten, die Möglichkeit zu einer Beteiligung zu eröffnen

und daher entsprechende Beteiligungsverfahren möglichst einfach und technikneutral auszugestalten.

Darüber hinaus ist bei einigen Formen der Bürgerbeteiligung (z. B. Konsultationen) auch zu bedenken, dass das Ergebnis der Beteiligung nicht immer ein gesamtgesellschaftlich-repräsentatives Abbild aller vorhandenen Meinungen darstellen muss. Es sollte daher bei jedem Angebot der Partizipation geprüft werden, dass eine politische Entscheidung nicht an digitale Barrieren geknüpft wird.

2. Handlungsempfehlungen

a) Anforderungsprofil für eine Bürgerbeteiligung

Nach Ansicht der Enquete-Kommission sollte jede digitale politische Partizipation auf transparenten und nachvollziehbaren Faktoren beruhen. Formen digitaler Partizipation können bestehende Formen der Bürgerbeteiligung ergänzen und sollten an die herkömmlichen Verfahren der staatlichen Institutionen angebunden werden.

Für die Planung einer Bürgerbeteiligung haben sich bereits einige Modelle in der Wissenschaft und Praxis herausgebildet. Aus Sicht der Enquete-Kommission ist es dabei von besonderer Bedeutung, dass vor der Durchführung ein allgemeines Anforderungsprofil erstellt wird. Dieses sollte mindestens die folgenden Punkte berücksichtigen:

Anforderungsprofil der Gestaltung digitaler Partizipation

	Faktor	Fragen	Standard
Partizipation	1. Form der Beteiligung	Information? Debatte? Entscheidung?	klare Festlegung
	2. Phase der Beteiligung	Welche politischen Wirkungen/Ergebnisse?	verbindliche Festlegung
	3. Akteure	Wen beteiligen? Wie viele?	möglichst viele (Zielgruppe)
	4. Zeitspanne	Wann? Wie lange? Wie oft?	möglichst früh/regelmäßig
	5. Einbettung	Einbindung? Folgeprozesse? Betreiber?	Rückkopplung/Nachhaltigkeit
Plattform	6. Verfahrensnormen	Moderation? Abstimmung? Delegation? Reputation?	transparente Strukturen
	7. Technologie	Kanäle? System? Software Standard?	kompatibel/möglichst offener Code
	8. Darstellung	Visualisierung?	neutral/Rückkopplung
	9. Daten	Welche persönlichen Daten werden gesammelt?	Datenschutz
	10. Zugänglichkeit	Werbung? Ressourcen? Offline-Beteiligung?	Kommunikations-Mix

Erläuterung der einzelnen Schritte des Anforderungsprofils:

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

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

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

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

(5) Die politische Einbettung und Rückkopplung entscheidet über die Nachhaltigkeit der Partizipation. Digitale Beteiligung kann das Vertrauen der Bevölkerung in politische Entscheidungsträger und politische Institutionen stärken, aber auch wieder schwächen, wenn die Ergebnisse nicht tatsächlich Planungen und Entscheidungen beeinflussen, die Verwendung von Beiträgen nicht von Anfang an für alle sich Beteiligenden und für Beobachter deutlich wird, die Effekte nicht später auch nachvollziehbar dokumentiert werden und die Beteiligungsmöglichkeiten nicht in Folgeprozessen fortgesetzt werden. Maßgeblich für das Vertrauen und eine nachhaltige Einbettung ist auch, wer die Plattform betreibt und im Zweifel die Verfahrensnormen um- und durchsetzt. Zur Vertiefung wird auf die Projektgruppe Wirtschaft, Arbeit, Green IT verwiesen.

(6) Bei Verfahrensnormen sind transparente Strukturen besonders wichtig. Foren für eine Diskussion über prozedurale Regeln und zusätzliche Konfliktlösungsmechanismen können hier zusätzlich Vertrauen schaffen. Für viele politische Beteiligungsplattformen wird eine Moderation sinnvoll sein, um Informationen aufzubereiten, Debatten zu strukturieren und verschiedene Ergebnisse zu verknüpfen.

Allerdings sollte nicht unterschätzt werden, welche Skepsis bei den Nutzern durch eine Moderation entstehen kann und möglichst ein transparentes Moderationsverfahren gewählt werden. Alternativ oder ergänzend können Reputations- und Ratingsysteme zur Bewertung einzelner Beiträge oder Vorschläge eingesetzt werden. Wichtig sind eine grundsätzliche Beteiligungsgleichheit und Transparenz durch Veröffentlichung aller Beiträge, wo immer dies noch vertretbar ist. Bei Abstimmungen sollte das Verfahren deutlich dargelegt werden. Falls eine Delegation von Stimmen zugelassen wird, sollten Gründe für deren sachliche Legitimation erkennbar und darlegbar sein.

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

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

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

(10) Die Zugänglichkeit der Plattform entscheidet wesentlich über die tatsächliche Partizipation. Zugänglichkeit setzt dabei zunächst das Wissen um die Existenz des Angebots voraus. Das Angebot sollte umfassend mit bestehenden Ressourcen und Angeboten verknüpft und beworben werden. Bereichsübergreifende One-Stop-Plattformen erhöhen die Sichtbarkeit und vereinfachen den Zugang. Auch ein Kommunikations-Mix kann das Angebot für möglichst viele zugänglicher und attraktiver gestalten. Eine auch organisatorisch und finanziell berücksichtigte Offline-Anbindung ermöglicht auch nicht so online-affinen Bürgerinnen und Bürgern einen Zugang zur digitalen Partizipation.

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

b) Weiterentwicklung von Software zur Bürgerbeteiligung

In den vergangenen Jahren haben sich erste Standards für Partizipationstools herausgebildet. Diese haben auch bereits Eingang in zahlreiche Beteiligungstools gefunden. Die Enquete-Kommission hat mit ihrem Beteiligungstool,

auf der Basis der Software „Adhocracy“, ebenfalls wichtige Erfahrungen gesammelt und auch Defizite in der Umsetzung erkannt. Im Laufe des Dialoges mit dem 18. Sachverständigen konnten diese Defizite jedoch Zug um Zug abgebaut werden. Die Enquete-Kommission sieht die Entwicklung der Beteiligungstools jedoch noch nicht am Ende. Vielmehr ist auch weiterhin eine kontinuierliche Weiterentwicklung erforderlich. Nur dann kann auch im konkreten Einsatz gewährleistet sein, dass ein möglichst niederschwelliger Zugang eröffnet und eine nutzerfreundliche Mitwirkung für alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen möglich ist.

c) Respektvoller Umgang im Internet

Auch im Internet gibt es Verstöße gegen den respektvollen Umgang miteinander. Die schnellere, einfachere Kommunikation im Internet kann dann auch bis zum sogenannten Cyber-Mobbing führen. Um dem frühzeitig entgegenzutreten, gibt es beispielsweise Richtlinien, wie die „Netiquette“, die neben der sicheren und technisch zugänglichen Kommunikation, auch den respektvollen Umgang der Teilnehmer einfordert.⁶⁹³ Deren Einhaltung kann notfalls durch die Moderation der entsprechenden Plattform sichergestellt werden. Für die Enquete-Kommission ist daher die Förderung der Medienkompetenz der Nutzerinnen und Nutzer von besonderer Bedeutung. Im Rahmen derer muss auch der respektvolle Umgang miteinander im Internet vermittelt werden.

d) Anonymität im Internet⁶⁹⁴

Politische Debatten im Internet können von einer namentlichen Zuordnung und persönlichen Verantwortung der Beiträge profitieren. Im Gegenzug ermöglicht eine anonyme oder pseudonyme Nutzung des Internets, den Bürgerinnen und Bürgern im Einzelfall und nach ihrem eigenen Dafürhalten eine Meinung frei artikulieren zu können, ohne einen unmittelbaren Nachteil hierfür befürchten zu müssen. Dies ist essentiell für die freie Meinungsbildung in einer digital vernetzten Demokratie, birgt zudem aber auch Gefahren, wenn dieses Recht missbraucht wird.

Aus Sicht der Enquete-Kommission trägt § 13 TMG diesem Spannungsfeld ausreichend Rechnung, indem er u. a. den Diensteanbieter dazu verpflichtet, „die Nutzung von Telemedien und ihre Bezahlung anonym oder unter Pseudonym zu ermöglichen, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist.“⁶⁹⁵ Die Enquete-Kommission spricht sich daher dafür aus, die bestehende Rechtslage beizubehalten.

Kapitel II – Legislative

1. Einleitung

Das Prinzip der repräsentativen Demokratie ist auch in einer digitalen Gesellschaft das vorzugswürdige Modell.

⁶⁹³ Vgl.: Network Working Group (1995): Netiquette Guidelines, RFC 1855. <http://tools.ietf.org/html/rfc1855>

⁶⁹⁴ Der Absatz Anonymität im Internet wird von der Fraktion DIE LINKE. nicht mitgetragen.

⁶⁹⁵ § 13 Absatz 6 TMG

Die demokratisch organisierte und kontrollierte Weitergabe von Macht auf Zeit (Wahlperiode) an Politikerinnen und Politiker ist zentrales Element unseres demokratischen Systems. Mit dem Internet haben sich allerdings die Schwellen für Kommunikations- und Interaktionsmöglichkeiten und zur direkten Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern am politischen Prozess nochmals deutlich gesenkt.

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

Nach Auffassung der Enquete-Kommission stehen wir allerdings erst am Anfang einer Entwicklung, die mit Hilfe der Digitalisierung und der globalen Vernetzung, der Teilhabe an legislativen Prozessen ein „neues Gesicht“ verleihen könnte. Daher befürwortet sie, die Einrichtung eines ständigen Ausschusses „Internet und die digitale Gesellschaft“ im Deutschen Bundestag.

2. Handlungsempfehlungen

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

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

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

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

Zudem empfiehlt die Enquete-Kommission dem Deutschen Bundestag angesichts der Komplexität des Themenfeldes zu prüfen, ob und in welcher Form eine effiziente wissenschaftliche Begleitung der Arbeit des neu einzurichtenden Ausschusses „Internet und digitale Gesellschaft“ sichergestellt werden kann.

Gleichzeitig empfiehlt die Enquete-Kommission der Bundesregierung, dass das Thema Internet und digitale Gesellschaft auch im Bereich der Exekutive einen höheren Stellenwert bekommt und dass die Bundesregierung auch in ihrem Verantwortungsbereich eine entsprechende Spiegelung der Ausschussstruktur vornimmt, die eine bessere Koordinierung im Bereich des Querschnittsthemas der Netzpolitik möglich macht.

b) **Stärkung des Zugangs zu öffentlichen Sitzungen**⁶⁹⁶

Voraussetzung für politische Partizipation ist, dass die Bürgerinnen und Bürger über die notwendigen Informationen verfügen, um die stattfindende politische Auseinandersetzung auch nachvollziehen können.

Aus Sicht der Enquete-Kommission sollten spätestens ab der nächsten Wahlperiode alle öffentlichen Sitzungen des Deutschen Bundestages auch als Livestream auf der Homepage des Deutschen Bundestages abrufbar sein. Dies umfasst neben den Plenardebatten auch alle öffentlichen Anhörungen und sonstigen öffentlichen Ausschusssitzungen. Darüber hinaus soll ein Abruf der aufgezeichneten Übertragungen in der Mediathek des Deutschen Bundestages möglich sein. Um eine weitestgehend barrierefreie Übertragung der öffentlichen Sitzungen zu gewährleisten, bietet sich zudem eine Live-Transkription an.

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

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

Die Enquete-Kommission regt an, dass zu Beginn jeder Wahlperiode jeder Ausschuss Regelungen zur Miteinbeziehung von interessierten Bürgerinnen und Bürgern treffen kann. Diese könnten darin bestehen, dass Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eingeräumt wird, im Rahmen einer Konsultation eigene Stellungnahmen zu zu beratenden Gesetzentwürfen oder Initiativen abzugeben und im Rahmen von öffentlichen Anhörungen, Fragestellungen vorzuschlagen.⁶⁹⁷ Diese wären dann vom jeweiligen Ausschusse sekretariat zusammenzustellen und den Mitgliedern des Ausschusses zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen von öffentlichen Anhörungen könnten entsprechende Fragen durch den oder die Vorsitzende(n) des Ausschusses gestellt werden. Grundsätzlich ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen zur Miteinbeziehung von interessierten Bürgerinnen und Bürgern unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ausgestaltet werden müssen.

⁶⁹⁶ Darauf bezog sich auch der Vorschlag „Live-Streams aller Ausschüsse der Parlamente durchführen“ aus der Bürgerbeteiligung. Der Maximalforderung „aller Ausschuss-Sitzungen“ (vgl. Kapitel 7. Bürgerbeteiligung, Vorschlag III) schließt sich die Projektgruppe Demokratie und Staat jedoch nicht an.

⁶⁹⁷ Der in den Ausführungen zum Ausdruck kommende Grundgedanke findet sich zum Teil auch im Vorschlag „Nutzung des Internets für Gesetzgebungsverfahren“ aus der Bürgerbeteiligung.

d) **Petitionen**⁶⁹⁸

Das Einreichen von Petitionen ist ein in der Verfassung verankertes Grundrecht für Jedermann. Mit den pro Jahr zwischen 15 000 und 19 000 eingereichten Petitionen ist die Petitionsbearbeitung im Deutschen Bundestag ein Beleg für gelebte Demokratie.

Für die Bearbeitung von Petitionen gibt es vom Petitionsausschuss festgelegte Kriterien. Diese Kriterien wurden im 1. Halbjahr 2012 überprüft und den Erfordernissen von mehr Transparenz und Übersichtlichkeit durch den Petitionsausschuss angepasst. Die Zulassung zur Veröffentlichung im Internet erfolgt grundsätzlich anhand der in der Richtlinie enthaltenen Kriterien. Die Pflicht zur Begründung der Nicht-Zulassung gab es bereits, neu ist, dass die Begründung nicht nur im Ausschuss erfolgt, sondern zukünftig auch an den jeweiligen Petenten versandt wird. Die Enquete-Kommission ist der Überzeugung, dass die Kriterien für die Zulassung bzw. Nichtzulassung klar formuliert sind und derzeit keiner weiteren Änderung bedürfen. Sie sollten jedoch in regelmäßigen Abständen wieder überprüft und ggf. an neuere technische Entwicklungen angepasst werden.

e) **Europäische Bürgerinitiative**

Seit 1. April 2012 ist das Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (EBI) in Kraft. Dort wird u. a. das Sammeln von elektronischen Unterstützungsbekundungen auf externen vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zertifizierten Plattformen geregelt. Von den Erfahrungen dieses Sammelsystems könnten zukünftig auch die E-Petitionen in Deutschland profitieren. Daher empfiehlt die Enquete-Kommission dem Deutschen Bundestag, die mit den ersten eingereichten und durchgeführten Europäischen Bürgerinitiativen gemachten Erfahrungen in das E-Petitionssystem des Deutschen Bundestages einfließen zu lassen.

f) **Keine Online-Wahlen**

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, dass die Möglichkeiten, die das Internet und der technologische Fortschritt bieten, nicht alle die Demokratie bestimmenden Verfahren ersetzen können. Die umfangreichen Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht für die Möglichkeit eines Einsatzes elektronischer Wahlgeräte aufgestellt hat (Urteil vom 3. März 2009, 2 BvC 3/07, BvC 4/07), können von derzeit bekannten Systemen nicht erfüllt werden. Da die Probleme von computerisierten Wahlen im Hinblick auf Transparenz, Sicherheit und Kryptographie derzeit nicht lösbar erscheinen, lehnt die Enquete-Kommission den Einsatz von Online-Wahlen und Wahlen mit

⁶⁹⁸ Zum Absatz Petitionen liegt ein Sondervotum der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE. und der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch vor, dem sich die Sachverständige Constanze Kurz angeschlossen hat (siehe Kapitel 8. Sondervoten, insbesondere Unterkapitel 8.2.2).

Wahlcomputern für rechtsverbindliche Abstimmungen ab.

Kapitel III – Exekutive

1. Einleitung

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

Sowohl im Bereich von Konsultationsverfahren⁶⁹⁹ vor Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens als auch im Rahmen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung⁷⁰⁰ konnten zudem erste wichtige Erfahrungen gesammelt werden. Diese sind aus Sicht der Enquete-Kommission bei zukünftigen Verfahren zu berücksichtigen.

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

2. Handlungsempfehlungen

a) E-Government

Für die Kommunikation einer modernen und offenen Verwaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie mit den Unternehmen sind die Möglichkeiten des Internets aus Sicht der Enquete-Kommission elementar. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher Bund und Ländern, den bereits begonnenen Weg im Bereich des E-Government weiter fortzuführen und begonnene Projekte, wie beispielsweise das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ weiter zügig voranzutreiben und weiterzuentwickeln.⁷⁰¹

Im Rahmen der Bestandsaufnahme hat die Enquete-Kommission aber auch erhebliche Herausforderungen bei der Durchführung von E-Government-Projekten feststellen können. Sie empfiehlt daher, die nachfolgenden Aspekte

bei laufenden und zukünftigen Planungen ggf. stärker als bisher zu berücksichtigen:

- Vor der Einführung von E-Government-Verfahren und Verwaltungsumstrukturierungen sollten realistische Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt werden. Dabei sind alle betroffenen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) zu berücksichtigen.⁷⁰² Sowohl unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit als auch unter dem Gesichtspunkt rechtlicher Standards ist es wichtig, dass diese von Anbeginn in die neuen technischen und organisatorischen Prozesse eingeplant werden.
- Auch besondere technische und ggf. organisatorische Erfordernisse können auftreten (z. B. Datenschutz und Datensicherheit, Arbeitsorganisation, Schulungen, etc.). Diese müssen ebenfalls frühzeitig bei den Umsetzungskosten mit einbezogen werden.
- Dienstleistungen und Arbeitsprozesse sind effizient und bürgerorientiert auszugestalten. E-Government-Abläufe sollten daher nicht so zergliedert und automatisiert werden, dass dies zu Einschränkungen von gesetzlich angelegten Ermessensspielräumen und Entscheidungskompetenzen führt.
- Es muss sichergestellt sein, dass grundsätzlich alle gesellschaftlichen Gruppierungen an den E-Government-Angeboten teilnehmen können.
- Die Bedürfnisse und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger bezüglich bestehender und ggf. gewünschter E-Government-Angebote sollten regelmäßig erhoben und ausgewertet werden.

Für ein erfolgreiches E-Government und einen erfolgreichen Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen auf der einen Seite und der Verwaltung auf der anderen Seite bedarf es auch entsprechend gut ausgebildeter, entsprechend fortgebildeter und geschulter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies beginnt bereits beim Vorhandensein von qualifizierten IT-Fachkräften in den jeweiligen Verwaltungen und setzt sich fort bei der Transparenz der Zuständigkeiten in der Verwaltung.

Die Mitarbeiter müssen in der Lage sein, klar beurteilen zu können, welche technischen Lösungen für einzelne Verfahren in Betracht kommen und ob sich hieraus ggf. Veränderungen für bisherige Arbeitsabläufe ergeben. Zudem müssen sie Implementierungsprozesse extern erstellter Software begleiten und ggf. auftretende Schwierigkeiten schnell erkennen. Die Enquete-Kommission sieht daher eine der größten Herausforderungen für die Weiterentwicklung und Fortführung des E-Governments in Deutschland in der Gewinnung von entsprechenden Fachkräften für den Öffentlichen Dienst. Sie empfiehlt daher Bund, Ländern und Kommunen, die vorhandenen Ge-

⁶⁹⁹ Vgl.: Bundesministerium des Innern (2010): e-Konsultationen. Mitreden übers Internet – Perspektiven deutscher Netzpolitik. www.e-konsultation.de/netzpolitik

⁷⁰⁰ Vgl.: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung im Auftrag des Bundeskanzleramtes Dialog über Deutschland. www.dialog-ueber-deutschland.de

⁷⁰¹ Dieser Absatz wird von der Fraktion DIE LINKE. nicht mitgetragen.

⁷⁰² Sondervotum der Fraktion Die Fraktion DIE LINKE.: „Zur erfolgreichen Umsetzung von E-Government-Projekten sind die Sozialpartner strukturell in die Arbeit des IT-Planungsrates einzubinden.“ Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schließt sich diesem Sondervotum an.

haltsstrukturen regelmäßig zu überprüfen und ggf. finanzielle Anreize (unter Berücksichtigung der vorhandenen Haushaltsmittel) für die Gewinnung von notwendigen Fachkräften in Betracht zu ziehen.⁷⁰³

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

b) Informationsfreiheit⁷⁰⁴

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

Der Bericht zeigt auch Optimierungsmöglichkeiten auf (z. B. im Bereich der Ausnahmetatbestände, der Veröffentlichungspflichten und eine Zusammenlegung des Umweltinformationsgesetzes und des Informationsfreiheitsgesetzes). Allerdings kann auch ein erheblicher Verwaltungsaufwand, der insbesondere mit der Bearbeitung umfangreicher IFG-Anträge verbunden ist, festgestellt werden. Aus Sicht der Enquete-Kommission sollte daher der Deutsche Bundestag die vorliegenden Vorschläge für Verbesserungen sorgfältig prüfen und auswerten. Da Veränderungen am bisherigen Wortlaut des Gesetzes auch immer zu einer „Neujustierung“ der Anwendungspraxis und der Rechtsprechung führen können, sollte mit der Prüfung der Verbesserungsvorschläge auch immer die Diskussion über die hierfür erforderlichen Ressourcen verbunden werden.

c) Open Data⁷⁰⁵

Staatliche Informationen sind in einer Wissensgesellschaft ein besonders kostbares Gut. Sie bieten Möglichkeiten für einen wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt,

für Wirtschaftswachstum und für mehr Lebensqualität. Die Enquete-Kommission spricht sich daher für eine ausdrückliche Förderung von Open Data aus. Sie begrüßt ausdrücklich die hierzu im Bund und in den Ländern bereits begonnenen Initiativen und ruft auf, auch weiterhin öffentliche Daten und staatliche Informationen kostenfrei und in strukturierter Form zugänglich zu machen, wenn keine entgegenstehende Rechte Dritter oder aber überwiegende Geheimhaltungsinteressen des Staates bestehen.

In diesem Zusammenhang verweist sie auch auf die Beachtung der international anerkannten Open Data-Prinzipien der Sunlight-Foundation:⁷⁰⁶

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

Im Hinblick auf die demokratische Funktion der Information bei begrenzten finanziellen Ressourcen ist im Zweifel der Realisierung der Prinzipien 1 (Vollständigkeit), 2 (Veröffentlichung von Primärdaten bzw. Originaldokumenten), 3 (zeitnahe Veröffentlichung) sowie der Barrierefreiheit und Diskriminierungsfreiheit im Sinne der Grund- und Menschenrechte der Vorzug zu geben.

aa) Open-Data Portal für Deutschland umsetzen

Mehrere Länder haben bereits eigene Open-Data-Portale entwickelt und online zur Verfügung gestellt. Auf Bundesebene ist dies im Zuge der Umsetzung des Programms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ geplant. Die Webseite www.daten-deutschland.de gibt einen Überblick über den Stand der Realisierung. Die Enquete-Kommission ermuntert die Bundesregierung, möglichst zügig ein Open-Data-Portal für Deutschland zu realisieren. Hierbei sollte auch dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen werden. Mithin muss das Portal nicht selbst „Halter oder Inhaber“ der Informationen sein, sondern lediglich auf entsprechende Quellen verweisen.⁷⁰⁷ Die zuvor dargestellten Open-Data-Prinzipien der Sunlight-Foundation sollten berücksichtigt werden.

bb) Open Government Data

Das Bundesministerium des Innern hat im August 2012 eine umfassende Studie zu Open Government Data in Deutschland veröffentlicht. Die Untersuchung behandelt zahlreiche rechtliche und technische Themenstellungen aus dem Bereich Open Government Data. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass viele Verwaltungsdaten be-

⁷⁰³ So wie z. B. durch das Gesetz zur Fachkräftegewinnung im Bund vom 22. März 2012 geschehen.

⁷⁰⁴ Zum Absatz Informationsfreiheit liegt ein Sondervotum der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE. und der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch vor, dem sich die Sachverständige Constanze Kurz angeschlossen hat (siehe Kapitel 8. Sondervoten, insbesondere Unterkapitel 8.2.3 sowie 8.2.4).

⁷⁰⁵ 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.

⁷⁰⁶ Vgl.: Sunlight Foundation (2010): Ten Principles for Opening Up Government Information. 11. August 2010. <http://assets.sunlightfoundation.com/s3.amazonaws.com/policy/papers/Ten%20Principles%20for%20Opening%20Up%20Government%20Data.pdf>

⁷⁰⁷ Ähnlich wie beim bereits bestehenden Geodatendachportal Deutschland. vgl.: Geschäftsstelle des Interministeriellen Ausschusses für Geoinformationswesen (IMAGI). Bundesamt für Kartographie und Geodäsie. GeoPortal.BUND. http://www.imagi.de/geschaeftsstelle/navl_geschaeftsstelle.html

reits auf der Basis des geltenden Rechts offengelegt werden können – und zwar ohne oder nur mit geringfügigen Änderungen.

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

cc) **Transparenz bei kommunalen Jahresabschlüssen**⁷⁰⁸

Einige Länder verfügen bereits über gesetzliche Vorgaben, die zu einer Veröffentlichung von Jahresabschlüssen von Kommunen und kommunalen Beteiligungsgesellschaften verpflichten.⁷⁰⁹ Die Enquete-Kommission regt an, dass auch die bisher noch fehlenden Länder entsprechende gesetzliche Vorgaben zur Veröffentlichung der Haushalte und Jahresabschlüsse zeitnah erlassen. Plattformen wie www.offenerhaushalt.de haben gezeigt, dass eine Bereitstellung und Aufarbeitung entsprechender Haushaltsdaten für mehr Transparenz und Verständnis bei den Bürgerinnen und Bürgern sorgen kann. Versteckte Potenziale können so gehoben und strategische Entscheidungen besser erklärt werden. Hierfür ist jedoch auch weiterhin die Zurverfügungstellung entsprechender offener und maschinenlesbarer Daten erforderlich.

Kapitel IV – Judikative

Einleitung

Eine leistungsfähige Justiz, die ihre Aufgaben als Dritte Gewalt auch künftig effektiv, bürgerfreundlich und serviceorientiert wahrnehmen will, muss die Herausforderungen, welche die fortschreitende Elektronifizierung des Rechts- und Geschäftsverkehrs mit sich bringt, annehmen und sowohl intern als auch hinsichtlich ihrer Kommunikationsbeziehungen nach außen die Weichen für einen elektronischen Datenaustausch stellen.

Die Digitalisierung kann schließlich auch die Prozesse der Judikative effizienter gestalten. Dies betrifft beispielsweise die digitale Akte, die Einreichung elektronischer Schriftsätze bei Gericht sowie den digitalen öffentlichen Zugang zu Recht und Rechtsprechung. Die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft begrüßt daher, neue Rahmenbedingungen für ein verbessertes und effizienteres Arbeiten in der Judikative mittels der neuen

technischen Möglichkeiten. Entscheidend ist insbesondere, dass die Balance zwischen Datenschutz, Verwaltungsaufwand und effizientem Arbeiten berücksichtigt wird. Die Erwartung der Bürgerinnen und Bürger, möglichst einfach über E-Mail mit Gerichten und Justizbehörden zu kommunizieren, kollidiert mit den hohen Ansprüchen der Justiz und der Rechtspflege an die Vertraulichkeit und Nachvollziehbarkeit der Kommunikation. Nicht nur die aus den Persönlichkeitsrechten der Beteiligten resultierende Geheimhaltungsverpflichtung, sondern auch die Authentizität der Kommunikation erfordert die Einhaltung hoher Sicherheits- und Verschlüsselungsstandards. Mit der Digitalisierung und der globalen Vernetzung wird die Arbeit zwar zeitsparender bzw. schneller möglich. Damit einhergehend ergeben sich allerdings auch neue Herausforderungen. Beispielsweise müssen die jeweiligen Verfahrensgrundsätze und Rechte der Verfahrensbeteiligten sowie die Anforderungen an einen wirksamen Datenschutz und ein hohes Maß an Datensicherheit jederzeit gewährleistet bleiben. Die Einrichtungen der Justiz sind Bestandteil der kritischen Infrastruktur des Bundes und der Länder und müssen daher mit entsprechendem technischen und finanziellen Aufwand geschützt werden. Dies ist auch bei Neu- oder Umplanungen zu berücksichtigen. Eine vollständige Umstellung auf einen elektronischen Rechtsverkehr kann es nach Auffassung der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ ebenfalls nur dann geben, wenn alle Bürgerinnen und Bürger Zugang zu diesem haben. Solange dies nicht gewährleistet ist, kann der elektronische Rechtsverkehr lediglich ergänzend zum bisherigen Rechtsverkehr stattfinden. Es dürfen den Bürgerinnen und Bürgern keine zusätzlichen Hürden in der Korrespondenz mit der Justiz entstehen.

1. **Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach**

Mit dem Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) stellt die Justiz selbst eine Technologie bereit, die hohen Ansprüchen genügt und die von der Einflussnahme Dritter ausgeschlossen ist. Aus Sicht der Enquete-Kommission darf diese Infrastruktur, die nicht nur in der Justiz, sondern auch in weiten Teilen der öffentlichen Verwaltung und vermehrt auch in der Wirtschaft bei der Kommunikation mit der Justiz Anwendung findet, in aktuellen Gesetzesvorhaben im E-Justiz-Bereich nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Allerdings sollte von der Praxis geübte Kritik⁷¹⁰ aufgenommen und berücksichtigt werden. Angesichts des bereits heute recht hohen Verbreitungsgrades der EGVP-Technologie in den Verfahren, in denen der elektronische Rechtsverkehr verbindlich vorgeschrieben ist (z. B. Handelsregisterverfahren, Mahnverfahren), spricht sich die Enquete-

⁷⁰⁸ 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.

⁷⁰⁹ Insbesondere dann, wenn die jeweiligen Haushalte bereits auf das neue Kommunale Finanzmanagement (Doppik) umgestellt wurden.

⁷¹⁰ Vgl.: Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK): Diskussionsentwurf einer Bundsratsinitiative für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz. Stellungnahme Nr. 06/2012. Februar 2012. <http://www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2012/februar/stellungnahme-der-brak-2012-06.pdf>

Kommission dafür aus, sie auch künftig als ein Standbein für die elektronische Kommunikation in gerichtlichen Verfahren zu nutzen. Soweit die Übermittlung von Schriftsätzen auf anderem Wege zugelassen werden soll (Portallösungen, De-Mail-Dienste etc.), sollte gesetzgeberisch und auch technisch dafür Sorge getragen werden, dass ein vergleichbarer Sicherheitsstandard erreicht wird. Zu gewährleisten ist auch, dass die zum Einsatz kommenden Technologien uneingeschränkt für die Kommunikation in beide Richtungen genutzt werden können, damit die Justiz und die Verfahrensbeteiligten in gleicher Weise von der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs profitieren.

2. Elektronische Signatur

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

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

Die fehlende Akzeptanz dieses Verfahrens hat die Digitalisierung in der Justiz erheblich behindert. Die Enquete-Kommission regt daher an, alternative Verfahren und offene Standards zur QeS zu prüfen, die mehr Akzeptanz bei den Zielgruppen erwarten lassen. Die QeS sollte zur Anwendung kommen, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Signaturerstellung – unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Akzeptanz – in die Kommunikationsprozesse integriert werden kann.⁷¹¹

Vor dem Hintergrund des schnellen technischen Wandels scheinen hier technikneutrale Regelungen sinnvoll zu sein. Alternativen zu bestehenden Sicherheitsstandards sollten zugelassen werden, wenn die Authentizität und Integrität des elektronischen Dokumentes durch technische und organisatorische Maßnahmen sichergestellt sind.

Darüber hinaus soll das Signaturrecht dahingehend fortentwickelt werden, dass in bestimmten Fällen, in denen es auf die Person des Unterzeichners nicht ankommt, eine Organisationssignatur (vergleichbar mit einem Behörden-siegel) zugelassen wird.

Auch die in der Gesetzesinitiative vorgesehene Einrichtung „besonderer elektronischer Anwaltspostfächer“ ist nach Ansicht der Enquete-Kommission eine Maßnahme, welche die Handhabung des elektronischen Rechtsverkehrs für Rechtsanwälte erheblich vereinfachen wird. Nach dem Prinzip sicherer Absenderdomänen soll die Identitäts- und Authentizitätsprüfung bei Einrichtung eines Anwaltspostfachs einmalig von der Bundesrechtsanwaltskammer vorgenommen werden, sodass künftig alle von einem geprüften Postfach der Bundesrechtsanwaltskammer ausgehende Kommunikation eindeutig dem als

⁷¹¹ Dieser Absatz wird von den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. nicht mitgetragen.

Absender in Erscheinung tretenden Rechtsanwalt zugeordnet werden kann. Eine elektronische Signatur wäre dann für daraus resultierenden Schriftverkehr verzichtbar.

3. Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern

Die Landesjustizverwaltungen haben sich im Rahmen der Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz (BLK) im Sinne einer einheitlichen Strategie darauf verständigt, dass der elektronische Rechtsverkehr innerhalb bestimmter Fristen flächendeckend bei allen Gerichten und Justizbehörden in Deutschland eingeführt werden soll. Das Ziel der Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs wird sowohl mit der Bundesratsinitiative⁷¹² der Länder Hessen, Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen und Sachsen sowie mit den Vorschlägen des Bundesministeriums der Justiz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs bei den Gerichten⁷¹³ verfolgt.

Die Enquete-Kommission begrüßt ausdrücklich die bisherigen Anstrengungen des Bundes und der Länder in der gemeinsamen Kommission. Sie hält eine Fortführung der bisher geleisteten Arbeit für wünschenswert. Nur so kann sichergestellt werden, dass es zu einvernehmlichen und standardisierten Prozessen kommt, die einen echten Mehrwert für alle Rechtsuchenden in Deutschland darstellen. Dem steht nicht entgegen, dass einzelne Länder zuvor oder begleitend Pilotverfahren durchführen, um neue Techniken und Abläufe auf ihre Praxistauglichkeit hin zu testen und um die für eine flächendeckende Einführung notwendigen Erfahrungen zu sammeln. Die Enquete-Kommission weist jedoch darauf hin, dass ein zeitnahes Datum bestimmt werden sollte, an dem flächendeckend der elektronische Rechtsverkehr bei jedem Gericht in allen Gerichtszweigen eröffnet ist.

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

4. Digitale Aktenführung

Die fortschreitende Digitalisierung nährt das Bedürfnis, digitale Dokumente auch originär zur Grundlage gerichtlicher Entscheidungen zu machen und die Vorteile einer

⁷¹² Bundesrat: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz. Bundesratsdrucksache 503/ 12. 30. August 2012. http://www.bundesrat.de/cln_236/nn_1934482/SharedDocs/Drucksachen/2012/0501-600/503-12,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/503-12.pdf

⁷¹³ Vgl.: Bundesministerium der Justiz (s.d.): Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs bei den Gerichten (Diskussionsentwurf). http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Diskussionsentwurf_Gesetzes_zur_Foerderung_des_elektronischen_Rechtsverkehrs_bei_den_Gerichten.pdf?__blob=publicationFile

digitalen Aktenführung zu nutzen. Medienbrüche können damit dauerhaft vermieden werden. Da das anfängliche Nebeneinander von papiernen Dokumenten und einer zusätzlichen elektronischen Dokumentenspeicherung Mehraufwendungen im Verfahrensaufwand sachlicher und personeller Art verursachen wird, sollte nach Ansicht der Enquete-Kommission bereits mittelfristig das Ziel einer rechtsverbindlichen – mithin „führenden“ – elektronischen Akte angestrebt werden.

Die Bereitstellung von Systemen zur digitalen Aktenführung in den Gerichten und Justizbehörden stellt aber eine besondere Herausforderung dar. Einerseits müssen sie an die Arbeitsplätze der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justiz angepasst sein und im Zusammenwirken mit den eingesetzten Fachanwendungen reibungslos funktionieren. Andererseits ist aber auch zu gewährleisten, dass die Akten verschiedener Gerichtsbarkeiten und Instanzen interoperabel bleiben. Diese Interoperabilität muss auch länder- und gewaltenteilübergreifend bestehen. Nur so kann die Akte ihrer fundamentalen Bedeutung als Dokumentations- und Rechercheinstrument für ein rechtmäßiges staatliches Handeln gerecht werden. Innerhalb der föderalen Gerichts- und Verwaltungsstrukturen muss daher jederzeit gewährleistet sein, dass Gerichts- und Verwaltungsakten multilateral ausgetauscht werden können. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher, entsprechende Konzepte zur digitalen Aktenführung zunächst im Zusammenwirken zwischen IT-Planungsrat und dem auf Amtsebene der Landesjustizverwaltungen eingerichteten E-Justice-Rat zu erarbeiten und auch auf dieser Ebene einheitliche Standards zu definieren, die einen solchen Austausch ermöglichen. Die Enquete-Kommission geht davon aus, dass sich die Anforderungen an digitale Aktensysteme in verschiedenen Gerichtsbarkeiten nicht maßgeblich unterscheiden werden. Daher empfiehlt die Enquete-Kommission den Justizverwaltungen, die Systemarchitekturen modular zu gestalten und entsprechend der bisherigen Handhabung bei papierner Aktenführung eine klare Abgrenzung zwischen den immer komplexer werdenden Fachverfahren und den Aktensystemen vorzunehmen, um die Systeme offen und handhabbar zu halten. Die Standards und Schnittstellen hierfür sollten wiederum länderübergreifend abgestimmt werden, sodass den Justizverwaltungen trotz des Einsatzes verschiedener Fachverfahren der Einsatz eines einheitlichen digitalen Aktensystems ermöglicht wird.

5. Kosten für den elektronischen Rechtsverkehr

Die Kosten für die Einrichtung eines elektronischen Rechtsverkehrs und die Bereitstellung entsprechender leistungsstarker Systeme stellen eine große Herausforderung für die Justizhaushalte der Länder und des Bundes dar. Gerade der Aufbau der Infrastruktur wird überdurchschnittliche Investitionen erfordern. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass Deutschland als führende Wirtschaftsation auf eine gut funktionierende Justiz angewiesen ist. Die bisher erreichte Vorreiterrolle innerhalb der Europäischen Union sollte daher auch in Bezug auf einen moder-

nen elektronischen Rechtsverkehr beibehalten werden. Mit einer Amortisierung der Investitionen ist allerdings dennoch erst nach Ablauf einer Übergangszeit zu rechnen. Hierfür müssen die neuen Arbeitsmethoden vollumfänglich implementiert und Effizienzsteigerungen in der Verfahrensbearbeitung erreicht worden sein. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher Bund und Ländern, entsprechende Projektpläne aufzustellen, die mittel- und langfristig sowohl das Investitionsvolumen als auch die dadurch zu erreichenden Effizienzgewinne abbilden.

6. Schulungs- und Fortbildungsbedarf in der Justiz

Mit der fortgesetzten Einführung elektronischer Arbeitsmethoden in der Justiz geht eine umfassende Veränderung der bestehenden Arbeitsplätze einher. Um Ängsten und möglichen Abwehrreaktionen vorzubeugen und konkrete Vorschläge aus der Praxis aufnehmen zu können, empfiehlt die Enquete-Kommission eine über die gesetzliche Mitbestimmung hinausgehende frühzeitige Einbindung aller betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Veränderungsprozess. Für die richterlichen und staatsanwaltlichen Arbeitsplätze ist in besonderem Maße zu vergegenwärtigen, dass die Einführung einer digitalen Aktenführung zu Konflikten mit den bisherigen Methoden juristischen Arbeitens führen kann. Entsprechende Systeme müssen daher auch weiterhin eine inhaltliche Erschließung und Strukturierung von Vorgängen ermöglichen. Auch digitale Akten müssen Grundlage für eine effektive und zielgerichtete Verhandlungsführung während des gesamten Verfahrens sein. Bei der Entwicklung entsprechender Systeme sollte daher besonders Wert auf den Bedienkomfort und die Portabilität der Informationen gelegt werden.

7. Freier Zugang zu Justizinformationen.

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

7 Bürgerbeteiligung

Die Projektgruppe Demokratie und Staat nahm mit der konstituierenden Sitzung vom 6. Juni 2011 ihre Arbeit auf. Da es auch Aufgabe der Projektgruppe war, zu diskutieren, wie Bürgerbeteiligung auf politischer Ebene ausgestaltet werden könne, nahm die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger von Beginn an einen hohen Stellenwert ein. Im Rahmen ihrer Arbeit bezog die Projektgruppe die interessierte Öffentlichkeit auf vielfältige Weise und in unterschiedlichen Phasen ihrer Arbeit mit ein und konnte so wertvolle eigene Erfahrungen sammeln.

Noch bevor die Projektgruppe ihre eigentliche inhaltliche Arbeit aufgenommen hatte, wurde auf der Beteiligungsplattform Adhocracy eine Seite freigeschaltet, auf der Bürgerinnen und Bürger Vorschläge zu Themen einbringen konnten, mit denen sich die Projektgruppe aus ihrer Sicht befassen sollte. Von dieser Möglichkeit wurde von Anfang an rege Gebrauch gemacht, so dass die Bürgerbeteiligung noch vor der genuinen Projektgruppenarbeit startete. Die eingebrachten Vorschläge wurden vor der konstituierenden Sitzung der Projektgruppe gesichtet und mit den Themenvorschlägen der Projektgruppenmitglieder zusammengeführt. So wurden in den der inhaltlichen Arbeit zugrunde liegenden Arbeitsplan letztlich mehr als fünfzig Vorschläge aus der Bürgerbeteiligung aufgenommen.

Schnell war sich die Projektgruppe einig, die Bearbeitung des breiten Themenfelds in fünf Kapiteln zu strukturieren: In einem Grundlagenkapitel sollte es unter anderem um Fragen der Legitimation und Partizipation, Formen digitaler Vernetzung und den Wandel politischer Kommunikation gehen. Drei weitere Kapitel behandelten das Thema entlang der drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative. Den Abschluss der inhaltlichen Arbeit sollte das Kapitel Strukturwandel der Öffentlichkeit bilden, in dem es vor allem darum gehen würde, wie sich politische Kommunikation mit den Möglichkeiten des Internets verändert und welche Auswirkungen dies auf die Partizipation hat.

Die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft bot eine eigene Internetseite an, auf der Informationen zur Kommission im Allgemeinen sowie zu den einzelnen Projektgruppen abgerufen werden konnten. Diese Internetseite der Enquete-Kommission wurde ab Februar 2011 zudem mit einer Beteiligungsplattform vernetzt. Wechselseitige Verweisungen über entsprechende Links auf den beiden Plattformen ermöglichten „kurze Wege“ für einen umfassenden Überblick über die Arbeit der Projektgruppe Demokratie und Staat insgesamt sowie über den aktuellen Fortschritt der inhaltlichen Debatte. Während man sich auf der Internetseite detailliert über die Projektgruppenarbeit (Mitglieder, Sitzungstermine, Tagesordnungen, Protokolle, Berichte aus den Projektgruppensitzungen) informieren konnte, wurden über das Beteiligungswerkzeug auf Grundlage der Software Adhocracy inhaltliche Vorschläge gesammelt, die an dieser Stelle auch diskutiert werden konnten. Zugleich wurden dort von der Projektgruppe konsensual verabschiedete

Texte als Papiere veröffentlicht. Interessierte Nutzerinnen und Nutzer wurden außerdem zeitnah über Twitter über neu eingestellte Inhalte informiert. Dieses Instrument wurde auch genutzt, um beispielsweise zum Ende der Projektgruppenarbeit auf die Möglichkeit hinzuweisen, dass aus der Öffentlichkeit Vorschläge für Handlungsempfehlungen oder zu öffentlichen Anhörungen der Enquete-Kommission Fragen an die geladenen Experten eingereicht werden konnten.

Am 19. März 2012 führte die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft eine Öffentliche Anhörung zu dem Thema „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ durch, die insbesondere den letztgenannten Aspekt des Arbeitsprogramms näher beleuchten sollte.

Auch die Bürgerinnen und Bürger waren im Vorfeld der Sitzung eingeladen worden, Fragen an die geladenen Experten zu richten. In der Anhörung wurden dann sechs dieser Fragen durch die Sachverständigen beantwortet. So wollte die interessierte Öffentlichkeit unter anderem wissen, ob es vertretbar sei, dass Regierungen partizipatorische Plattformen betrieben, wenn doch das Parlament der Ort von Beratungen und Entscheidungen über Gesetze sei. Weiterhin wurde gefragt, wie viel Prozent der Bevölkerung maximal an der politischen Kommunikation und Partizipation teilnehmen könnten und wie dies von der klassischen repräsentativen Demokratie abzugrenzen sei. Nicht zuletzt interessierte die Frage, wie verbindlich Bürgerbeteiligung für politische Entscheidungen auf Bundesebene sein könne. All diese Fragen wurden letztlich, wenn auch mit unterschiedlich starkem inhaltlichen Fokus, von der Projektgruppe aufgegriffen und im beschreibenden Teil des vorliegenden Berichts diskutiert. So kommt die Projektgruppe in der Frage des Verhältnisses der Bürgerbeteiligung zur repräsentativen Demokratie zu dem Ergebnis, dass eine umfassende Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger vor allem in der Phase der inhaltlichen Diskussion der jeweiligen Handlungsalternativen erfolgen könne und solle. Entscheidungen müssten aber klar zurechenbar sein und könnten somit letzten Endes nur von den gewählten Repräsentanten getroffen werden.⁷¹⁴

Durch die Einführung der bereits erwähnten Beteiligungssoftware Adhocracy Ende Februar 2011 bestand für die Projektgruppe von Beginn an die Möglichkeit, die interessierte Öffentlichkeit umfangreich in die inhaltliche Arbeit einzubinden (<https://demokratie.enquetebeteiligung.de/instance/demokratie>).

Im Zuge der Arbeit wuchs die Zahl registrierter Mitglieder auf der Beteiligungsplattform am Ende bis auf 1 090 an. Der darin zum Ausdruck kommende Wille zur Beteiligung bei den Nutzerinnen und Nutzern übertraf damit die Erwartungen und war vergleichsweise überdurchschnittlich hoch ausgeprägt. Die hohe Mitgliederzahl erklärt

⁷¹⁴ Vgl.: Kapitel 2.1.2 Chancen, Herausforderungen und Probleme einer digitalen Teilhabe an Rechtssetzung, Welche Vor- und Nachteile bietet eine digitale Beteiligung? Gibt es sinnvolle abstrakte Leitlinien einer Beteiligung an der Legislative?

sich auch durch das große Interesse der Bürgerinnen und Bürger am breiten Themenspektrum der Projektgruppe. Insbesondere dürfte das Thema Bürgerbeteiligung und die Arbeitsergebnisse hierzu für die hohe Aufmerksamkeit gesorgt haben, die die Projektgruppe erfahren hat. Die Projektgruppe war sich dabei aber auch stets der Tatsache bewusst, dass die Intensität der Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Dieses Thema ist auch im Bericht der Projektgruppe aufgegriffen worden.⁷¹⁵

Die Projektgruppe nutzte das Beteiligungstool nicht nur, indem sie eingebrachte Vorschläge in ihren Arbeitsplan aufnahm, sondern entsprechend dem Fortschritt der inhaltlichen Projektgruppenarbeit konsensual verabschiedete Texte nach der jeweiligen Sitzung auf der Plattform veröffentlichte.

Dem Aufbau des Arbeitsprogramms der Projektgruppe Demokratie und Staat folgend wurden Papiere zu den Kapiteln Grundlagen, Legislative, Exekutive, Judikative und Strukturwandel der Öffentlichkeit veröffentlicht. Auf diesem Wege waren insgesamt 134 Texte oder Textteile der Projektgruppenarbeit online verfügbar. 81 Vorschläge wurden von der interessierten Öffentlichkeit im Laufe der Zeit eingebracht. Diese konnten dann diskutiert und entsprechend zustimmend oder ablehnend bewertet werden. Zu den Vorschlägen wurden 888 Kommentierungen abgegeben. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erfolgte auch an der inhaltlichen Arbeit in einem hohen Maße und lag auch hier vergleichsweise deutlich über dem Durchschnitt. Aufgrund der Vielzahl der eingebrachten Vorschläge beschloss die Projektgruppe, sich mit den zehn Vorschlägen eingehender zu befassen, die auf der Bürgerbeteiligungsplattform die meiste Zustimmung erfahren hatten. Die Funktionalität der Plattform wurde zu einem späteren Zeitpunkt dahingehend erweitert, dass die Nutzerinnen und Nutzer durch so genannte „Badges“ erkennen konnten, welchem Kapitel des Arbeitsplans der eingebrachte Vorschlag am ehesten zugeordnet werden konnte, und auch, ob dieser bereits beraten und von der Projektgruppe angenommen worden war, oder ob er schließlich sogar als Handlungsempfehlung aufgegriffen wurde. Dadurch konnte die Projektgruppe direkt am Vorschlag rückmelden, wie mit den einzelnen Vorschlägen verfahren worden war.

Die zehn Vorschläge wurden anschließend für die Projektgruppe als Sitzungsunterlage aufbereitet und lagen den Mitgliedern in den Sitzungen vom 11. Juni 2012 sowie am 24. September 2012 vor. Nach intensiver inhaltlicher Diskussion der Vorschläge beriet und beschloss die Projektgruppe, wie mit jedem der eingebrachten Vorschläge verfahren werde solle.

Die zehn Vorschläge von der Bürgerbeteiligung, die dort die meiste Zustimmung erfahren haben, sind nachfolgend im Wortlaut aufgeführt (Stand: 18. Oktober 2012). In den Klammern ist das Stimmenverhältnis von Zustimmung zu Ablehnung des jeweiligen Vorschlags angegeben. Im An-

schluss an jeden Vorschlag ist kurz dargelegt, mit welchem Ergebnis der Vorschlag beraten worden ist.

I. **Transparenz fördern durch Open Data (254:0)**⁷¹⁶

Ziele und Beschreibung des Vorschlags

In Zeiten zunehmender Komplexität des Staatswesens auf allen Ebenen ist die Transparenz staatlichen Handelns eine Notwendigkeit: Nur so können sich die Bürger informieren, eine fundierte Meinung bilden, Missstände kritisieren – Und die Bildung letzterer im Vorherein vermeiden.

Der Staat steht daher in der Pflicht, den Bürgern alle Dokumente und Daten, die durch Verwaltung, Behörden und die Politik erhoben und verfasst werden, von sich aus zugänglich zu machen. Dabei sollten die 10 Open Data-Prinzipien der Sunlight-Foundation besondere Beachtung finden, insbesondere:

- Die Daten sollten dabei immer unter rechtlichen Bedingungen veröffentlicht werden, die eine freie Weiterverwendung gestatten. Zudem sollten die Daten in offenen und maschinenlesbaren Formaten bereit gestellt werden.
- Personenbezogene, private Daten sind entsprechend zu anonymisieren.

Der Vorschlag *Transparenz fördern durch Open Data*, der auch auf der Beteiligungsplattform die meiste Zustimmung erhalten hat, wurde von der Projektgruppe als Handlungsempfehlung übernommen.⁷¹⁴

II. **Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes allgemein verfügbar machen (170:0)**

Ziele und Beschreibung des Vorschlags

Jetzt dürfen Abgeordnete die Ergebnisse von Aufträgen an die Wissenschaftlichen Dienste nur innerhalb ihrer Abgeordnetentätigkeit nutzen. Für anderweitige Verwendung muss eine Genehmigung erteilt werden. Besser wäre es, wenn grundsätzlich alle Ausarbeitungen und Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes der Allgemeinheit zugänglich und zur freien Nutzung zu Verfügung gestellt würden (z. B. unter einer cc-by Lizenz). Es bleibt dabei, dass Aufträge nur im Zusammenhang mit der Abgeordnetentätigkeit erfolgen können.

Dies würde es der Gesellschaft erlauben, direkt Nutzen aus dieser ja schon erfolgten Arbeit zu ziehen.

⁷¹⁴ Zu jedem Vorschlag ist in Klammern das Verhältnis von Zustimmung zu Ablehnung angegeben, die der Vorschlag im Rahmen der Nutzerbewertung auf der Beteiligungsplattform der Enquete-Kommission erfahren hat.

⁷¹⁵ Vgl.: Handlungsempfehlungen zu Kapitel III, Unterpunkt c) Open Data.

⁷¹⁶ Vgl.: Kapitel 5.3 Strukturwandel und Partizipation.

Dieser Vorschlag wird hier dokumentiert. In der Diskussion wurde ausgeführt, es sei grundsätzlich richtig, dass etwas, was von öffentlichem Geld finanziert werde und einen Mehrwert erzeugen könne, auch öffentlich verfügbar sein sollte. Das wichtigste Gegenargument sei jedoch, dass die Fraktionen und Mitglieder des Deutschen Bundestages den Wissenschaftlichen Dienst oft mit kleinteiligen – oftmals rechtlichen – (Detail-)Fragen befassten, die für sie von besonderer politischer und strategischer Bedeutung sein könnten. Würden diese Gutachten zeitnah veröffentlicht, werde die insgesamt verfolgte Strategie auch für politische Gegner erkennbar. Zudem würden die Gutachten unter starkem Zeitdruck erstellt, da sie für parlamentarische Diskussionen kurzfristig zur Verfügung stehen müssten. Darüber hinaus sei derzeit ein Gerichtsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin anhängig, in dem Fragen zum Urheberrecht an den Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes und zu einer möglichen Pflicht zur Veröffentlichung geklärt würden.

III. Live-Streams aller Ausschüsse der Parlamente durchführen (159:8)

Ziele und Beschreibung des Vorschlags

Bürgerbeteiligung kann nur stattfinden, wenn der Bürger auch die Diskussion mitbekommen kann. Ein Endergebnis alleine reicht meist nicht, denn dann ist nicht klar, welche Argumente aus welchen Gründen verworfen wurden. Dem Bürger kann zudem auch Detailwissen zugemutet werden, wie die S21-Schlichtung zeigt. Zudem zeigte S21, dass das Interesse um ein Vielfaches größer war als z. B. bei Bundestagsdebatten.

Folgendes wird daher gefordert:

- Live-Streams aller Ausschuss-Sitzungen,
- Dauerhaftes Einstellen des Videos in der Online-Videothek,
- Die Möglichkeit des Einbindens des Players (live und Aufnahme) in Seiten von Drittanbietern,
- Eine Live-Transkription der Sitzungen (damit man die Inhalte schneller aufnehmen kann).

Ausnahmen davon sollten nur schwerwiegende Gründe sein, z. B. bei Gefahr für die nationale Sicherheit.

Bezüglich des Vorschlags *Live-Streams aller Ausschusssitzungen* wählte die Projektgruppe eine differenzierte Betrachtungsweise. Sie empfiehlt in den Handlungsempfehlungen zu Kapitel II, grundsätzlich alle öffentlichen Ausschusssitzungen und Anhörungen im Internet zu übertragen.⁷¹⁵ Der Maximalforderung „aller Ausschuss-Sitzungen“ schließt sich die Projektgruppe Demokratie und Staat aber nicht an.

⁷¹⁵ Vgl.: Handlungsempfehlungen zu Kapitel II, insbes. Unterpunkt b) Stärkung des Zugangs zu öffentlichen Sitzungen.

IV. Offenlegung aller Verträge der öffentlichen Hand (124:9)

Ziele und Beschreibung des Vorschlags

Zur Kontrolle der Exekutive und Vermeidung von Korruption ist es wichtig, dass das Volk uneingeschränkter Zugang zu in seinem Namen geschlossenen Verträgen hat. Bei der Veröffentlichung sollte so verfahren werden, wie bei allen anderen Dokumenten, die unter Open Data fallen. Das bedeutet insbesondere eine Anonymisierung von personenbezogenen privaten Daten natürlicher Personen.

Es ist ein Unding, dass der Zugang zu diesen Verträgen erst per Gerichtsbeschluss oder Volksentscheid (<http://www.wahlen-berlin.de/wahlen/volksentscheid-2011/Presse/11-02-18.htm>) erkämpft werden muss.

Dieser Vorschlag wird im Bericht dokumentiert. In der Diskussion wurde ausgeführt, die öffentliche Verwaltung handle oft durch Verträge. Deren Offenlegung kollidiere mit dem Schutz personenbezogener Daten oder auch den Geheimhaltungsinteressen des Staates oder Unternehmen. Dem wurde entgegnet, wer mit der öffentlichen Hand eine privatrechtliche Beziehung eingehe, müsse auch zulassen, dass eine gewisse Transparenz hergestellt werde. Datenschutzrechtlich relevante Daten könnten ggf. anonymisiert werden. Eine Option sei es, die Verträge nicht alle automatisch öffentlich zugänglich zu machen, sondern „on demand“. Dazu müssten die Regeln im Informationsfreiheitsgesetz (IFG) so gestaltet werden, dass bei Bedarf ein effektiver Zugang zu diesen Verträgen bestehe. Verwiesen wurde auch auf das Hamburgische Transparenzgesetz. Daran könne man sich orientieren, wenn es z. B. um datenschutzrechtliche Aspekte und Geschäftsgeheimnisse gehe. Ein Überblick über die Thematik wird im Kapitel 3.3 Informationsfreiheit und Informationszugang des Berichts der Projektgruppe gegeben.

V. Maßnahmen gegen die Vereinnahmung des Internet durch globale Online-Konzerne (103:4)

Ziele und Beschreibung des Vorschlags

Ein zentrales Thema, welches meines Erachtens in den Diskussionen der Enquete-Kommission bisher zu kurz kommt, ist die Vereinnahmung des Internet durch globale Online-Konzerne; dazu die Diskussion, welche Maßnahmen dagegen ergriffen werden können. Das Thema ist in einem Blogbeitrag des SuMa-eV beschrieben: Brief an die Enquete-Kommission Internet & digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestags: Internet und globale Online-Konzern. Es reicht nicht, dieses alles unter dem Topic „Netzneutralität“ einzuordnen; mit Netzneutralität hat dieses Thema nur am Rande zu tun.

Update (26. Juli 2011): SPIEGEL-Online hat dieses Thema ebenfalls aufgegriffen:

- in einem Interview mit mir: Debatte um Wissensmonopol,
- in einem weiteren Artikel zum Thema, in dem auch erste konkrete Vorschläge für Maßnahmen gegen die Vereinnahmung des Internet durch globale Online-Konzerne beschrieben sind: Netz-Regulierung.

Niemand hat ein Patentrezept für konkrete Maßnahmen. Die meisten Nutzer sind sich hingegen einig, DASS etwas gegen die Monopolisierungstendenzen im Internet getan werden muss, siehe die Abstimmung hier oder im Blog des SuMa-eV; im Blog „The European“ heißt es dazu treffend „Internet-Konzerne dürfen nicht Staat spielen“.

Konkrete und sinnvolle Maßnahmen gegen die Monopolisierungstendenzen können nur aus einer sachlichen Diskussion heraus entwickelt werden. In diese Diskussion müssen wir einsteigen.

Der Vorschlag *Maßnahmen gegen die Vereinnahmung des Internet durch globale Online-Konzerne* wird hier dokumentiert. In der Projektgruppe besteht Einigkeit, dass der Vorschlag einen wichtigen Punkt aufgreife, er fokussiere aber nicht auf den Kernbereich der inhaltlichen Auseinandersetzung in der Projektgruppe. Letztlich werfe der Vorschlag eine Frage auf, mit der sich zukünftig zu befassen sei.

VI. Verbindliche Festlegung von offenen und freien Formaten bei allen Prozessen des Staates (65:1)

Ziele und Beschreibung des Vorschlags

Alle vom Staat veröffentlichten Daten sollten ausschließlich in offenen und freien Formaten ausgegeben werden. Auch sollte der Staat die Einsendung von Daten in offenen und freien Formaten fördern und fördern. Bei internen Prozessen ist ein starkes Gewicht auf offene und freie Formate zu legen, in berechtigten Ausnahmefällen ist ein Abweichen aber zu erlauben.

Ein offenes und freies Format zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass es

- öffentlich dokumentiert ist und auf einem offenen Standard basiert,
- die Weiterentwicklung und Definition durch eine offene Gruppe vorangetrieben wird. Ein Beitritt zu dieser Gruppe muss grundsätzlich jedem diskriminierungsfrei möglich sein und insbesondere nicht von eventuell vorhandenen Patenten abhängen.
- sich lizenzfrei implementieren lässt,
- mindestens zwei unabhängige Implementierungen von Programmen, die mit ihm umgehen können, gibt,
- einfach und klar definiert ist, um keine künstliche Barrieren zu erschaffen,

- von einer unabhängigen Standardisierungsorganisation als offenes Format anerkannt ist,
- frei von jeglichen proprietären Erweiterungen ist.

Es ist besonders hervorzuheben, dass die Formate von Microsoft (ECMA-376, ISO/IEC 29500) diesen Vorgaben **nicht** entsprechen und zu vermeiden sind.

Der Vorschlag *Verbindliche Festlegung von offenen und freien Formaten bei allen Prozessen des Staates* wird hier dokumentiert. Er befasst sich mit einem Themenbereich, der explizit in der Projektgruppe Interoperabilität, Standards, freie Software besprochen wird.

VII. Offenlegung der Beteiligungen eines Abgeordneten (58:13)

Ziele und Beschreibung des Vorschlags

Der Bürger soll die Möglichkeit bekommen, etwaige Interessenskonflikte zwischen persönlichen und politischen Interessen eines Abgeordneten zu beurteilen. Zum Beispiel, wenn ein Politiker neben seines Amtes Mitglied im Aufsichtsrat einer Firma ist, kann dies Einfluss haben auf seine politische Zielrichtung. Abwendung von Korruption möchte ich hier noch nicht einmal nennen.

In der Diskussion der Projektgruppe zu diesem Vorschlag wird darauf hingewiesen, dass das Geforderte bereits geltende Rechtslage sei. Letztlich wird der Punkt auch deshalb nicht in die Handlungsempfehlungen übernommen, da er nicht internetspezifisch genug ist.

VIII. Offenlegung der Jahresabschlüsse aller Gemeinden, Städte und Kreise im Internet (44:0)

Ziele und Beschreibung des Vorschlags

Erforderlich ist eine Offenlegungspflicht der genehmigten Jahresabschlüsse im Internet z. B. analog den Vorschriften für Kapitalgesellschaften [elektronischer Bundesanzeiger] (www.ebundesanzeiger.de). Das schafft mehr Bürgerbeteiligung und Verständnis der Zusammenhänge. Verbesserungsvorschläge können von jedem Bürgern erkannt und mit den Abgeordneten und anderen Bürgern diskutiert werden.

a) Warum Offenlegung kommunaler Haushalte im Internet?

Viele Gesetze und Entscheidungen der EU, des Bundes und Landtages schlagen sich auch im **Kommunalhaushalt** nieder. Beispielsweise Investitionsverpflichtungen für Kanalbau in abgelegenen Randgebieten, Ausgabenverlagerung von Bund/Land auf Kommune wegen Hartz IV oder Kindertagesstätten. Kürzung der kommunalen Förderprogramme, Erhöhung der Kreisumlagen, Haushaltssperren oder andere Eingriffe in die Kommunalpolitik zeigen die Abhängigkeiten der Gebietskörperschaften

und erfordern für alle Beteiligten mehr Transparenz aller Gebietskörperschaften. Des Weiteren sind die Ergebnishaushalte in vielen Kommunen auch unter Herausrechnung der von übergeordneten Stellen verordneten Belastungen stark defizitär (was den kommunalen Handlungsbedarf in den nächsten Jahren zeigt). Die Bürger werden gleichzeitig von der Politik aufgerufen, **Lösungsvorschläge** zu machen. **Basisinformationen** werden jedoch nur mühsam und oberflächlich zur Verfügung gestellt. Viele Abgeordnete schaffen es nicht, einer Mehrzahl der Bürger die notwendigen Informationen von EU, Bund, Land, Kommunen effizient und im gewünschten Turnus und Umfang zur Verfügung zu stellen. Somit leidet Nachvollziehbarkeit, Vertrauen und Glaubwürdigkeit (wie die abnehmende Wahlbeteiligung bzw. stärker schwankende Wahlergebnisse oder Begriffe wie „Wutbürger“ zeigen). Eine Entfremdung der Politiker von den Bürgern kann nur mit mehr **Transparenz** vermieden werden. Mit Zurückhaltung schafft die Politik kein Vertrauen.

Der **Jahresabschluss** zeigt die Situation von Vermögen, Schulden und Ergebnislage in standardisierter, vergleichbarer Form und schafft eine Basis für effiziente Bürgerbeteiligung.

Die **Finanzmärkte** behandeln die öffentlichen Haushalte vergleichbar wie Unternehmen. Eine grenzenlose öffentliche Verschuldung wird nicht mehr akzeptiert. Das haben viele Politiker mittlerweile verstanden. Insofern müssen auch vergleichbare Informationspflichten gelten, ansonsten müssen unnötige Intransparenzprämien gezahlt werden und es entsteht größere Unsicherheit über die künftige Zahlungsfähigkeit der Kommunen. Der auf Intransparenz zurückgehende Teil der Zinskosten ist mit der Pflichtoffenlegung für alle Bürger und Gläubiger vermeidbar.

Die Offenlegung der reinen Zahlen über Vermögen, Schulden, den Ergebnishaushalt, die Produkte und die nicht-personenbezogenen Erläuterungen im Anhang sind in einer Demokratie zwingend der Bevölkerung im Netz offenzulegen. Hier geht es um ein öffentliches Interesse der Bürger an den Regionen seines Haftungsverbundes (derzeit ist der Haftungsverbund Deutschland. Diskutiert wird diesen auf die Eurozone auszuweiten, dann wären auch die nationalen Haushalte der Euroländer in Deutschland im Netz auf Deutsch für die Bürger zugänglich zu machen).

b) **Wie ist der Stand der aktuellen Offenlegung derzeit?**

Offenlegung des kommunalen Jahresabschlusses im Netz spielt in Deutschland keine Rolle. Oft gibt es Bedenken-träger gegen die Offenlegung im Netz. Einige Kommunen veröffentlichen ausgewählte Informationen.

Derzeit sind die Informationen persönlich **im Rathaus** oder der Kreisverwaltung **einsehbar**. Und dies nur während bestimmter Öffnungszeiten (für Berufstätige nicht machbar) und nur zeitlich begrenzt (z. B. 1 Woche) und zudem nur auf Wohlwollen der Behörden kopierbar. Ferner besteht die Möglichkeit am späten Abend noch

eine öffentliche **Abgeordnetenversammlung** mit zehn Tagesordnungspunkten zu besuchen. Also mit einigen Dutzend Stunden Zeitaufwand pro Jahr könnten sich Bürger heute Informationsteile besorgen. Bei Offenlegung im Netz ginge dies gezielt, in wenigen Stunden pro Jahr und mit Zugriff auf historische Veröffentlichungen und elektronischen Suchfunktionen.

Unter **BürgerNÄHE** wird derzeit die Aufforderung zu einem persönlichen Besuch mit Wartezeit und unnötigen Kopier- und Personalkosten verstanden (als ob Geld bei der Informationsherausgabe an Bürger keine Rolle spielen würde). Diese Art von „Transparenz“ und „Öffentlichkeitsarbeit“ ist nicht zeitgemäß für ein Land, welches eine moderne Bildungsrepublik sein möchte und nicht ablässt den Bürgern davon zu berichten. Die Wirklichkeit ist, dass Millionen in papiergebundene Haushaltsbroschüren, die Bindung von kommunalen Personalkapazitäten und dezentrale Fotokopien investiert wird. Geld was man in effizienten Informationstransport über das Netz umleiten könnte.

Die **Regionaldaten der statistischen Landesämter** sind überaltert (3 bis 7 Jahre alte Unterlagen nützen nichts), sind oft nur auf Kreisebene vorhanden (nicht auf Gemeindeebene) und das wichtigste Problem ist: Die Daten sind **zu oberflächlich** und nützen daher nichts für Lösungsvorschläge zu einzelnen Kostenblöcken oder Produkten. Auch macht es wenig Sinn, diese künstliche Statistik mit viel Personalaufwand weiter aufzublähen, da die Daten im **Jahresabschluss ausreichend** vorhanden sind und dieser fertige Bericht lediglich offengelegt werden braucht. Alles andere verursacht unnötige Kosten und ist dennoch zu grob für die Bürgerbeteiligung. Mit den Zahlen der Landesämter ist keine konkrete Bürgerbeteiligung möglich. Die Initiative hat sich die Zahlen angeschaut.

c) **Ein gutes Praxisbeispiel, welches zeigt wie es gehen kann**

Ein **Praxisbeispiel** für einen Jahresabschluss kann man sich auf der Seite des Hessischen Finanzministeriums anschauen. Der Jahresabschluss beginnt mit **Seite 61-100**. Ergänzt werden muss noch die Produktübersicht, damit die Bürger wissen welche Dienstleistungen sich rechnen und welche nicht und wie sich dies in den Jahren entwickelt und ob dies konform mit den lokalen Beschlüssen geht.

(<http://www.hmdf.hessen.de>). Dann „Finanzen“, „Doppel“, „Geschäftsbericht2009 ab Seite 61“.

d) **Was soll nicht veröffentlicht werden?**

Vertrauliche **personenbezogene Angaben** sollten nicht im Internet offenlegungspflichtig sein (z. B. Anhangangabe zum Gehalt eines kommunalen Geschäftsführers eines kleinen Zweckbetriebs an dem die Kommune beteiligt ist).

Die veröffentlichten Jahresabschlüsse könnten nach einigen Jahren automatisch gelöscht werden (z. B. orientiert an den gesetzlichen Aufbewahrungsfristen).

e) Was sind denkbare spätere Weiterentwicklungen?

Die Parallelinitiative mit dem Live-Stream kann für EU, Bund und eventuell die Länder gelten. Für Kreise und Gemeinden ist dieses Medium nicht effizient. Für kommunale Haushalte sind ex-post-Veröffentlichungen im Netz vorteilhafter und der Upload einmal pro Jahr mit wenig Aufwand umsetzbar. Auf freiwilliger Ebene kann eine Offenlegung von Einladungen und Ergebnisprotokollen der Abgeordnetenversammlungen sowie der Haushalts-, Investitions- und Finanzplanung erfolgen.

In einer weiteren Stufe können sich einzelne Kommunen für den Online-Quervergleich nach bestimmten Merkmalen (Regionen, Größenstrukturen, Kennzahlen je Einwohner) freischalten lassen. Nicht freigeschaltete Kommunen gehen in die Durchschnitte und Quantile ein, sind jedoch nicht einzeln als Referenzkommune auswählbar. An der Pflichtveröffentlichung des Jahresabschlusses geht jedoch aus Sicht der Initiative kein Weg vorbei.

f) Eine Auswahl von Fragestellungen, die mit dem Jahresabschluss transparent werden:

- Welche Investitionen wurden vorgenommen und was haben diese gekostet (vor und nach Zuschüssen)?
- Welche Schulden hat die Gemeinde (Verbindlichkeitspiegel)?
- Welche sonstigen Verpflichtungen sind bilanziert?
- Wie ist der Stand des Vermögensüberschusses bzw. der Überschuldung?
- Welche Einnahmen hat die Kommune?
- Wie viel Geld wird kommunal wofür eingenommen?
- Wie haben sich Steuer-/Abgabenerhöhungen ausgewirkt?
- Wie haben sich Schlüsselzuweisungen von Bund/Land verändert?
- Welche Produkte erzielen wie viel Einnahmen?
- Welche Ausgaben hat die Kommune?
- Wie hoch sind die Ausgabenpositionen (Verwaltung, Abschreibung, Zinsen etc.)?
- Was entfällt auf welche Produkte (Kita, Sportstätten, Feuerwehren etc.)?

g) Welche Vorteile hat die Offenlegung im Netz?

- Bürger effizient, umfassend und preiswerter informieren,
- Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene forcieren,
- konkrete Haushaltssanierungsvorschläge erkennen und vorschlagen,
- Bürger-Know-How besser nutzen,
- interkommunale Zusammenarbeit fördern,
- Erfordernisse aus der Schuldenbremse transparenter machen.

h) Was sind Kritikpunkte an einer Offenlegung?

Gegenargument: „Normalbürger ist mit den Zahlen überfordert und zieht falsche Schlüsse.“ Aufgeklärten Bürgern genügt die Vorlage des Jahresabschlusses im Netz. Teure bunte Broschüren mit einigen ausgewählten Haushaltszahlen für den Normalbürger sind kein Ziel dieser Initiative. Es geht um die Offenlegung des gesetzlichen Jahresabschlusses. Nicht mehr und nicht weniger. Jeder Kommune steht es frei, diesen auf Bürgerversammlungen in Auszügen und anderer Darstellungsform zu präsentieren oder lokal zusätzlich zu veröffentlichen und zu kommentieren.

Gegenargument: „Offenlegung im Netz kostet Geld.“ Eine öffentliche Plattform wie www.ebundesanzeiger.de existiert bereits. Die Prozesse zur Offenlegung von Jahresabschlüssen sind nicht neu zu erfinden, sondern lediglich der Meldekreis zu erweitern. Die Anpassungsarbeiten auf der Plattform sollten daher überschaubar sein. Die Kommunen sparen Zeit für Fotokopien. Wenn Kommunen neben dem Zahlenwerk noch bunte Bürgerhaushaltsbroschüren erstellen, ist dies eine freiwillige Ausgabenposition, die unabhängig ist von dieser Initiative.

Gegenargument: „Andere Länder haben Einblick in deutsche Jahresabschlüsse.“ Die ganze Internetwelt hat Zugang zu den offengelegten Jahresabschlüssen der Kapitalgesellschaften. Jahresabschlüsse sind für die Welt eine vertraute (erwartete) Informationsbasis, die Spekulationen über die finanzielle Lage beenden und Vertrauen schaffen bzw. Entscheidungen forcieren, dieses Vertrauen wieder in absehbarer Zeit herzustellen. Deutschland ist zudem gut geeignet, in der EU hier voran zu gehen (analog zur kommunalen Schuldenbremse). Insofern ist 2011 ein gutes Startjahr, den Bürgern mit der Veröffentlichung der Jahresabschlüsse den Pfad zur Einhaltung der Schuldenbremse transparent zu machen. Je früher alle Kommunen an dieser Herausforderung konkret arbeiten, desto leichter ist der Anpassungsprozess. Informierte Bürger können die Lokalpolitik dabei unterstützen und defizitfreudige Abgeordnete abbremsen. Gegenüber Nachbargemeinden werden die Daten auf interner Ebene ohnehin heute bereits verglichen. Der Nutzen an lokalen Haushalten ist für andere Länder, die nicht Gläubiger oder Vertragspartner der Kommune sind, nur nachrangig interessant. Werden in anderen Ländern Ansatzpunkte zur Verbesserung deren Haushalte erkannt, kann dies zur Stabilität deren Haushalte beitragen. Davon profitiert Deutschland als ein Mitglied im Euro-Haftungsverbund und als Exportland.

Mit der Internettransparenz nicht-personengebundener Informationen sollte eine moderne Demokratie kein Problem haben.

i) Zusammenfassung

Der öffentliche demokratische Staat sollte sich mindestens der gleichen öffentlichen Transparenz stellen, wie dies private Unternehmen für ihre Kunden, Mitarbeiter und Gläubiger im Internet tun. Dies erhöht das Vertrauen in die Volksvertretung. Die aktuellen gesetzlichen „Be-

denken gegen die Internetveröffentlichung“ sind für ein modernes Land wie Deutschland dringend reformbedürftig, um dem Pfad zur Schuldenbremse mit Beteiligung der Bürger sicher gehen zu können. Aus dem Verbot muss ein Offenlegungsgebot gemacht werden. Durch Pflichtveröffentlichungen im Netz können Zeit und Kosten gespart werden.

Die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ bittet Sie daher um Unterstützung des Anliegens der Veröffentlichung aller kommunalen Jahresabschlüsse im Internet. Bitte helfen Sie uns, die Volksvertreter von der Transparenz zu überzeugen.

Der Vorschlag zur Offenlegung der Jahresabschlüsse aller Gemeinden, Städte und Kreise im Internet wurde von der Projektgruppe differenziert diskutiert. In vielen Ländern und Gemeinden, in denen bereits nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement bilanziert wird, bestehen bereits entsprechende gesetzliche Regelungen zur Veröffentlichung. Die Projektgruppe hat sich schließlich für die Aufnahme einer eigenen Handlungsempfehlung für die Offenlegung der Jahresabschlüsse entschieden.⁷¹⁶

IX. Handlungsempfehlung „Aufbau eines Einheitlichen Ansprechpartners als Deutsche Exportagentur für moderne Verwaltung und E-Government“ (42:0)

Thema und Beschreibung des Vorschlags

Die deutsche Verwaltung gilt international als Vorzeigemodell, insbesondere hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit, Gleichbehandlung und rationalen Handelns. Daher ist es nicht verwunderlich, dass moderne Verwaltung schon immer ganz oben auf der Agenda deutscher Entwicklungspolitik stand. Dies gilt jedoch nicht für E-Government.

Gegenwärtig verschläft Deutschland den Export von E-Government. Denn mit dem Aufkommen von E-Government werden die Karten weltweit in Sachen Transfer von Verwaltungssystemen neu gemischt; das allerdings weitestgehend unbemerkt von den Europäischen Staaten, respektive Deutschland. Es sind vor allem asiatische Staaten, die den Export von E-Government-Strategien und Lösungsansätzen aktiv und auf höchster politischer Ebene angesiedelt forcieren. Dabei hätte auch Deutschland, trotz aller Detailkritik und diverser Umsetzungsverzögerungen Einiges in Sachen E-Government zu bieten, wie z. B. D115, Shared Service Center, De-Mail, E-Pass oder diverse Standards (z. B. XÖV).

Eine Exportorientierung bei Verwaltungsmodellen respektive E-Government hätte vor allem strategische Be-

deutung für eine Exportnation wie Deutschland. Gerade als Exportnation braucht Deutschland wie auch die anderen EU-Mitgliedstaaten zuverlässige Partnerregierungen, die über einen hohen Stand an good governance verfügen. Wesentlich ist, dass ähnliche Verwaltungssysteme den kulturellen und wirtschaftlichen Austausch zwischen verschiedenen Nationen und Regionen erleichtern. E-Government-Export ist damit in einer globalen Welt mehr denn je zu einem strategischen Vorteil geworden, weil damit auch Wertvorstellungen von guter Verwaltung und nicht etwa nur Technik transferiert wird.

Auch deutsche Ministerien erreichen permanent Anfragen aus dem Ausland, weil ausländische Verwaltungsbeamte (immer noch) Interesse an moderner deutscher Verwaltung haben, dem jedoch verwaltungsintern viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die große Chance, E-Government-Strategien und -Know-how zu exportieren, wird gegenwärtig verschenkt, was geostrategisch nicht klug ist. In Deutschland liegen ausreichend technisch-organisatorische E-Government-Lösungen vor, die in unterschiedlichen organisatorischen Kontexten ihre Wirkung entfalten können. Vorgeschlagen wird der Aufbau einer spezialisierten nationalen Exportagentur für moderne Verwaltung und E-Government, die systematisch die vorhandenen bzw. umgesetzten innovativen E-Government-Ansätze in Deutschland so analysiert und aufarbeitet, dass sie vertriebs- bzw. exportfähig sind. Hierdurch können E-Government und die damit verbundenen Dienstleistungen ein wirksamer Wirtschaftsfaktor werden. Zwar gibt es heute schon einige Einzelaktivitäten einzelner Organisationen und Unternehmen, jedoch stehen diese allenfalls unkoordiniert nebeneinander. Es gibt zurzeit keine Stelle, wo das Wissen zu modernem Government aller Ebenen systematisch aufbereitet wird und schon gar nicht für den Export.

Zudem werden ausländische Delegationen, die sich in Deutschland über moderne Verwaltung und E-Government informieren lassen wollen, von Ministerien eher als Störfaktor denn als Partner oder potentielle Kunden betrachtet, weil die Beamten von ihrem Alltagsgeschäft abgehalten werden. Ausländische Verwaltungsexperten finden daher aktuell keine zentrale bzw. einheitliche Anlaufstelle für moderne deutsche Verwaltung, daher erscheint eine Exportagentur, die als einheitlicher Ansprechpartner für moderne Verwaltung und E-Government fungiert, dringend notwendig. Träger einer solchen Exportagentur kann eine wissenschaftliche Einrichtung sein, u. a. aufgrund ihrer Neutralität und des erforderlichen Forschungsaufwandes. Denn es sind insbesondere Politikstrategien und Programme auszuwerten, um Dienstleistungen zu modernem E-Government auch international darstellen zu können. Weiterhin kann die Exportagentur professionelle Studientouren für internationale Delegationen vor Ort in Deutschland durchführen und hierdurch gleichzeitig die Anforderungen aus anderen Ländern in neue Dienstleistungen und Verwaltungsmodelle übersetzen.

⁷¹⁹ Die Enquete-Kommission verweist in ihren Handlungsempfehlungen zum Kapitel Exekutive unter dem Stichwort Open Data ausdrücklich auf die Transparenz bei kommunalen Jahresabschlüssen.

Der Vorschlag wird im Bericht dokumentiert. In der Projektgruppe wurde geäußert, der Grundgedanke, innovative Ideen im In- und Ausland zu verbreiten, sei richtig und sinnvoll. Problematisch an diesem Vorschlag sei, dass er sich sehr auf proprietäre Systeme und auf ministeriell angelegte Verfahren beziehe. Die Ausführungen bezögen sich auf einen sehr begrenzten Aspekt der Thematik.

X. Nutzung des Internets für Gesetzgebungsverfahren (35:1)

Ziele und Beschreibung des Vorschlags

Die Möglichkeit, Bürger an politischen Vorgängen (Erarbeitung einer Entscheidungsgrundlage für die Gesetzgebung, Verwaltungsvorgänge, Beurteilung von Stellungnahmen von Ministerien zu Gesetzesvorhaben etc.) stärker als in der Vergangenheit zu beteiligen, könnte von den E-Petitionen und dem vorliegenden Partizipationsprojekt der Enquete aus auf alle wichtigen politischen Projekte (Rentenpolitik, Steuerpolitik, Verkehrspolitik, Enquete zu Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität etc.) ausgeweitet werden.

Angesichts der großen Zahl interessierter Bürger ergibt sich die einmalige und neue Chance, viele Anregungen und gute Ideen der Bürger direkt aufzunehmen, um ein Gesetzesvorhaben oder eine politische Entscheidung optimal vorzubereiten. Bereits heute können durch Volksscheide Gesetzgebungsverfahren in einzelnen Ländern initiiert werden. Mit Hilfe internetgestützter Verfahren könnte dies effizienter durchgeführt werden.

Statt in Anhörungen den Umweg über (Lobby-) Verbände und das klassische Anhörungsverfahren zu nehmen, gibt es eigentlich keinen Grund, die betroffenen Bürger nicht direkt zu fragen bzw. ihnen die Möglichkeit zu geben, sich mit der eigenen Expertise einzubringen. Hierbei können bisher verantwortliche Verbände auch weiterhin als Moderatoren im Prozess der Kontaktaufnahme und des Dialogs zwischen Politik und Bürgern wirken.

Es geht nicht um das „Entweder-oder“ sondern darum, ein produktives Miteinander von Parlament und interessierten Bürgern zu ermöglichen.

Der Grundgedanke des Vorschlags *Nutzung des Internets für Gesetzgebungsverfahren* spiegelt sich zum Teil in den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe zum Kapitel Legislative wider, auch wenn er nicht ausdrücklich als Handlungsempfehlung übernommen wurde.⁷¹⁷

Um deutlich hervorzuheben, dass die Bürgerbeteiligung einen besonderen Stellenwert einnimmt, wurden unabhängig davon, wie die Projektgruppe am Ende mit den einzelnen Vorschlägen verfahren ist, die zehn Vorschläge

⁷²⁰ Vgl.: Handlungsempfehlungen zu Kapitel II, insbes. Unterpunkt c) Erhöhung der politischen Partizipation im Deutschen Bundestag.

noch einmal gesondert und im Wortlaut in dieses Kapitel aufgenommen, die auf der Beteiligungsplattform die meiste Unterstützung erhielten.

8 Sondervoten⁷²¹

8.1 Sondervoten zu Kapitel 5 Strukturwandel der Öffentlichkeit

8.1.1 Ergänzendes Sondervotum der Fraktion DIE LINKE zu Kapitel 5.1.2 Strukturwandel der bürgerlichen Öffentlichkeit⁷²²

Die neu entstandene Netzöffentlichkeit verhält sich gegenüber der traditionellen Medienöffentlichkeit bis heute dezidiert kritisch. Neben Zeitungen, öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatwirtschaftlichen Massenmedien fungieren zunehmend auch unabhängige Akteure der Internetöffentlichkeit als „vierte Gewalt“ und kritische Kontrollinstanz. Medien wie netzpolitik.org, perlentauher.de oder carta.info haben sich nicht zuletzt dadurch einen Namen gemacht, dass sie die Berichterstattung der großen Medien kritisch kommentiert und ergänzt haben.

8.1.2 Ergänzendes Sondervotum der Fraktion DIE LINKE zu Kapitel 5.1.2 Strukturwandel der bürgerlichen Öffentlichkeit⁷²³

Was das Entstehen der Netzöffentlichkeit angeht, so kann vom Internet gerade nicht behauptet werden, was für die traditionellen Massenmedien durchaus gilt: dass nämlich Eigentumsverhältnisse zu einem Ausschluss vieler zugunsten weniger führen würden.

Yochai Benkler hat dies 2006 auf zwei wesentliche Voraussetzungen zurückgeführt.⁷²⁴ Zum einen auf eine grundsätzliche Neutralität der Netze. Die Inhalte wurden zu gleichen Bedingungen transportiert, ohne Bevorzugung einzelner Datenpakete gegenüber anderen, und die Netze wurden nicht zentral kontrolliert, also war auch keine zentrale Kontrolle der Kommunikation und damit letztlich der Öffentlichkeit möglich. Zum anderen, so Benkler, konnten die Kommunikationsteilnehmer ihre Endgeräte universell verwenden.

Aufgrund dieser beiden Voraussetzungen konnte eine Sphäre entstehen, die Benkler als „non-market production“ bezeichnet. Sie stellte unter Beweis, dass Menschen bereit waren, in ihrer Freizeit produktiv zu sein, ohne dass diese Produktivität marktwirtschaftlich organisiert war. Auch die beschriebene Netzöffentlichkeit verdankt sich solchem freiwilligen Engagement. Es sind Menschen, die

⁷²¹ Sofern ein nachfolgend aufgeführtes Sondervotum von einer Fraktion oder einem bzw. einer Sachverständigen befürwortet wird, ist dies durch eine Fußnote an dem entsprechenden Sondervotum kenntlich gemacht.

⁷²² Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schließt sich diesem Sondervotum an.

⁷²³ Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schließt sich diesem Sondervotum an.

⁷²⁴ Vgl.: Benkler, Yoachi (2006): *The Wealth of Networks*. Yale University Press. New Haven and London. http://www.benkler.org/Benkler_Wealth_Of_Networks.pdf

jenseits der Verwertungslogik miteinander in Kommunikation und Interaktion treten, sich über Themen austauschen, die sie für relevant halten, und dabei eine Öffentlichkeit im besten Sinne herausbilden, nämlich eine freie und unabhängige.

Der Vorwurf, diese neue Öffentlichkeit genüge journalistischen Qualitätsstandards nicht, geht deshalb ebenso fehl wie jener, sie könne mit professionell vermarkteten Produkten nicht konkurrieren. Sie ist nicht an ihrer marktwirtschaftlichen Effektivität zu messen, sondern daran, inwiefern sie einer möglichst großen Anzahl von Betroffenen Partizipationschancen eröffnet. Die Qualität dieser nicht marktwirtschaftlich orientierten Öffentlichkeit misst sich daran, inwiefern sie den Anspruch, allgemein zugänglich zu sein, einlösen kann. Heute, fünfzig Jahre nach der Analyse von Habermas, sechs Jahre nach der von Benkler, zeigt sich indes deutlich, dass die kritische Gegenöffentlichkeit des Netzes bedroht ist, weil die Voraussetzungen, die ihr Entstehen ermöglichten, sich ändern.

Die Einführung von „Mehrwertdiensten“ und „Qualitätsklassen“, die es den Telekommunikationsunternehmen ermöglichen soll, bestimmte Inhalte gegenüber anderen zu bevorzugen, stellt die neue Netzöffentlichkeit prinzipiell in Frage. Daten wären im Informationszeitalter nicht neutral, sondern enthalten Informationen, die als bedeutend oder unbedeutend, harmlos oder gefährlich, legal oder illegal klassifiziert werden können. Insofern wäre die Kontrolle der Infrastruktur von der Inhalteregulierung nicht mehr sauber zu trennen.

Weiterhin können moderne Smartphones zunehmend weniger individuell verwendet werden. Sie eröffnen einen bequemen Zugang zu ausgewählten Konsumplattformen und erleichtern den Upload eigener Inhalte nur in einem begrenzten Rahmen. Ein uneingeschränkter Zugang zum Internet bleibt zwar grundsätzlich möglich, doch die vorkonfigurierten Apps der kommerziellen Anbieter kanalisieren diesen Zugang prinzipiell. Durch die Nutzung dieser Anwendungen werden für die Nutzerinnen und Nutzer bestimmte Bereiche der Netzöffentlichkeit ausgeblendet. Gerade nicht-kommerzielle Inhalteanbieter werden es zukünftig noch schwerer haben, überhaupt wahrgenommen zu werden. Mit dem Gewinn an Nutzungskomfort, den die modernen High-Tech-Gadgets mit sich bringen, geht ein potenzieller Verlust an Selbstbestimmung der Kommunikationsteilnehmer über ihre Geräte und ihre Kommunikationskanäle einher.

Wie die Netzöffentlichkeit sich in Zukunft entwickelt, ist zweifellos mit entscheidend für die Chancen einer freien und demokratischen Öffentlichkeit.

8.1.3 Sondervotum der Fraktion DIE LINKE zu Kapitel 5.2 Öffentlichkeit im Internet

Dass bestimmte gesellschaftliche Gruppen in die mediale Öffentlichkeit eindringen und diese zwingen, „ihre“ Themen zu behandeln, sich mit „ihren“ Fragen auseinanderzusetzen, ist vor dem digitalen Wandel in der Geschichte der westlichen Massenmedien nur ausnahmsweise vorge-

kommen. Das emanzipatorische Potenzial der netzpolitischen Öffentlichkeit sollte insofern nicht unterschätzt werden. Auch ist dem Vorwurf, diese Öffentlichkeit sei selbstbezogen und fragmentiert, mit Vorsicht zu begegnen. Kritische Gegenöffentlichkeiten haben sich von überkommenen, herrschenden medialen Welten immer schon dadurch abgegrenzt, dass sie jene Themen aufgriffen, die sie in der größeren, angeblich „gemeinsamen“ Öffentlichkeit nicht ausreichend repräsentiert sahen. Dass die politische Öffentlichkeit im Netz bis heute vor allem netzpolitische Themen behandelt, sich also eher mit Urheberrecht, Datenschutz und Netzneutralität befasst als mit Atomkraft und Hartz IV, ist insofern kein Wunder.

8.2 Sondervoten zu Kapitel 6 Handlungsempfehlungen

8.2.1 Ergänzendes Sondervotum der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE und der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch zu den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Demokratie und Staat.

Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE., sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch begrüßen es ausdrücklich, dass es der Enquete-Kommission gelungen ist, zu einigen grundsätzlichen Fragen des Wandels zur digitalen Gesellschaft und den damit verbundenen Herausforderungen für Demokratie und Staat und für politische und parlamentarische Prozesse eine gemeinsame Position zu erarbeiten. Dabei ist es insbesondere zu begrüßen, dass die Enquete-Kommission sich einvernehmlich für die Beachtung von Grundprinzipien digitaler politischer Partizipation ausgesprochen und konkrete Anforderungsprinzipien festgeschrieben hat. Die Ausarbeitung der gemeinsamen Position ist wesentlich auf den intensiven Austausch in der von der Enquete-Kommission eingesetzten Projektgruppe Demokratie und Staat zurückzuführen. Erfreulicherweise orientierte sich dieser Diskussionsprozess oftmals nicht an den üblichen Fraktionsgrenzen.

Über die gefundenen gemeinsamen Positionen konnte in einigen grundsätzlichen Fragestellungen und auch in wesentlichen Detailpunkten allerdings keine Einigkeit erzielt werden. Dies betrifft insbesondere die gesellschaftliche Bedeutung von Transparenz und Informationsfreiheit und des Petitionsrechtes sowie wesentliche Detailfragen zu den partizipativen Potenzialen und den damit verbundenen Herausforderungen. Gerade beim Themenkomplex Informationsfreiheit und Transparenz standen sich bei den Beratungen in der Projektgruppe Demokratie und Staat und in der Enquete-Kommission teilweise unveröhnliche Positionen gegenüber, die vor allem in einem unterschiedlichen Demokratie- und Staatsverständnis begründet liegen.

Mit dem Internet und damit verbundenen technischen Innovationen kann mangelnde Transparenz staatlicher Vorgänge oder das Fehlen von Partizipationsmöglichkeiten nicht mehr damit begründet werden, es sei technisch nicht realisierbar oder zu aufwändig. Damit wird es zu einer politischen Entscheidung, ob an einer Stelle Transparenz geschaffen wird oder nicht, oder ob man Bürgerinnen und Bürger an einem Prozess direkt teilhaben lässt oder nicht. Hier neigen die die Regierung tragenden Parteien offenbar eher dazu, von den Bürgerinnen und Bürgern Transparenz zu verlangen (daher eine eher kritische Haltung zur „Anonymität im Netz“ bis hin zur öffentlichen Forderung des Vorsitzenden der Kommission nach einem Digitalen „Vermummungsverbot“⁷²⁵, das allerdings erfreulicher Weise im Bericht der Kommission keinen Niederschlag findet). Sie sind dagegen eher zurückhaltend, was die Transparenz des Staates gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern angeht.

Die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft hat in der Gestaltung ihrer eigenen Arbeit erfahren, dass die Frage nach Transparenz nicht mit einem einfachen Ja oder Nein zu beantworten ist, sondern es entscheidend darauf ankommt, wie Transparenz hergestellt wird. Es macht einen Unterschied, ob eine Ausschusssitzung live gestreamt wird oder (nur) das Protokoll öffentlich zugänglich ist, ob im Protokoll die Beiträge namentlich zugeordnet sind oder nicht. Live-Öffentlichkeit kann das Verhalten der Beteiligten verändern, auch in einer unproduktiven Weise, sie hat aber auch eine hohe Authentizität und kann so die Akzeptanz steigern. Hier bedarf es einer sorgfältigen Abwägung für jeden Einzelfall, was die Öffnung und Schließung von Prozessen angeht. Alle Institutionen sind aufgefordert, die Transparenz ihrer Verfahren mit Blick auf das Potential eines offenen Staates zu prüfen und zu bewerten und ggf. neu zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund werden seitens der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE, sowie der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch folgende über die mehrheitlich beschlossenen Handlungsempfehlungen hinausgehenden Handlungsempfehlungen gegeben:

1. Allgemeine Empfehlungen

Partizipation will gelernt sein

Das Internet ist zu einer Basistechnologie geworden, ohne die viele Potenziale nicht mehr erschlossen werden können. Die Enquete-Kommission hat hierzu in ihrem Zwischenbericht „Medienkompetenz“ den Begriff „digitale Selbstständigkeit“ geprägt. Ein kompetenter, gestaltender Umgang mit Medien und dem Internet ist eine Voraussetzung zur Beteiligung des Einzelnen am gesell-

schaftlichen Diskurs. Medienkompetenz wird damit zum Schlüssel zur gesellschaftlichen Teilhabe in Bildung und Ausbildung, Arbeit, Gemeinwesen und Politik. Medienkompetenz ist eine Basiskompetenz der digitalen Gesellschaft. Auch Partizipation will gelernt sein. Es wird daher empfohlen, dass die neuen Formen der Partizipation Eingang in die schulische und außerschulische Bildung finden müssen.

Weiterentwicklung der Partizipationstools

Es haben sich in den vergangenen Jahren Standards für Partizipationstools herausgebildet, die auch Eingang gefunden haben in zahlreiche technische Beteiligungstools. Die Enquete-Kommission selbst hat mit ihrem Beteiligungstool auf der Basis von Adhocracy viele wichtige Erfahrungen gesammelt und auch Defizite in der technischen Umsetzung erkannt und zum Teil auch abbauen können. Oftmals sind die technischen Systeme sehr voraussetzungsvoll und für viele Nutzerinnen und Nutzer ist oftmals nicht leicht erkennbar, wann sie sich in welcher Form konkret beteiligen können. Notwendig ist die kontinuierliche Weiterentwicklung entsprechender Partizipationstools, auch im konkreten Einsatz, um den Zugang so niederschwellig und die Mitwirkung so nutzerfreundlich wie möglich zu gestalten.

Partizipation richtig einordnen

Die Bestandsaufnahme hat ergeben, dass sich themenbezogen bereits Mobilisierungseffekte durch das Internet zeigen, allerdings dauerhaft eher die Gruppen an der politischen Diskussion teilhaben, die dies früher auch taten. Zum einen sind also Maßnahmen zu ergreifen, die allen jedenfalls die einfache Möglichkeit eröffnen, die neuen Partizipationsmöglichkeiten zu nutzen (siehe dazu z. B. Handlungsempfehlungen zu Kapitel I – Grundlagen der E-Demokratie).

Zudem sollten aber alle Formen der Bürgerbeteiligung dem Faktum Rechnung tragen, dass es oft nur Gruppen aus bestimmten sozialen Milieus mit spezifischen Interessen sind, die mitmachen. Ihr Engagement und ihr Input sind wichtig, sollten aber vor dem Hintergrund dieser Selbstselektion bewertet werden. Zudem sind in einer Demokratie auch die Interessen derer angemessen zu berücksichtigen, die sich – aus welchen Gründen auch immer – nicht beteiligen und darauf setzen, dass sie von den gewählten Politikerinnen und Politikern repräsentiert werden. Im Rahmen der Budgetierung von Online-Partizipationstools sollten entsprechende Haushaltstitel verankert werden, die dazu dienen, auf geeignete Weise diejenigen an Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen, für die Online-Tools eine Hürde darstellen. Andernfalls führte die Partizipation zu einer Übermacht digitaler Eliten.

Partizipation und Mitentscheidung

Die Kommission empfiehlt, im Zuge einer Verbesserung der Bürgerbeteiligung insbesondere bei der Planung großer Infrastrukturprozesse die Möglichkeiten des Internets

⁷²⁵ Vgl. hierzu: Süddeutsche Zeitung, Süddeutsche Digital (2010): Herr Fischer und das Vermummungsverbot, 15. November 2010. <http://www.sueddeutsche.de/digital/cdu-abgeordneter-ermtet-spott-herr-fischer-und-das-vermummungsverbot-1.1024052> (abgerufen am 8. November 2012).

stärker zu nützen. Dies gilt vor allem dann, wenn nicht nur einzelne Betroffene oder Verbände, sondern oder die breite Öffentlichkeit beteiligt werden soll. Die Kommission empfiehlt, hohe und einheitliche Qualitätsstandards für solche Prozesse der Partizipation zu entwickeln, zu denen etwa die eine bürgernah formulierte Information über den Gegenstand der Partizipation, die umfassende Transparenz der relevanten Dokumente, eine neutrale Dokumentation und die Sicherung der Berücksichtigung der Ergebnisse im weiteren Verwaltungsverfahren gehören. Auch bei Beteiligung privater Dritter an den Partizipationsprozessen (etwa Verwaltungshelfer oder unabhängige Konfliktmittler/Mediatoren) müssen diese Qualitätsstandards gewährleistet sein.

Ausreichendes Personal und eine umfassende Fortbildung der Verwaltungsbediensteten über die diversen Methoden der formellen und informellen Partizipation, insbesondere mit Hilfe des Internets und moderner Kommunikationsmittel, ist unabdingbar.

In den vergangenen Jahren gab es mehrere gesetzgeberische Initiativen auf europäischer Ebene wie auch auf Bundes- und Landesebene zu internetspezifischen Fragestellungen, die zum Teil einen intensiven Protest im Internet und darüber hinaus ausgelöst haben. Die Enquete-Kommission empfiehlt, bei solchen Vorhaben die Kompetenz der Nutzerinnen und Nutzer in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen und eine entsprechende Beteiligung zu initiieren.

Die Enquete-Kommission empfiehlt darüber hinaus, regionale und kommunale Vorhaben zur Mitbestimmung (Bsp. Bürgerhaushalte) zu unterstützen und zu fördern.

Soziale Aspekte der Beteiligung

Um die durch das Internet verbesserten Möglichkeiten der Information, des direkten Kontakts zu Politikerinnen und Politikern oder des Zugangs zu staatlichen Leistungen sicherzustellen, sind die notwendigen technischen, materiellen und kulturellen Voraussetzungen so auszugestalten, dass alle Bürgerinnen und Bürger an ihnen partizipieren können. Demokratie setzt die Chance für alle Bürgerinnen und Bürger voraus, sich an ihr beteiligen zu können. Die Politik ist aufgefordert, diese Chancen zu gewährleisten. Dies setzt voraus, dass

- alle Haushalte über einen leistungsfähigen und breitbandigen Internetanschluss verfügen,
- Beteiligungstools und Internetseiten barrierefrei sind,
- Online-Beteiligungsinstrumente so ausgestaltet werden, dass möglichst keine soziale Selektion der Beiträge stattfindet. Es müssen systematische Möglichkeiten vorgesehen sein, die Interessen sozial schwacher und bildungsferner Schichten, denen die Teilhabe an politischen Kommunikationsprozessen schwerer fällt als anderen Akteuren der Zivilgesellschaft, in die Beratung und Entscheidungsfindung zu integrieren,
- direktdemokratische Instrumente einen wirksamen Minderheitenschutz vorsehen. Der Wettbewerb von

Standpunkten und Meinungen darf nicht zur systematischen Benachteiligung von Minderheiten- und Fremdwahrnehmungen führen, die aus angebbaren Gründen Schwierigkeiten haben, sich im vorgesehenen Rahmen Gehör zu verschaffen,

- Beteiligungsangebote responsiv und dialogisch ausgestaltet sind. Bürgerinnen und Bürger müssen auf Anregungen, die nicht bloße Partikularinteressen vertreten, von zuständigen Stellen eine fundierte Antwort bekommen. Partizipationsangebote müssen in ihrer Summe einen „universal intake“ ermöglichen, also die grundsätzliche Möglichkeit, berechnigte Anliegen jeder Art einzubringen. Partizipation darf nicht auf bestimmte, politisch erwünschte Diskursthemen beschränkt bleiben.

Offene und neutrale Netze als Grundvoraussetzung

Das Prinzip der Netzneutralität, das einen diskriminierungsfreien Transport von Inhalten gewährleistet, muss erhalten bleiben und auf nationaler und auf europäischer Ebene gesetzlich verankert werden.

Der Datenschutz muss auf europäischer Ebene für alle Mitgliedstaaten fortentwickelt und auch im Netz wirksam durchgesetzt werden. Als gesetzgeberisches Leitbild sollte dabei die größtmögliche Selbstbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer dienen.

Um die Möglichkeit der Partizipation im Internet zu gewährleisten, ist darauf hinzuwirken, dass keine Monopolisierung von Anbieterplattformen entsteht. Nur durch ein vielfältiges Angebot an Teilnehmungsplattformen kann verhindert werden, dass Plattformbetreiber die Bedingungen der Nutzung diktieren. Ein Diktat der Nutzungsbedingungen seitens der Anbieter ist in einem so sensiblen Bereich wie der digitalen Demokratie nicht hinzunehmen.

Anonyme Kommunikation angemessen schützen

Der Bericht der Enquete-Kommission hat aufgezeigt, dass dem Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts angesichts der zunehmend ubiquitären, alltäglich gewordenen digitalen Erfassung eine besondere Bedeutung zukommt. Die konkrete Umsetzung eines Rechts auf Anonymität wirft aber auch, auch dies hat der Bericht deutlich gemacht, schwierige rechtliche Fragen auf, über deren Beantwortung in der Kommission keine vollständige Einigung erzielt werden konnte.

Nach der zum Teil sehr aufgeregt geführten Debatte über die Bedeutung von anonymer Kommunikation im Netz ist dieser einstimmig gefasste Beschluss, die Möglichkeit der anonymen und pseudonymen Nutzung erhalten zu wollen, ausdrücklich zu begrüßen, da er die Bedeutung von anonymer Kommunikation anerkennt. Zugleich geht diese Forderung aber nicht weit genug, weil damit lediglich der Status Quo festgeschrieben wird.

Auch im Internet muss es, wie im sonstigen alltäglichen Leben, möglich sein, gegenüber Dritten die eigene Anonymität zu wahren. Dies gilt insbesondere für politische

Meinungsäußerungen. In einer demokratischen Gesellschaft ist es unerlässlich, die eigene Meinung frei und ohne Angst äußern zu können. Tatsächlich ist dieses Recht heute schon in § 13 TMG verbürgt, indem dort Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen dazu verpflichtet werden, „die Nutzung von Telemedien und ihre Bezahlung anonym oder unter Pseudonym zu ermöglichen, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist.“ (§ 13 Absatz 6 TMG). Eine Einschränkung der Anonymität mit dem Ziel, Meinungsäußerungen bestimmten Individuen zuordnen zu können, wäre auch mit der grundgesetzlich verbürgten Meinungsfreiheit nicht vereinbar. Dies wird von der Rechtsprechung einhellig anerkannt. So hat das OLG Hamm am 3. August 2011 (I-3 U 196/10) festgestellt:

„Die für das Internet typische anonyme Nutzung entspricht zudem auch der grundrechtlichen Interessenlage, da eine Beschränkung der Meinungsfreiheit auf Äußerungen, die einem bestimmten Individuum zugerechnet werden, mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 GG nicht vereinbar ist. Die Verpflichtung, sich namentlich zu einer bestimmten Meinung zu bekennen, würde allgemein die Gefahr begründen, dass der Einzelne aus Furcht vor Repressalien oder sonstigen negativen Auswirkungen sich dahingehend entscheidet, seine Meinung nicht zu äußern.“⁷²⁶

Der BGH hat in seiner bekannten Spickmich-Entscheidung vom 23. Juni 2009 (VI ZR 196/08) entschieden:

„Eine Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit auf Äußerungen, die einem bestimmten Individuum zugeordnet werden können, ist mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 GG nicht vereinbar. Die Verpflichtung, sich namentlich zu einer bestimmten Meinung zu bekennen, würde nicht nur im schulischen Bereich, um den es im Streitfall geht, die Gefahr begründen, dass der Einzelne aus Furcht vor Repressalien oder sonstigen negativen Auswirkungen sich dahingehend entscheidet, seine Meinung nicht zu äußern. Dieser Gefahr der Selbstzensur soll durch das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung entgegen gewirkt werden (vgl. Ballhausen/Roggenkamp K&R 2008, 403, 406).“⁷²⁷

Über eine „kommunikationstheoretische Deutung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts“ kommt Bizer explizit zu einem Recht auf Anonymität.⁷²⁸ Hintergrund solcher Ansätze zur Begründung eines Rechts auf anonyme Kommunikation sind Befürchtungen, dass bei einer Pflicht zur namentlichen Äußerung die Gefahr bestehen könnte, dass

sich Personen am Gebrauch ihrer Kommunikationsfreiheit gehindert sehen, weil sie die Konsequenzen einer Äußerung fürchteten. Es soll verhindert werden, dass in solchen Situationen eine Form der Selbstzensur greift – so auch die Entscheidung des BGH (68 a. a. O.).⁷²⁹ Es liegt nahe, dass dort, wo eine Pflicht zum Klarnamen besonders weitreichende Folgen hat – also etwa der öffentlichen Kommunikation, bei der strukturell Inhalte verloren gehen – die Beeinträchtigung der Kommunikationsfreiheit besonders groß ist. Ob das derzeitige rechtliche Konzept der Kennzeichnungspflichten den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, ist bislang weder wissenschaftlich noch in der Rechtsprechung abschließend geklärt.

Vor diesem Hintergrund gibt es keinen Anlass, über ein „Digitales Vermummungsverbot“ nachzudenken. Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE, sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch empfehlen daher vielmehr, im Einklang mit dieser Rechtsprechung und auf Grundlage von Artikel 5 Grundgesetz allen Forderungen nach einem Klarnamenzwang im Internet eine klare Absage zu erteilen. Dies gilt auch für Rufe nach einer Identifizierbarkeit von Individuen zum Zwecke der Zuordnung von bestimmten Meinungsäußerungen in Blogs, Foren oder Kommentarspalten. Vielmehr ist das System des § 55 RStV nicht nur zu erhalten, das unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von der Pflicht vorsieht, sein Angebot zu kennzeichnen, sondern fortzuentwickeln. Angesichts der Probleme, diese Norm mit ihren unbestimmten Rechtsbegriffen in Feldern wie nutzergenerierte Inhalte in der Praxis anzuwenden, bietet sich zudem eine Evaluation und anschließende Optimierung der Regelung an. Es wird darüber hinaus empfohlen, dass die allgemeine gesetzliche Verpflichtung der Dienstleister, anonyme und pseudonyme Nutzungsmöglichkeiten von Internetdiensten anzubieten, weiter gestärkt wird und dass Verstöße gegen die Möglichkeit und Wahrung von Pseudonymität und Anonymität sanktioniert werden können.

Herausforderungen für Parteien in der politischen Kommunikation

Die strukturelle Veränderung öffentlicher Kommunikation stellt vor allem die Parteien vor Herausforderungen, denen als Institutionen „zwischen Staat und Gesellschaft“ eine besondere Rolle bei der politischen Meinungs- und Willensbildung zukommt. Die eingangs genannten Fraktionen und Sachverständigen haben den Eindruck, dass die politischen Parteien – von Ausnahmen abgesehen – weiterhin von einem Politikverständnis ausgehen, bei dem die Parteien als Institutionen den natürlichen Mittelpunkt der politischen Kommunikation einer Gesellschaft bilden. Dieses Verständnis von politischer Kommunikation scheint ergänzungsbedürftig. Vielmehr findet an vie-

⁷²⁶ Vgl. dazu: Telemedicus e. V. Recht der Informationsgesellschaft: OLG Hamm. Recht auf anonymisierte Internetnutzung. OLG Hamm, Beschluss v. 20. August 2003. Az. I-3 U 196/10. <http://www.telemedicus.info/urteile/Allgemeines-Persoenlichkeitsrecht/1302-OLG-Hamm-Az-I-3-U-19610-Recht-auf-anonymisierte-Internetnutzung.html>

⁷²⁷ Vgl. dazu: Telemedicus e. V. Recht der Informationsgesellschaft: BGH. Spickmich.de. BGH, Urteil v. 23. Juni 2009. Az. VI ZR 196/08. <http://www.telemedicus.info/urteile/Internetrecht/Lehrerbewertung-im-Internet/816-BGH-Az-VI-ZR-19608-Spickmich.de.html>

⁷²⁸ Vgl.: Bizer, Johann (2003): Das Recht auf Anonymität in der Zange gesetzlicher Identifizierungspflichten, In: Bäuml, Helmut/von Mutius, Albert (Hrsg.): Anonymität im Internet – Grundlagen, Methoden und Tools zur Realisierung eines Grundrechts. Braunschweig, S. 78 ff.

⁷²⁹ Vgl.: Heilmann, Stefan (2012): Informationspflichten im Telemedienrecht und User-generated Content. Hamburg (in Vorbereitung).

len Stellen der Gesellschaft relevante Kommunikation über die Gesellschaft bewegende Themen statt. Der Versuch, diese Kommunikation auf die Plattformen der Parteien „umzuleiten“ erscheint angesichts der Eigengesetzlichkeiten der internetbasierten Kommunikation wenig erfolgversprechend. Stattdessen werden sich die Parteien mit den digitalen Orten vernetzen müssen, in denen politische Kommunikation tatsächlich stattfindet.

2. Wissensabhängigkeit des Staates und Einbeziehung von Sachverstand

Die Rechtsfragen, die sich mit Blick auf das Internet stellen, sind selbst ein Beispiel für die zunehmenden Schwierigkeiten, angemessene rechtliche Antworten in einer wissensbasierten Gesellschaft zu finden. Sie sind mindestens ebenso komplex wie die Fragen der Finanzmarktregulierung oder die Gestaltung der Nutzung von Biotechnologie. Mit dem Instrument der Enquete-Kommission hat das Parlament bereits einen Mechanismus, der Politik und externen Sachverstand strukturell – nicht nur punktuell wie etwa durch Anhörungen – verknüpft.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die Kommission in ihrer Gesamtheit empfiehlt, bei der Einrichtung eines Ausschusses, der Fragen von Internet und Gesellschaft bearbeitet, auch die Möglichkeit einer fachlichen Begleitung vorzusehen. Es gilt darüber hinaus grundsätzlich, die Möglichkeiten neuer Formen der Einbindung von Expertise zu erforschen und auch praktisch auszuprobieren, um auch zukünftig eine echte demokratische Legitimation von Entscheidungen und eine hohe Entscheidungsqualität zu sichern.

Gesellschaftliche Selbstorganisation durch das Netz und die Rolle des Staates

Das Internet erleichtert nicht nur – jedenfalls potentiell – dem Staat die Willensbildung und Entscheidung. Es erscheint auch denkbar, dass Aufgaben, die bislang staatlich koordiniert wurden, nun durch die Betroffenen unmittelbar geregelt werden, etwa die Bewohner einer realen Straße oder in einem digitalen Raum. Dies wirft Fragen auf, die bislang kaum diskutiert werden, da sie mit der Reichweite staatlicher Aufgabenerfüllung zu tun haben. Sie haben strukturelle Ähnlichkeit mit denen der Diskussion um Privatisierung, aber mit dem Unterschied, dass nicht ein Unternehmen, sondern die Bürgerinnen und Bürger selbst Aufgaben übernehmen. Eine breite, vorausschauende gesellschaftliche Diskussion über diese Fragen, wird empfohlen.

Governance-Konzept für Staatskommunikation entwickeln

Internetbasierte Kommunikation macht es nicht nur für Bürgerinnen und Bürger, sondern auch für den Staat leichter, an der öffentlichen Kommunikation teilzuhaben. Partizipationsplattformen müssen auch Informationen enthalten, um sinnvoll nutzbar zu sein. Damit eröffnen sich für alle Staatsgewalten Möglichkeiten, die weit über die klassische Öffentlichkeitsarbeit hinausgehen. Der

Staat ist aber schon von Verfassungen wegen kein Kommunikator wie jeder andere. Bislang fehlt es an einem Governance-Konzept für die Staatskommunikation in der Digitalen Gesellschaft.

Von der Schaffung von Transparenz zu Expertensystemen

Die Enquete-Kommission erkennt an, dass alle staatlichen Institutionen bereits das Internet als Plattform nutzen, um die Transparenz von Vorgängen zu erhöhen. Dies gilt sowohl für die Parlamente der Länder und des Bundes als auch für Regierungen und Behörden. Allerdings kann aus Sicht der Enquete-Kommission Transparenz nur der erste Schritt sein. Entscheidend ist, dass Bürgerinnen und Bürger aus den Informationen die für sie relevanten Schlüsse ziehen und entsprechend handeln können. Der Wahl-o-mat der Bundeszentrale für politische Bildung, der die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger mit den Wahlprogrammen der Parteien vergleicht, ist ein plakatives, wenn auch nur einen einzelnen Vorgang betreffendes Beispiel für ein solches Expertensystem. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher zu prüfen, ob und inwieweit das Internet dafür genutzt werden kann, über reine Zugänglichkeit von Informationen hinaus parlamentarisches und Regierungshandeln verstehbar zu machen und so auch die Voraussetzung für Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern zu schaffen.

In diese Prüfung ist auch mit einzubeziehen, welche Institutionen diese Aufgabe zukünftig erfüllen sollen. Es ist traditionelle Aufgabe insbesondere der Massenmedien, „im Auftrag der Gesellschaft“ die Informationen der staatlichen Stellen zu selektieren, zu gewichten und zu interpretieren. Aus gutem Grund ist dieses System vom Staat getrennt. Insofern müssen staatlichen Stellen – schon von Verfassungen wegen – Grenzen gesetzt werden. Der Staat muss zwar Informationen anbieten können, zugleich aber die Meinungsfreiheit und –vielfalt im Netz sicherstellen. Diese Grenzen des staatlichen Informationshandelns für die digitale Gesellschaft auszuloten, wird eine zentrale Herausforderung sein.

Schwarmintelligenz nutzen

Partizipation wird häufig im Hinblick auf eine Beteiligung im Sinne einer Mitentscheidung gedacht. Dies setzt ganz am Ende der Entscheidungskette an und macht Partizipation besonders voraussetzungsvoll. Es wird allerdings deutlich, dass in der digitalen Gesellschaft die Voraussetzungen richtiger Entscheidung, insbesondere die Gewinnung einer angemessenen Wissensbasis, an Bedeutung zunehmen. Hier kann die „Weisheit der Massen“, die Schwarmintelligenz, eine Rolle einnehmen, die heute noch kaum erkannt wird. Bürgerinnen und Bürger können dazu aufgefordert werden, Informationen zu gesellschaftlichen Vorgängen und Problemen zur Verfügung zu stellen. Dies ist nicht nur eine willkommene Bereicherung der Wissensbasis etwa für die parlamentarische Entscheidung, es kann auch eine an allgemeinen Interessen orientierte Entscheidung insofern verbessern, als ein Gegengewicht zu berechtigten, aber möglicher Weise einseitigen

organisierten Lobbyinteressen geschaffen wird. Die Enquete-Kommission empfiehlt daher Parlamenten, aber auch Regierungen zu prüfen, inwieweit über Internetbasierte Verfahren die Wissensbasis vor Entscheidungen verbreitert werden kann.

3. Repräsentation in der Digitalen Gesellschaft

Die Enquete-Kommission ist sich einig, dass das Prinzip der repräsentativen Demokratie auch in der digitalen Gesellschaft das richtige Modell darstellt. Die demokratisch organisierte und kontrollierte Weitergabe von Macht auf Zeit an Politikerinnen und Politiker ist in einer arbeitsteiligen Gesellschaft alternativlos.

Allerdings senken sich mit den Kommunikations- und Interaktionsmöglichkeiten des Internets die Schwellen zur direkten Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern am politischen Prozess. Viele Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass die dadurch entstehenden Spielräume genutzt werden oder zumindest begründet werden muss, wenn an traditionellen Verfahren festgehalten wird. Insbesondere Parlamente sollten daher prüfen, inwieweit sie sich für Elemente direkter Partizipation öffnen können.

Dazu könnte beispielsweise gehören, dass Gesetzesentwürfe ein weiteres Mal beraten werden müssen oder dass das Parlament sich mit bestimmten Themen und Fragestellungen befassen muss, wenn sich eine bestimmte Zahl von Bürgerinnen und Bürgern in einem Online-Votum gegen den entsprechenden Gesetzesentwurf ausspricht oder Themen auf die Agenda setzen. Wie insgesamt in der Frage der Einführung von Elementen direkter Demokratie unterscheiden sich hier die im Bundestag vertretenen Parteien, dies wird auch in den fehlenden Aussagen im Mehrheitsvotum sowie in den vorliegenden Sondervoten deutlich.

Die Enquete-Kommission empfiehlt darüber hinaus, zu prüfen, ob und wie – möglicherweise zunächst begrenzt auf Gesetzesvorhaben von herausragendem Interesse – eine konsultarische Beratung von Gesetzesentwürfen auf einer öffentlichen digitalen Plattform (»virtuelle Lesung«) durchgeführt werden kann. So könnte mit der ersten Beratung (§ 79 GOBT) und der Überweisung an einen Ausschuss (§ 80 GOBT) der Entwurfstext für eine angemessene Zeit zur Kommentierung und Ergänzung digital im Netz auf einer entsprechenden Beteiligungsplattform des Bundestages freigegeben werden. Über die Ergebnisse ist von Seiten der Bundestagsverwaltung ein Bericht zu erstellen, der auf dem Informationsportal für legislative Vorgänge veröffentlicht und in die Ausschussberatung eingespeist und behandelt wird. Letztendlich entscheidet der Ausschuss, wie mit dem Vorschlag umzugehen ist und ob dieser beispielsweise Eingang in die Beschlussempfehlung des Ausschusses findet. Dabei sollte geprüft werden, wie die bereits bestehenden Möglichkeiten der Geschäftsordnung – beispielsweise die Überweisung von Petitionen an den federführenden Ausschuss in laufenden Gesetzgebungsverfahren – weiter ausgebaut werden können.

Die Enquete-Kommission empfiehlt darüber hinaus, neben der Durchführung von Anhörungen verstärkt auch Online-Konsultationen zu Gesetzgebungsverfahren durchzuführen, um größere Teile der Zivilgesellschaft einzubinden und sachverständige Expertise einzuholen.

Parlamentarische Verfahren

Die Erfahrungen, die die Enquete-Kommission selbst mit der Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürgern in den Entscheidungsprozess gemacht hat, sind ambivalent. Zum einen bestätigt sich der Befund, dass die Zahl der sich Beteiligten begrenzt erscheint, zugleich aber der qualitative Input durchaus hoch ist und die Enquete-Kommission davon in vielen Fällen profitieren konnte. Die Auswertung von Studien und eigenen Erfahrungen verweisen auf folgende Punkte, die bei der Ausgestaltung künftiger Verfahren bedacht werden sollten:

- Die Öffnung für partizipative Elemente muss erkennbar mit den Entscheidungsverfahren verknüpft sein, der Verdacht einer „Pro-forma“-Beteiligung führt rasch zur Ablehnung einer Partizipationsmöglichkeit und beschädigt das dahinterliegende Verfahren, anstatt anders herum Akzeptanz dafür zu vermitteln.
- Die Partizipation bedarf einer intelligenten Verfahrenssteuerung, um an den Stellen, an denen die Inputs wertvoll sein können, auch eingespeist werden.
- Traditionelle Verwaltungsstrukturen sperren sich zunächst gegen entsprechende Öffnungen. Hier müssen Widerstände im Vorwege durch Überzeugung überwunden werden.
- Beteiligungsinstrumente sollten stets an jene Institutionen angebunden sein, die für die diskutierten Themenbereiche politische Verantwortung tragen.

Transparenz parlamentarischer Prozesse

Dem Deutschen Bundestag und den Landesparlamenten wird empfohlen, zu prüfen, wie neben einer reformierten Informationszugangsgesetzgebung (vgl. dazu Handlungsempfehlungen Informationsfreiheit und Open Data) auch die Legislative die Transparenz ausbauen und verstärkt proaktive Informationen über das Internet anbieten kann, ohne dass die Funktionsfähigkeit der Parlamente und der politischen Prozesse oder die Freiheit des Abgeordnetenmandats gefährdet werden. Dabei sollte – basierend auf dem Postulat des Öffentlichkeitsgrundsatzes und des Repräsentationsprinzips – geprüft werden, wie die Potenziale der elektronischen Kommunikation einen Beitrag zur Stärkung der Transparenz und zur besseren Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens leisten können.

Dabei sollte geprüft werden, wie folgende erste Schritte zeitnah umgesetzt werden können:

- ein zentrales Portal zur Veröffentlichung von Rechtsinformationen, das Gesetze in konsolidierter Fassung, Staatsverträge, Verordnungen, alle Bundesgerichtsurteile, Verwaltungsabkommen und völkerrechtliche Verträge enthält. Als Vorbild könnte das österreichi-

- sche Rechtsinformationssystem <http://www.ris.bka.gv.at/> dienen,
- ein zentrales Portal – aufbauend auf der Grundidee von dip21, auf dem thematisch zusammenhängende legislative Vorgänge in Bund und Ländern miteinander verknüpft werden und die einzelnen Entstehungsphasen der Rechtssetzung (Vorschläge, Empfehlungen, Mitteilungen, Ausschussdokumente) dokumentiert werden,
 - die Erstellung von Registern von Ausschussdokumenten mit einem Online-Zugang zu diesen Dokumenten und der Verknüpfung zu relevanten Bundestagsdrucksachen auf einer zentralen Internetplattform, soweit nicht besondere Geheimhaltungsgründe dagegen sprechen.
 - Geprüft werden sollte darüber hinaus, wie auch der Deutsche Bundestag und die anderen Parlamente die Transparenz der parlamentarischen Prozesse verbessern können. Natürlich braucht es auch geschützte Räume und Kommunikationsmöglichkeiten, um entsprechende Verhandlungen führen und Kompromisse vorbereiten zu können. Geprüft werden sollte insbesondere, ob und inwieweit die Ausschüsse verstärkt das Regelprinzip der Nichtöffentlichkeit umkehren und verstärkt eine grundsätzliche Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen einführen, wie dies in einigen Bundesländern bereits besteht. Zudem sollten öffentliche Ausschusssitzungen und insbesondere öffentliche Anhörungen mit Live-Streams gekoppelt werden und Unterlagen öffentlicher Sitzungen sollten zeitnah auch auf der Webseite des Deutschen Bundestages abrufbar sein. Dies betrifft vor allem alle das Gesetzgebungsverfahren betreffende Unterlagen.
 - Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch empfehlen darüber hinaus, zu prüfen, ob und inwieweit die Ausarbeitungen und Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes verstärkt der Allgemeinheit zugänglich und zur freien Nutzung zur Verfügung gestellt (z. B. unter einer cc-by Lizenz) werden können. Hierbei muss jedoch sichergestellt werden, dass die Freiheit des Mandats oder auch der parlamentarischen Rechte gewahrt bleiben. Denkbar wäre beispielsweise eine zeitliche Sperre der Veröffentlichung von Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes und eine Widerspruchslösung, der zufolge die Abgeordneten einer Veröffentlichung in begründeten Fällen widersprechen können.
 - Auf den Seiten des Deutschen Bundestages ist – mit Abstrichen – das Gesetzgebungsverfahren im Plenum und in den Ausschüssen nachvollziehbar, die Rolle der Fraktionen im Gesetzgebungsprozess wird jedoch zu wenig erkennbar. Dem Deutschen Bundestag wird darüber hinaus empfohlen, die Verwaltung des Deutschen Bundestages aufzufordern, zu prüfen, wie die Potenziale der elektronischen Kommunikation dahin-

gehend genutzt werden können, um die Rolle der Fraktionen im Gesetzgebungsverfahren auf dem Internetangebot des Deutschen Bundestages besser sichtbar zu machen. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes notwendig, da sich der Repräsentationsgrundsatz nicht ausschließlich auf das Plenum des Deutschen Bundestages und die parlamentarischen Beratungen in den Ausschüssen bezieht, sondern auf den gesamten Gesetzgebungsprozess und damit auch auf die vorbereitenden fraktionsinternen Entscheidungsprozesse. Daher ist es dringend geboten, dass auch die Sichtbarkeit der Rolle der Fraktionen in den Gesetzgebungsverfahren deutlich verbessert wird.

Petitionen

Das Petitionsrecht gehört zu den unveräußerlichen Grundrechten. Der Artikel 17 GG garantiert „jedermann“ das Recht, sich mit einer persönlichen Beschwerde oder einer Bitte zur Gesetzgebung an den Deutschen Bundestag zu wenden. Solange es auf der Bundesebene keine Volksentscheide und Volksbegehren gibt, ist hier das Petitionsrecht das einzige Mittel zur direktdemokratischen Mitgestaltung. Auch wenn es in der Zukunft gelingen wird, weitere Instrumente der direkten Demokratie auf Bundesebene zu etablieren, wird das Petitionsrecht nichts von seiner Bedeutung verlieren. Das Petitionsrecht kann aber in vielerlei Hinsicht als Vorreiter und als Vorbild für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in parlamentarische Prozesse bezeichnet werden. Gegenüber anderen Formen der direktdemokratischen Beteiligung weisen Petitionen Vorteile auf. Während etwa Volksinitiativen neben einem konkreten, ausformulierten Gesetzesvorschlag auch eine Abstimmung erfordern, haben Petitionen wesentlich niedrigere Hürden. Es muss keine besondere Form beachtet werden, es gibt keine thematische Einschränkung, es reicht eine einzige Unterschrift, um ein Petitionsverfahren auf den Weg zu bringen. Petitionen bieten einen einfachen Weg, um sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Damit dieser Weg unschlagbar einfach bleibt und damit das Petitionsrecht weiter gestärkt und der notwendige Schutzbereich gewährleistet wird, sprechen sich die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE. sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch für eine weitere Fortentwicklung und Modernisierung des Petitionsrechtes aus und geben hierzu folgende Empfehlungen:

Mehr öffentliche Beratungen des Petitionsausschusses

Es wird empfohlen, mehr öffentliche Beratungen des Petitionsausschusses durchzuführen. Öffentliche Beratungen bieten die im Bundestag einmalige Möglichkeit, in einer Ausschusssitzung nicht (nur) Experten, sondern auch Petenten persönlich zu Wort kommen und sie vor den Mitgliedern des Bundestages und vor Regierungsvertretern und Regierungsvertreterinnen für ihr Anliegen

werben zu lassen. Die besondere Form der Beteiligung sollte stärker praktiziert werden.

Großzügigere Zulassungspraxis bei öffentlichen Petitionen

Es wird angeregt, die Zulassungspraxis bei öffentlichen Petitionen großzügiger, transparenter und bürgerfreundlicher anzuwenden. Eine Ablehnung zur Veröffentlichung einer Petition sollte in der Regel nur erfolgen, wenn sie nach den Kriterien der „Richtlinie für die Veröffentlichung von Petitionen und deren parlamentarische Behandlung“ zwingend und konkret begründbar ist. Die Entscheidung, eine Petition nicht zu veröffentlichen, soll dem Petenten grundsätzlich mitgeteilt und auf den Einzelfall bezogen sein.

Die Verfasser begrüßen ausdrücklich, dass das Mitzeichnen von öffentlichen Petitionen beim Deutschen Bundestag sowohl mit dem eigenen Namen als auch mit Pseudonym möglich ist. Bisher war die Veröffentlichung des Klarnamens zwingend, was dazu führte, dass das Abstimmungsverhalten aller an öffentlichen Petitionen Teilnehmenden für jedermann leicht recherchierbar war und politische Profile der an öffentlichen Petitionen partizipierenden Bürgerinnen und Bürger erstellt werden konnten. In der neu gefassten Richtlinie⁷³⁰ heißt es nunmehr, dass Mitzeichner einer öffentlichen Petition oder Personen, die sich mit Diskussionsbeiträgen daran beteiligen wollen, zwar ihren Namen und ihre Anschrift und E-Mail-Adresse angeben müssen. Auf Wunsch der oder des Mitzeichnenden kann aber auf die Veröffentlichung des Namens verzichtet und stattdessen ein Pseudonym oder eine anonyme Nutzerkennung gewählt werden.

Darüberhinaus wird empfohlen, die Transparenz des Verfahrens zu stärken und die Petentinnen und Petenten stärker über die Abläufe der verwaltungsinternen Speicherung und späteren Löschung ihrer dort vorliegenden persönlichen Daten aufzuklären. Um bei Petitionen das Recht auf freie Meinungsäußerung uneingeschränkt wahrnehmen zu können, ist es für die Bürgerinnen und Bürger wichtig, dass sie Vertrauen in die verwaltungsinterne Bearbeitung ihrer Daten haben und sichergehen können, dass ihre Daten weder ausgewertet noch weitergeleitet werden und unmittelbar nach dem zur Bearbeitung rechtlich notwendigen Zeitraum gelöscht werden.

Ablehnungsentscheidung mit Begründungserfordernis und Möglichkeit zur Korrektur der Eingabe

Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch empfehlen, bei einer Entscheidung, eine Petition nicht zu veröffentlichen, dem Petenten grundsätzlich die Möglichkeit einer Korrektur zur richtlinienkonformen

Modifizierung und Korrektur seiner Eingabe einzuräumen und mitzuteilen. Dazu sollte der „Richtlinie für die Veröffentlichung von Petitionen und deren parlamentarische Behandlung“ folgender Absatz neu hinzugefügt werden:

„Ist der Ausschussdienst der Auffassung, dass die Petition nicht die in den Richtlinien aufgeführten Kriterien zur Zulassung einer öffentlichen Petition erfüllt, wird dies dem Petenten auf den Einzelfall bezogen begründet und mit dem Hinweis mitgeteilt, dass die weitere Behandlung entsprechend den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen für Petitionen erfolgt, wenn er innerhalb von sechs Wochen keine Einwendungen erhebt.“

Petitionen per E-Mail

Die Verfasser empfehlen, Petitionen auch per einfache E-Mail zuzulassen. Voraussetzung soll die Angabe des Namens und der vollständigen Postadresse sein. Auch per einfacher E-Mail eingereichte Petitionen sollen den Schutz des Petitionsgrundrechts genießen.

Mitzeichnungsfrist ausweiten

Es wird angeregt, die zum 1. Januar 2012 eingeführte 4-wöchige Mitzeichnungsfrist für öffentliche Petitionen auszuweiten.

Diskussionsforen aufbereiten

Eine besondere Rolle im Petitionsrecht haben die Diskussionsforen zu öffentlichen Petitionen. Es wird vorgeschlagen, die Diskussionsforen stärker aufzubereiten und in die Bearbeitung von Petitionen einfließen zu lassen.

4. Informationsfreiheit und Open Data

In kaum einem Bereich der Beratungen in der Enquete-Kommission wurden die unterschiedlichen Demokratie- und insbesondere Staatsauffassungen so offensichtlich wie bei dem Themenkomplex Informationsfreiheit und Open Data und es ist daher wenig überraschend, dass hier die Handlungsempfehlungen des Mehrheitsvotums und das hier formulierten Sondervotum zum Teil sehr weit auseinanderliegen.

Informationsfreiheit ist notwendig, um die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken. Denn unabhängig von einer individuellen Betroffenheit sind Sachkenntnisse entscheidende Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen. Das Informationsfreiheitsrecht dient damit vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. In der digitalen Gesellschaft werden Informations-, Kommunikations- und Partizipationsanliegen der Bevölkerung immer wichtiger und verwaltungstechnisch immer leichter erfüllbar. Gleichzeitig wandelt sich das Verwaltungsverständnis: Neben das autoritative Handeln des Staates tritt zunehmend eine konsensorientierte Kooperation mit dem Bürger, die eine gleichgewichtige Informationsverteilung erfordert. Transparenz und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Menschen

⁷³⁰ Vgl.: Deutscher Bundestag: Richtlinie öffentliche Petitionen. Die Richtlinie ist unter folgendem Link abrufbar: <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.richtlinie.html>

stärken aber nicht nur das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik und wirken Politikverdrossenheit entgegen. Sie setzen auch Ressourcen bei den mitbestimmungswilligen Bürgerinnen und Bürgern frei, die von der Verwaltung bei ihrer Entwicklung hin zu einer offeneren und effizienteren Verwaltung genutzt werden können. Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE, sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch empfehlen daher, das Informationsfreiheitsrecht weiter zu entwickeln und auszubauen.

Demokratie und Rechtsstaat können sich nur dort wirklich entfalten, wo auch die Entscheidungsgrundlagen staatlichen Handelns offen gelegt werden. Bund und Länder müssen ihre Bemühungen weiter verstärken, für mehr Transparenz staatlichen Handelns zu sorgen. Die Verfasser empfehlen, zu prüfen, ob und inwieweit eine verfassungsrechtliche Verankerung eines Grundrechts auf Informationszugang geboten ist. Geprüft werden soll insbesondere, ob durch eine Festschreibung des Anspruchs auf freien Zugang zu amtlichen Informationen im Grundgesetz und in den Landesverfassungen – soweit noch nicht geschehen – eine echte Abwägung mit anderen Grundrechten ermöglicht werden kann, wie er in anderen Rechtsordnungen mit dem Public Interest Test bereits erfolgt. Dabei geht es nicht um einen allgemeinen Vorrang des Informationszugangsanspruchs vor anderen Rechtspositionen, sondern um die jeweilige Abwägung von verfassungsrechtlich geschützten Positionen.

Der Gedanke der Transparenz staatlichen Handelns ist beim Bund und den meisten Ländern seit einigen Jahren angekommen, wie die Informationsfreiheitsgesetze von Brandenburg (1998), der meisten anderen Länder und auch das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (2005) zeigen. Als ein Informationsfreiheitsgesetz neuer Generation kann das Hamburger Transparenzgesetz (2012) angesehen werden. Vor diesem Hintergrund wird die Absicht weiterer Landesregierungen, beispielsweise der neuen Landesregierung von Baden-Württemberg, begrüßt, auch dort ein Informationsfreiheitsgesetz auf den Weg zu bringen. Dabei sollte auch dort die Funktion eines unabhängigen Beauftragten für die Informationsfreiheit vorgesehen und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz übertragen werden. Die Länder Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen lehnen dagegen leider bis heute eine gesetzliche Regelung für einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu behördlichen Informationen ab. An alle Länder wird appelliert, entsprechende Informationsfreiheitsgesetze auf den Weg zu bringen.

Auf Grundlage der Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes und des dazu vorliegenden Evaluierungsberichtes sowie auf der Basis der Tätigkeitsberichte des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wird empfohlen, das Informationsfreiheitsrecht weiter zu entwickeln und auszubauen.

Die bislang zersplitterte und teilweise uneinheitliche Gesetzgebung zur Informationsfreiheit in Bund und Ländern bedarf generell der Harmonisierung. In einem ersten

Schritt sollte zunächst die Zusammenlegung des Informationsfreiheits- und des Umweltinformationsgesetzes des Bundes angestrebt werden, schon weil die Abgrenzung im Einzelfall oftmals Schwierigkeiten bereitet. Das europarechtlich geprägte UIG gewährt einen großzügigeren Informationszugang als das IFG. Anders als das IFG verlangt es stets eine Abwägung zwischen dem „öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe“ und den von Drittbetroffenen geltend gemachten schutzwürdigen Interessen (vgl. §§ 8 und 9 UIG). Mit der Zusammenfassung von IFG und UIG könnte ein starker „Transparenzschub“ ausgelöst werden. Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE, und die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch empfehlen daher, dass die Regelungen des Informationszuganges vereinheitlicht werden und ihr Anwendungsbereich deutlich ausgeweitet wird. Dabei sind Ausnahmeregelungen enger und präziser zu fassen, Verfahrensvorschriften und Kostenregelungen bürgerfreundlicher auszugestalten.

Ein unerlässlicher weiterer Schritt zur Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts sind verbindliche gesetzliche Veröffentlichungspflichten für öffentliche Stellen. Zu einer neuen Verwaltungskultur der aktiven Transparenz gehört auch, dass der Zugang zu Behördeninformationen nicht erst auf Antrag gewährt wird. Daher wird angeregt, dass Verwaltungsinformationen proaktiv und nutzerfreundlich strukturiert bereitgestellt werden (Open Data). Das Internet bietet hierfür eine gute Plattform. Die notwendigen Regelungen sollten im Informationsfreiheitsgesetz verankert werden. Alle Behörden des Bundes sollten von sich aus so viele Informationen wie möglich gut aufbereitet und kostenfrei für die Nutzer öffentlich machen. Die Behörden sollen darüber hinaus zur Führung von öffentlichen Dokumentenregistern verpflichtet werden, die so weit wie möglich den Online-Zugang zu amtlichen Originaldokumenten erlauben.

Open Data-Strategien sollten eine Ergänzung der im Informationsfreiheitsgesetz festgeschriebenen Rechte darstellen. Dessen – zu reformierende – Schranken, beispielsweise zum Schutz von privaten und öffentlichen Belangen, zum Schutz von personenbezogenen Daten oder von Betriebsgeheimnissen müssen auch im Bereich Open Data gelten. Open Data sollte zum Grundprinzip werden, von dem nur in im Einzelfall zu begründenden Ausnahmen abgewichen werden kann.

Dazu gehören auch Verträge der öffentlichen Hand, Public-private-Partnership-Verträge und andere Verwaltungsdokumente. Diese sollen jedermann zugänglich gemacht werden, wenn das öffentliche Interesse an einer Einsicht das berechtigte Interesse der Anbieter am Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen überwiegt. Dies gilt insbesondere für die Unterlagen zu Vergabeverfahren, bei denen zum Teil hohe Haushaltsmittel verwendet werden. Dazu zählen beispielsweise auch Gutachten und Stellungnahmen, Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsanweisungen.

Die Ausrichtung der Verwaltungsmodernisierung und des E-Government-Prozesses auch auf das Erfordernis der Transparenz ist dabei ein Gebot der Effizienz. Die Entwicklung einer E-Government-Strategie sollte jedoch in der politischen Debatte nicht von der Transparenz staatlicher Institutionen als Grundlage einer modernen Demokratie abgekoppelt werden. Mit der Vorlage der Studie „Open Government Data Deutschland“ hat die Bundesregierung endlich die wichtigen Themen Open Government und Open Data aufgegriffen. Viel zu lange hat sie diese Forderungen insbesondere auch der Zivilgesellschaft ignoriert und eine Ausweitung der Informationsfreiheitsrechte blockiert. Notwendig wäre es allerdings, dass nun auch die rechtlichen Grundlagen für Open Data und mehr Informationsfreiheit geschaffen werden – das von der Bundesregierung gestartete Pilotprojekt kann daher nur ein erster Schritt sein. Zudem hat der Bundesinnenminister bei der Vorstellung der Studie erklärt, die Studie käme zu dem Ergebnis, „dass viele Verwaltungsdaten bereits auf der Basis des geltenden Rechts offengelegt werden können – und zwar ohne oder nur mit geringfügigen Änderungen.“⁷³¹ Das aber reicht nicht aus, denn es stellt es allein in das Belieben der Bundesregierung, proaktiv Informationen zu veröffentlichen. Notwendig ist ein Rechtsanspruch auf die aktive Veröffentlichung von staatlichen Informationen, soweit nicht Geheimhaltungsgründe dagegen stehen. Zu diesem Ergebnis kommt auch die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Studie: Ziel müsse es sein, die bestehenden Zugangsrechte nach den Informationsfreiheitsgesetzen auszubauen und einen rechtlichen Anspruch auf proaktive Veröffentlichung zu schaffen.

Darüber hinaus empfehlen die Verfasser, durch klare Positionierung der Verwaltungsspitzen und entsprechende Schulungen innerhalb der Verwaltung Sensibilität für die Bedeutung einer proaktiven behördlichen Informationspolitik für die Verwirklichung des Informationsfreiheitsanspruches der Bürgerinnen und Bürger und die Weiterentwicklung einer modernen Demokratie zu schaffen. Der Evaluierungsbericht zum IFG stellt fest, dass es an einem entsprechenden Verständnis in der Verwaltung bisher ebenso fehlt wie an der hinreichenden Nutzung einer proaktiven Informationspolitik als Präventionsmechanismus gegen Konflikte zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltung.⁷³²

Darüber hinaus wird angeregt, so bald als möglich ein zentrales Informationsportal von Bund und Ländern zu verwirklichen. Für die Praxis wird zur Vermeidung über-

holender technischer Entwicklungen durch Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Bund, Länder und Kommunen die schnellstmögliche Entwicklung einheitlicher technischer Standards empfohlen. Die Entwicklung sollte in enger Zusammenarbeit zwischen Behörden, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und den Beauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz des Bundes und der Länder erfolgen, um die Akzeptanz der Lösungen zu sichern. Die zu entwickelnden technischen Standards sollten auf Open Source Software und freier Software basieren und leichten Online-Zugriff und automatisierte Verschlagwortung ermöglichen. Das zentrale Informationsportal, in dem Informationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen gebündelt werden, soll auf diesen Standards basieren. Auf der Grundlage rechtlicher Verpflichtung zur proaktiven Information und Zurverfügungstellung von Dokumentenregistern können weitergehende Aktionspläne den Prozess der Umsetzung beschleunigen.

Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. und die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch empfehlen weiterhin, die Informationspflichten der Verwaltung so zu konkretisieren, dass zusätzlich zur allgemeinen Transparenzpflicht spezielle thematische Informationsportale und die allgemeinverständliche und bürgernahe Darstellung komplexer Sachverhalte im Internet zu gewährleisten ist. Die allgemeinverständliche bürgernahe Darstellung der Sachverhalte soll dabei die angestrebte Veröffentlichung von Rohdaten nach Open Data-Prinzipien nicht ersetzen, sondern ergänzen. Diese Informationsportale sollten zudem Informationen über Gegenstand, Zeitpunkt, Funktionsweise, Verlauf und Ergebnisse von Partizipationsprozessen zum Thema in Bund und Ländern enthalten und idealerweise die Partizipation direkt über das jeweilige Portal ermöglichen.

Die Verfasser empfehlen die kurzfristige Realisierung

- eines thematischen Informationsportals zu geplanten Infrastruktur-Großprojekten und der geplanten Bürgerbeteiligung in den verschiedenen Stufen der Planungsverfahren,
- ein thematisches Informationsportal zum Bundeshaushalt nach dem Vorbild von offenerhaushalt.de.

Daher wird empfohlen, Lizenzfreiheit – soweit dies möglich ist – ggf. schon im Vorfeld sicherzustellen, falls Daten aus externen Quellen verwendet werden. Durch die Lizenzfreiheit können die Daten mit freier Software bearbeitet und ohne Hindernisse weitergegeben werden.

Für Verwaltungsdokumente und Gutachten, Statistiken oder ähnliche Dokumente wird vorgeschlagen die Lizenzierung mit entsprechender CC-Lizenz auch gesetzgeberisch zu fördern.

5. E-Government

IT-basiertes Regieren und Verwalten (E-Government) birgt nicht nur großes Potenzial für neue, bessere und effizientere gemeinwohlorientierte öffentliche Dienste sowie

⁷³¹ Vgl.: Bundesministerium des Innern (2012): Bundesinnenministerium veröffentlicht Studie „Open Government Data Deutschland“. Pressemitteilung vom 1. August 2012. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/mitMarginalspalte/07/open-government.html>

⁷³² Vgl.: Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) (2012): Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages. Bundestagsdrucksache 17(4)522 B. 22. Mai 2012, S. 450. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen_und_Gutachten/Gutachten_IFG.pdf

neue Formen guter Arbeit, sondern auch neue Möglichkeiten der Teilhabe und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger sowie neue Geschäftsmodelle für Unternehmen. E-Government kann aber auch, wenn die politischen und organisatorischen Rahmenbedingungen nicht stimmen, das Gegenteil bewirken: soziale Ausgrenzung, Entdemokratisierung, verstärkte Überwachung, Abbau von Beschäftigtenrechten, einen Anstieg an Bürokratie und enorme Kosten für den Steuerzahler.

Die Gestaltung öffentlicher E-Government-Projekte ist eine sehr komplexe Aufgabe, weil der Technikeinsatz – sowohl in Bezug auf die Auswahl der Technik, ihren Aufbau, ihre Integration in Arbeits- und Geschäftsabläufe sowie bezüglich der Frage, wer sie betreibt und kontrolliert – immer auch eine weitere Dimension hat, sei sie sozialer oder politischer Art. Hinzu kommen die rechtlichen Rahmenbedingungen, die nicht immer auf die Logik technischer Abläufe ausgerichtet sind: Teilweise bedürfen sie deshalb der Änderung, teilweise muss auf technisch Mögliches aus demokratischer Verantwortung bewusst verzichtet werden.

Es liegt in der Verantwortung des Staates, eine demokratische Raumordnung für die Informationsgesellschaft zu schaffen. Er muss dafür rechtliche, technische und soziale Standards setzen und die Daseinsvorsorge garantieren. Er hat den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen guten und kosteneffizienten Service zu bieten, der dem technischen Stand der Zeit entspricht, ohne jemanden von der Nutzung der staatlichen Angebote auszuschließen. Er muss Vorbild sein bei der Gestaltung der Architektur des Netzes mit offenen Standards und bei der Wahrung der Rechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Die Modernisierung des öffentlichen Dienstes durch Informations- und Kommunikationstechnik soll den Bürgerservice und die Arbeitsbedingungen verbessern.

Für die Kommunikation einer modernen offenen Verwaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern sollten die Möglichkeiten des Internets und moderner Kommunikationsmittel stärker genutzt werden. Die Kommission empfiehlt, den E-Government-Prozess weiter voranzutreiben und die Vorzüge etwa der elektronischen Akte, von Online-Informationsangeboten und der E-Mail-Kommunikation von Bürgerinnen und Bürgern mit allen Verwaltungsebenen zu verknüpfen und konkrete Verwaltungsverfahren weiter zu fördern. Dies erfordert eine entsprechende Schulung der Verwaltungsbediensteten und die Transparenz der Zuständigkeiten in der Verwaltung. Der Schutz der personenbezogenen Daten der Bediensteten und Bürgerinnen und Bürger ist dabei zu gewährleisten.

Im Rahmen der Bestandsaufnahme hat die Enquete-Kommission erhebliche Herausforderungen bei der Durchführung von E-Government-Projekten feststellen können und bereits im Mehrheitsvotum konkrete Handlungsempfehlungen vorgelegt. Diese sind jedoch aus Sicht der antragstellenden Fraktionen und der Sachverständigen nicht ausreichend. Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. und die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann,

Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch empfehlen daher darüber hinaus, die nachfolgenden Aspekte bei laufenden und zukünftigen Planungen von E-Government-Prozessen ggf. stärker als bisher zu berücksichtigen:

- Vor der Einführung von E-Government-Verfahren sollten diese auf ihre rechtlichen Implikationen geprüft werden; dazu gehört bspw. aufzuzeigen, wie die Gesetze und Prinzipien des Datenschutzes und die rechtlichen Mitbestimmungstatbestände der Beschäftigten auf allen Ebenen (Bund, Land, Kommune) verwirklicht werden.
- Zur erfolgreichen Umsetzung von E-Government-Projekten sind die Sozialpartner strukturell in die Arbeit des IT-Planungsrates einzubinden.
- IT-Verfahren dürfen nicht zum Selbstzweck werden. Technische Wirtschaftsförderung, die ihre Anwendung im öffentlichen Dienst findet (beispielweise zur flächendeckenden Einführung einer Signaturkarte), ist in Relation zu den entsprechenden Folgekosten für Hardware, Software und/oder vermehrten Personalaufwand zu setzen.
- Die öffentliche Verwaltung muss für den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern verlässliche und vertrauenswürdige Infrastrukturen anbieten, die deutschem Recht entsprechen. Dies gilt auch für die Nutzung Sozialer Netzwerke (Social Media).
- Die öffentliche Hand sollte Forschung und Entwicklung datenschutzkonformer Tools für soziale Netzwerke unterstützen. Regelungen gegen Monopolbildungen zur Gewährleistung von Meinungsfreiheit, Zugangsgleichheit und marktwirtschaftlichem Wettbewerb muss auch im Bereich von Social Media Geltung verschafft werden, national wie international.
- Um die Teilnahmemöglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger an E-Government-Angeboten zu gewährleisten, muss der Staat deren äußerst unterschiedliche Computer-Ausstattungen berücksichtigen. Schwerlich kann er von den Bürgerinnen und Bürgern verlangen, sie mögen sich bei ihrer privaten technischen Ausstattung den Vorgaben bestimmter proprietärer IT-Hersteller unterwerfen. Dies bedeutet: E-Government benötigt offene Standards, beispielsweise bei Dokumentformaten, Signaturen oder Softwareanwendungen. „Offen“ sind Standards nur, wenn ihre Implementierung ohne rechtliche bzw. tatsächliche Einschränkungen möglich ist.
- Dazu gehört, dass bei E-Government Anwendungen, nach Möglichkeit weitestgehend Standards zum Einsatz kommen, für die keine Patentrechte bestehen. Andernfalls gäbe es die Option, die Verwendung von Standards festzuschreiben, bei denen auch potenziell enthaltene gewerbliche Schutzrechte vergütungsfrei mit zur Verfügung gestellt werden (französisches Modell). Gerade der öffentlichen Verwaltung muss daran gelegen sein, teure Lizenzkosten zu vermeiden, nicht in Abhängigkeit einzelner Hersteller zu geraten und die entsprechende Wahl- bzw. Kommunikationsfreiheit der Bürger nicht zu beeinträchtigen.

- E-Government-Anwendungen sollten auf einer transparenten, verlässlichen, demokratisch kontrollierten und umfassend interoperablen technischen Architektur aufgebaut werden und nicht zu Einschränkungen der öffentlichen Selbstverwaltung führen. Gerade angesichts des Einzugs der Computertechnik in immer mehr Lebensbereiche stellt sich auch für den Staat die Aufgabe, dafür Sorge zu tragen, dass Nutzerinnen und Nutzer sich darauf verlassen können, dass die Datenverarbeitung nicht entgegen ihrer Interessen erfolgt. Rechner müssen frei und offen sein, Anwenderinnen und Anwender benötigen nicht nur Transparenz über Abläufe, sondern auch die technische Möglichkeit der vollen Kontrolle über ihre Gerätschaften. Auch neue technische Entwicklungen, z. B. die Einführung von „Secure Boot“-Mechanismen⁷³³ in Verbindung mit dem „Trusted Computing“ dürfen diese Kontrolle nicht beeinträchtigen. Staatliche Einrichtungen sollten hier zu gegebener Zeit eine Vorbild- und Steuerungsfunktion einnehmen.
- Die Auswahl von E-Government-Standards ist nicht von Software- oder Hardwareunternehmen vorzuziehen. Im Sinne guter öffentlicher Dienstleistungen müssen sie an den Interessen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Beschäftigten ausgerichtet werden. Ausschreibungen im Bereich E-Government haben soziale und technische Kriterien zu berücksichtigen, die der Stärkung der Innovationsfähigkeit des Netzes und der Grundrechte der Betroffenen dienen sowie Monopolbildungen von Anbietern keinen Vorschub leisten. Der vom Bundesministerium des Innern (BMI) erarbeitete SAGA-Katalog, in seiner aktuellen Version verbindlich für öffentliche Beschaffungen in der Bundesverwaltung, geht hierbei in die richtige Richtung, sollte allerdings in seiner nächsten Version insoweit fortentwickelt werden, dass durch den Einsatz „offener“ Standards auch die Interoperabilität der jeweiligen E-Government-Anwendung gewährleistet wird. Es könnte durchaus sinnvoll sein, bei der Erarbeitung des Katalogs künftig den Multistakeholder-Ansatz zu nutzen und verschiedene gesellschaftliche Gruppen dabei einzubeziehen.
- Insgesamt ist es erforderlich, dass bei den Wirtschaftlichkeitsberechnungen alle im Rahmen des E-Government tangierten Gesetze berücksichtigt werden (bspw.

BDSG, IGF, BPersVG, LPersVG). Wenn die sich aus diesen Gesetzen ergebenden technischen und organisatorischen Anforderungen nicht von vornherein mit eingeplant werden, könnte dies im Nachgang zu einer starken Erhöhung der Kosten führen oder im Umkehrschluss könnten die Kosten als Argument für die Absenkung bestehender Standards bspw. im Bereich des Datenschutzes verwendet werden. Dies kann politisch nicht erwünscht sein. Aus diesem Grund muss die Aufklärung über die konkreten Umsetzungsanforderungen in technischer, organisatorischer sowie finanzieller Hinsicht Teil der Entscheidungsgrundlage für jedwedes E-Government-Projekt sein.

- Wenn vom Bund oder den Ländern Software entwickelt wird, ist auf eine breite Weiterverwendbarkeit und weitere Nutzungsmöglichkeit zu drängen. Die Lizenzierung als freie Software bietet diese Möglichkeiten. Ebenso sollte bei der Auftragsvergabe an externe Unternehmen bevorzugt Freie Software beauftragt werden. Für weitere Details wird an dieser Stelle auf die Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Interoperabilität, Standards, Freie Software verwiesen.

6. Strukturwandel der Öffentlichkeit

Eine freie Öffentlichkeit ist eine der zentralen Grundvoraussetzungen einer offenen und demokratisch verfassten Gesellschaft und zugleich Gradmesser dafür, inwiefern eine Gesellschaft ihren demokratischen Anspruch verwirklicht hat. Die Öffentlichkeit ist der Raum, in dem eine Gesellschaft ihre politischen Auseinandersetzungen führt und ihre Selbstbestimmung vornimmt. Mit der Herausbildung der digitalen Gesellschaft einher geht ein (erneuter) Strukturwandel der Öffentlichkeit, der natürlich auch mit Blick auf die hier behandelten Fragen von Demokratie und Staat erhebliche Auswirkungen hat. Dieser (erneute) Strukturwandel der Öffentlichkeit und dessen Auswirkungen werden derzeit intensiv in der Projektgruppe Kultur, Medien und Öffentlichkeit diskutiert. Daher soll an dieser Stelle auf die Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Kultur, Medien und Öffentlichkeit verwiesen werden.

8.2.2 Sondervotum der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch zu den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Demokratie und Staat zu Kapitel II – Legislative, 2. Handlungsempfehlungen, d) Petitionen.⁷³⁴

Petitionen

Das Petitionsrecht gehört zu den unveräußerlichen Grundrechten. Der Artikel 17 GG garantiert „jedermann“

⁷³³ Mit der Funktion „Secure Boot“, die Windows 8 voraussetzt, könnten freie Systeme ausgeschlossen werden. Eine Zertifizierung für Windows 8 setzt Secure Boot zwingend voraus. Deshalb besteht die Befürchtung, dass es dadurch nur noch möglich sein wird, Windows zu starten, jedoch kein offenes Betriebssystem, weshalb viele Nutzer/innen die Funktion als „Restricted Boot“ bezeichnet haben („beschränktes“ Starten, statt „sicheres“ Starten). Ob Anwender/innen andere Betriebssysteme starten können, hängt von der Implementierung der Hardwarehersteller ab. Dass das Starten von freien Systemen verhindert werden kann, kann in einem Zusammenhang mit der Zertifizierungspolitik von Microsoft stehen – basierend auf seiner Marktmacht, die Hersteller dazu zu bringen kann, seine Schlüssel zu integrieren, um das Zertifizierungslogo zu bekommen (s., Grüner Sebastian (2011): Kampagne gegen Windows 8 Secure Boot, golem.de – IT-News für Profis, 19. Oktober 2011, <http://www.golem.de/1110/87148.html>). Die öffentliche Hand, könnte hier u.a. über eigene Vergabekriterien steuernd eingreifen.

⁷³⁴ Sachverständige Constanze Kurz und Sachverständiger padeluum schließen sich diesem Sondervotum an.

das Recht, sich mit einer persönlichen Beschwerde oder einer Bitte zur Gesetzgebung an den Deutschen Bundestag zu wenden. Solange es auf der Bundesebene keine Volksentscheide und Volksbegehren gibt, ist hier das Petitionsrecht das einzige Mittel zur direktdemokratischen Mitgestaltung. Auch wenn es in der Zukunft gelingen wird, weitere Instrumente der direkten Demokratie auf Bundesebene zu etablieren, wird das Petitionsrecht nichts von seiner Bedeutung verlieren. Das Petitionsrecht kann aber in vielerlei Hinsicht als Vorreiter und als Vorbild für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in parlamentarische Prozesse bezeichnet werden. Gegenüber anderen Formen der direktdemokratischen Beteiligung weisen Petitionen Vorteile auf. Während etwa Volksinitiativen neben einem konkreten, ausformulierten Gesetzesvorschlag auch eine Abstimmung erfordern, haben Petitionen wesentlich niedrigere Hürden. Es muss keine besondere Form beachtet werden, es gibt keine thematische Einschränkung, es reicht eine einzige Unterschrift, um ein Petitionsverfahren auf den Weg zu bringen. Petitionen bieten einen einfachen Weg, um sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Damit dieser Weg unschlagbar einfach bleibt und damit das Petitionsrecht weiter gestärkt und der notwendige Schutzbereich gewährleistet wird, sprechen sich die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE, sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch für eine weitere Fortentwicklung und Modernisierung des Petitionsrechtes aus und geben hierzu folgende Empfehlungen:

Mehr öffentliche Beratungen des Petitionsausschusses

Es wird empfohlen, mehr öffentliche Beratungen des Petitionsausschusses durchzuführen. Öffentliche Beratungen bieten die im Bundestag einmalige Möglichkeit, in einer Ausschusssitzung nicht (nur) Experten, sondern auch Petenten persönlich zu Wort kommen und sie vor den Mitgliedern des Bundestages und vor Regierungsvertretern und Regierungsvertreterinnen für ihr Anliegen werben zu lassen. Die besondere Form der Beteiligung sollte stärker praktiziert werden.

Großzügigere Zulassungspraxis bei öffentlichen Petitionen

Es wird angeregt die Zulassungspraxis bei öffentlichen Petitionen großzügiger, transparenter und bürgerfreundlicher anzuwenden. Eine Ablehnung zur Veröffentlichung einer Petition sollte in der Regel nur erfolgen, wenn sie nach den Kriterien der „Richtlinie für die Veröffentlichung von Petitionen und deren parlamentarische Behandlung“ zwingend und konkret begründbar ist. Die Entscheidung, eine Petition nicht zu veröffentlichen, soll dem Petenten grundsätzlich mitgeteilt und auf den Einzelfall bezogen sein.

Die Verfasser begrüßen ausdrücklich, dass das Mitzeichnen von öffentlichen Petitionen beim Deutschen Bundestag sowohl mit dem eigenen Namen als auch mit Pseudo-

nym möglich ist. Bisher war die Veröffentlichung des Klarnamens zwingend, was dazu führte, dass das Abstimmungsverhalten aller an öffentlichen Petitionen Teilnehmenden für jedermann leicht recherchierbar war und politische Profile der an öffentlichen Petitionen partizipierenden Bürgerinnen und Bürger erstellt werden konnten. In der neu gefassten Richtlinie⁷³⁵ heißt es nunmehr, dass Mitzeichner einer öffentlichen Petition oder Personen, die sich mit Diskussionsbeiträgen daran beteiligen wollen, zwar ihren Namen und ihre Anschrift und E-Mail-Adresse angeben müssen. Auf Wunsch der oder des Mitzeichnenden kann aber auf die Veröffentlichung des Namens verzichtet und stattdessen ein Pseudonym oder eine anonyme Nutzerkennung gewählt werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, die Transparenz des Verfahrens zu stärken und die Petentinnen und Petenten stärker über die Abläufe der verwaltungsinternen Speicherung und späteren Löschung ihrer dort vorliegenden persönlichen Daten aufzuklären. Um bei Petitionen das Recht auf freie Meinungsäußerung uneingeschränkt wahrnehmen zu können, ist es für die Bürgerinnen und Bürger wichtig, dass sie Vertrauen in die verwaltungsinterne Bearbeitung ihrer Daten haben und sichergehen können, dass ihre Daten weder ausgewertet noch weitergeleitet werden und unmittelbar nach dem zur Bearbeitung rechtlich notwendigen Zeitraum gelöscht werden.

Ablehnungsentscheidung mit Begründungserfordernis und Möglichkeit zur Korrektur der Eingabe

Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE, sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch empfehlen, bei einer Entscheidung, eine Petition nicht zu veröffentlichen, dem Petenten grundsätzlich die Möglichkeit einer Korrektur zur richtlinienkonformen Modifizierung und Korrektur seiner Eingabe einzuräumen und mitzuteilen. Dazu sollte der „Richtlinie für die Veröffentlichung von Petitionen und deren parlamentarische Behandlung“ folgender Absatz neu hinzugefügt werden:

„Ist der Ausschussdienst der Auffassung, dass die Petition nicht die in den Richtlinien aufgeführten Kriterien zur Zulassung einer öffentlichen Petition erfüllt, wird dies dem Petenten auf den Einzelfall bezogen begründet und mit dem Hinweis mitgeteilt, dass die weitere Behandlung entsprechend den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen für Petitionen erfolgt, wenn er innerhalb von sechs Wochen keine Einwendungen erhebt.“

Petitionen per E-Mail

Die Verfasser empfehlen, Petitionen auch per einfacher E-Mail zuzulassen. Voraussetzung soll die Angabe des Namens und der vollständigen Postadresse sein. Auch per

⁷³⁵ Vgl.: Deutscher Bundestag: Richtlinie öffentliche Petitionen. Die Richtlinie ist unter folgendem Link abrufbar: <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.richtlinie.html>

einfacher E-Mail eingereichte Petitionen sollen den Schutz des Petitionsgrundrechts genießen.

Mitzeichnungsfrist ausweiten

Es wird angeregt, die zum 1. Januar 2012 eingeführte 4-wöchige Mitzeichnungsfrist für öffentliche Petitionen auszuweiten.

Diskussionsforen aufbereiten

Eine besondere Rolle im Petitionsrecht haben die Diskussionsforen zu öffentlichen Petitionen. Es wird vorgeschlagen, die Diskussionsforen stärker aufzubereiten und in die Bearbeitung von Petitionen einfließen zu lassen.

8.2.3 Sondervotum der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE und der Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch zu den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Demokratie und Staat zu Kapitel III – Exekutive, 2. Handlungsempfehlungen, b) Informationsfreiheit.⁷³⁶

Informationsfreiheit und Open Data

In kaum einem Bereich der Beratungen in der Enquete-Kommission wurden die unterschiedlichen Demokratie- und insbesondere Staatsauffassungen so offensichtlich wie bei dem Themenkomplex Informationsfreiheit und Open Data und es ist daher wenig überraschend, dass hier die Handlungsempfehlungen des Mehrheitsvotums und das hier formulierten Sondervotum zum Teil sehr weit auseinanderliegen.

Informationsfreiheit ist notwendig, um die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken. Denn unabhängig von einer individuellen Betroffenheit sind Sachkenntnisse entscheidende Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen. Das Informationsfreiheitsrecht dient damit vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. In der digitalen Gesellschaft werden Informations-, Kommunikations- und Partizipationsanliegen der Bevölkerung immer wichtiger und verwaltungstechnisch immer leichter erfüllbar. Gleichzeitig wandelt sich das Verwaltungsverständnis: Neben das autoritative Handeln des Staates tritt zunehmend eine konsensorientierte Kooperation mit dem Bürger, die eine gleichgewichtige Informationsverteilung erfordert. Transparenz und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Menschen stärken aber nicht nur das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik und wirken Politikverdrossenheit entgegen. Sie setzen auch Ressourcen bei den mitbestim-

mungswilligen Bürgerinnen und Bürgern frei, die von der Verwaltung bei ihrer Entwicklung hin zu einer offeneren und effizienteren Verwaltung genützt werden können. Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE sowie die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch empfehlen daher, das Informationsfreiheitsrecht weiter zu entwickeln und auszubauen.

Demokratie und Rechtsstaat können sich nur dort wirklich entfalten, wo auch die Entscheidungsgrundlagen staatlichen Handelns offen gelegt werden. Bund und Länder müssen ihre Bemühungen weiter verstärken, für mehr Transparenz staatlichen Handelns zu sorgen. Die Verfasser empfehlen zu prüfen, ob und inwieweit eine verfassungsrechtliche Verankerung eines Grundrechts auf Informationszugang geboten ist. Geprüft werden soll insbesondere, ob durch eine Festschreibung des Anspruchs auf freien Zugang zu amtlichen Informationen im Grundgesetz und in den Landesverfassungen – soweit noch nicht geschehen – eine echte Abwägung mit anderen Grundrechten ermöglicht werden kann, wie er in anderen Rechtsordnungen mit dem Public Interest Test bereits erfolgt. Dabei geht es nicht um einen allgemeinen Vorrang des Informationszugangsanspruchs vor anderen Rechtspositionen, sondern um die jeweilige Abwägung von verfassungsrechtlich geschützten Positionen.

Der Gedanke der Transparenz staatlichen Handelns ist beim Bund und den meisten Ländern seit einigen Jahren angekommen, wie die Informationsfreiheitsgesetze von Brandenburg (1998), der meisten anderen Länder und auch das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (2005) zeigen. Als ein Informationsfreiheitsgesetz neuer Generation kann das Hamburger Transparenzgesetz (2012) angesehen werden. Vor diesem Hintergrund wird die Absicht weiterer Landesregierungen, beispielsweise der neuen Landesregierung von Baden-Württemberg, begrüßt, auch dort ein Informationsfreiheitsgesetz auf den Weg zu bringen. Dabei sollte auch dort die Funktion eines unabhängigen Beauftragten für die Informationsfreiheit vorgesehen und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz übertragen werden. Die Länder Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen lehnen dagegen leider bis heute eine gesetzliche Regelung für einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu behördlichen Informationen ab. An alle Länder wird appelliert, entsprechende Informationsfreiheitsgesetze auf den Weg zu bringen.

Auf Grundlage der Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes und des dazu vorliegenden Evaluierungsberichtes sowie auf der Basis der Tätigkeitsberichte des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wird empfohlen, das Informationsfreiheitsrecht weiter zu entwickeln und auszubauen.

Die bislang zersplitterte und teilweise uneinheitliche Gesetzgebung zur Informationsfreiheit in Bund und Ländern bedarf generell der Harmonisierung. In einem ersten Schritt sollte zunächst die Zusammenlegung des Informationsfreiheits- und des Umweltinformationsgesetzes des Bundes angestrebt werden, schon weil die Abgrenzung

⁷³⁶ Sachverständige Constanze Kurz schließt sich diesem Sondervotum an.

im Einzelfall oftmals Schwierigkeiten bereitet. Das europarechtlich geprägte UIG gewährt einen großzügigeren Informationszugang als das IFG. Anders als das IFG verlangt es stets eine Abwägung zwischen dem „öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe“ und den von Drittbetroffenen geltend gemachten schutzwürdigen Interessen (vgl. §§ 8 und 9 UIG). Mit der Zusammenfassung von IFG und UIG könnte ein starker „Transparenzschub“ ausgelöst werden. Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. und die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch empfehlen daher, dass die Regelungen des Informationszuganges vereinheitlicht werden und ihr Anwendungsbereich deutlich ausgeweitet wird. Dabei sind Ausnahmeregelungen enger und präziser zu fassen, Verfahrensvorschriften und Kostenregelungen bürgerfreundlicher auszugestalten.

Ein unerlässlicher weiterer Schritt zur Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts sind verbindliche gesetzliche Veröffentlichungspflichten für öffentliche Stellen. Zu einer neuen Verwaltungskultur der aktiven Transparenz gehört auch, dass der Zugang zu Behördeninformationen nicht erst auf Antrag gewährt wird. Daher wird angeregt, dass Verwaltungsinformationen proaktiv und nutzerfreundlich strukturiert bereitgestellt werden (Open Data). Das Internet bietet hierfür eine gute Plattform. Die notwendigen Regelungen sollten im Informationsfreiheitsgesetz verankert werden. Alle Behörden des Bundes sollten von sich aus so viele Informationen wie möglich gut aufbereitet und kostenfrei für die Nutzer öffentlich machen. Die Behörden sollen darüber hinaus zur Führung von öffentlichen Dokumentenregistern verpflichtet werden, die so weit wie möglich den Online-Zugang zu amtlichen Originaldokumenten erlauben.

Open Data-Strategien sollten eine Ergänzung der im Informationsfreiheitsgesetz festgeschriebenen Rechte darstellen. Dessen – zu reformierende – Schranken, beispielsweise zum Schutz von privaten und öffentlichen Belangen, zum Schutz von personenbezogenen Daten oder von Betriebsgeheimnissen müssen auch im Bereich Open Data gelten. Open Data sollte zum Grundprinzip werden, von dem nur in im Einzelfall zu begründenden Ausnahmen abgewichen werden kann.

Dazu gehören auch Verträge der öffentlichen Hand, Public-private-Partnership-Verträge und andere Verwaltungsdokumente. Diese sollen jedermann zugänglich gemacht werden, wenn das öffentliche Interesse an einer Einsicht das berechtigte Interesse der Anbieter am Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen überwiegt. Dies gilt insbesondere für die Unterlagen zu Vergabeverfahren, bei denen zum Teil hohe Haushaltsmittel verwendet werden. Dazu zählen beispielsweise auch Gutachten und Stellungnahmen, Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsanweisungen.

Die Ausrichtung der Verwaltungsmodernisierung und des E-Government-Prozesses auch auf das Erfordernis der Transparenz ist dabei ein Gebot der Effizienz. Die Ent-

wicklung einer E-Government-Strategie sollte jedoch in der politischen Debatte nicht von der Transparenz staatlicher Institutionen als Grundlage einer modernen Demokratie abgekoppelt werden. Mit der Vorlage der Studie „Open Government Data Deutschland“ hat die Bundesregierung endlich die wichtigen Themen Open Government und Open Data aufgegriffen. Viel zu lange hat sie diese Forderungen insbesondere auch der Zivilgesellschaft ignoriert und eine Ausweitung der Informationsfreiheitsrechte blockiert. Notwendig wäre es allerdings, dass nun auch die rechtlichen Grundlagen für Open Data und mehr Informationsfreiheit geschaffen werden – das von der Bundesregierung gestartete Pilotprojekt kann daher nur ein erster Schritt sein. Zudem hat der Bundesinnenminister bei der Vorstellung der Studie erklärt, die Studie käme zu dem Ergebnis, „dass viele Verwaltungsdaten bereits auf der Basis des geltenden Rechts offengelegt werden können – und zwar ohne oder nur mit geringfügigen Änderungen.“⁷³⁷ Das aber reicht nicht aus, denn es stellt es allein in das Belieben der Bundesregierung, proaktiv Informationen zu veröffentlichen. Notwendig ist ein Rechtsanspruch auf die aktive Veröffentlichung von staatlichen Informationen, soweit nicht Geheimhaltungsgründe dagegen stehen. Zu diesem Ergebnis kommt auch die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Studie: Ziel müsse es sein, die bestehenden Zugangsrechte nach den Informationsfreiheitsgesetzen auszubauen und einen rechtlichen Anspruch auf proaktive Veröffentlichung zu schaffen.

Darüber hinaus empfehlen die Verfasser, durch klare Positionierung der Verwaltungsspitzen und entsprechende Schulungen innerhalb der Verwaltung Sensibilität für die Bedeutung einer proaktiven behördlichen Informationspolitik für die Verwirklichung des Informationsfreiheitsanspruches der Bürgerinnen und Bürger und die Weiterentwicklung einer modernen Demokratie zu schaffen. Der Evaluierungsbericht zum IFG stellt fest, dass es an einem entsprechenden Verständnis in der Verwaltung bisher ebenso fehlt wie an der hinreichenden Nutzung einer proaktiven Informationspolitik als Präventionsmechanismus gegen Konflikte zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltung.⁷³⁸

Darüber hinaus wird angeregt, so bald als möglich ein zentrales Informationsportal von Bund und Ländern zu verwirklichen. Für die Praxis wird zur Vermeidung überholender technischer Entwicklungen durch Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Bund, Länder und Kommunen die

⁷³⁷ Vgl.: Bundesministerium des Innern (2012): Bundesinnenministerium veröffentlicht Studie „Open Government Data Deutschland“. Pressemitteilung vom 1. August 2012. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/mitMarginalspalte/07/open-government.html>

⁷³⁸ Vgl.: Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) (2012): Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages. Bundestagsdrucksache 17(4)522 B. 22. Mai 2012, S. 450. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen_und_Gutachten/Gutachten_IFG.pdf

schnellstmögliche Entwicklung einheitlicher technischer Standards empfohlen. Die Entwicklung sollte in enger Zusammenarbeit zwischen Behörden, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und den Beauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz des Bundes und der Länder erfolgen, um die Akzeptanz der Lösungen zu sichern. Die zu entwickelnden technischen Standards sollten auf Open Source Software und freier Software basieren und leichten Online-Zugriff und automatisierte Verschlagwortung ermöglichen. Das zentrale Informationsportal, in dem Informationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen gebündelt werden, soll auf diesen Standards basieren. Auf der Grundlage rechtlicher Verpflichtung zur proaktiven Information und Zurverfügungstellung von Dokumentenregistern können weitergehende Aktionspläne den Prozess der Umsetzung beschleunigen.

Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE und die Sachverständigen Markus Beckedahl, Alvar Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar Schröder, Cornelia Tausch empfehlen weiterhin, die Informationspflichten der Verwaltung so zu konkretisieren, dass zusätzlich zur allgemeinen Transparenzpflicht spezielle thematische Informationsportale und die allgemeinverständliche und bürgernahe Darstellung komplexer Sachverhalte im Internet zu gewährleisten ist. Die allgemeinverständliche bürgernahe Darstellung der Sachverhalte soll dabei die angestrebte Veröffentlichung von Rohdaten nach Open Data-Prinzipien nicht ersetzen, sondern ergänzen. Diese Informationsportale sollten zudem Informationen über Gegenstand, Zeitpunkt, Funktionsweise, Verlauf und Ergebnisse von Partizipationsprozessen zum Thema in Bund und Ländern enthalten und idealerweise die Partizipation direkt über das jeweilige Portal ermöglichen.

Die Verfasser empfehlen die kurzfristige Realisierung

- eines thematischen Informationsportals zu geplanten Infrastruktur-Großprojekten und der geplanten Bürgerbeteiligung in den verschiedenen Stufen der Planungsverfahren,
- ein thematisches Informationsportal zum Bundeshaushalt nach dem Vorbild von offenerhaushalt.de.

Daher wird empfohlen, Lizenzfreiheit – soweit dies möglich ist – ggf. schon im Vorfeld sicherzustellen, falls Daten aus externen Quellen verwendet werden. Durch die Lizenzfreiheit können die Daten mit freier Software bearbeitet und ohne Hindernisse weitergegeben werden.

Für Verwaltungsdokumente und Gutachten, Statistiken oder ähnliche Dokumente wird vorgeschlagen, die Lizenzierung mit entsprechender CC-Lizenz auch gesetzgeberisch zu fördern.

8.2.4 Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe Demokratie und Staat zu Kapitel III – Exekutive, 2. Handlungsempfehlungen, b) Informationsfreiheit.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen empfiehlt darüber hinaus die Aufnahme eines Informationszugangsgrundrechts in das Grundgesetz, um so einen verfassungsrechtlichen Individualanspruch auf Zugang zu Informationen zu schaffen, der demokratische Mitbestimmung erst ermöglicht. Bei der Ausgestaltung des Grundrechts sollte auch die Schutzpflichtdimension eines Informationszugangsgrundrechts berücksichtigt werden, um die Normierung gesetzlicher Informationsansprüche gegenüber Privaten zu fördern, soweit dies den überwiegenden Interessen der Allgemeinheit dient.

9 Anlagen

Öffentliche Anhörung der Projektgruppe Demokratie und Staat der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft

Die Enquete-Kommission veranstaltete am 19. März 2012 eine öffentliche Anhörung zum Thema „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“. Die Sitzung fand von 14.00 bis 17.00 Uhr statt und wurde im Internet live übertragen. Als externe Sachverständige hörte die Enquete-Kommission folgende Personen:

- **Kappes**, Christoph
(Fructus GmbH, Geschäftsführer),
- **Linden**, Dr. Markus
(Universität Trier, Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte),
- **Neuberger**, Prof. Dr. Christoph
(Ludwig-Maximilians-Universität München, Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung),
- **Reichert**, Daniel
(Liquid Democracy e. V.),
- **Vowe**, Prof. Dr. Gerhardt
(Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für Kommunikations- und Medienwissenschaften),
- **Wehrmeyer**, Stefan
(Open Knowledge Foundation Deutschland e. V.).

10 Literatur- und Quellenverzeichnis

Publikationen

Albers, Marion (2009): Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze. ZJS 2009. 614 (616).

Asseburg, Muriel (2011): Proteste, Aufstände und Regimewandel in der arabischen Welt. SWP-Studie. Berlin.

Asseburg, Muriel (2011): Der Arabische Frühling. SWP-Studie. Berlin.

Bacher, Klaus (2009): Elektronisch eingereichte Schriftsätze im Zivilprozess. Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1548 (1549).

Bäumler, Helmut/von Mutius, Albert (Hrsg.) (2009): Anonymität im Internet – Grundlagen, Methoden und Tools zur Realisierung eines Grundrechts. Braunschweig: 2003.

Berger, Sven/Roth, Jürgen/Scheel, Christopher (2006): Informationsfreiheitsgesetz. Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG). Kommentar. Köln, Berlin, München.

Bertrams, Michael (2010): Eingriff in die Unabhängigkeit der Dritten Gewalt durch Zentralisierung der IT-Organisi-

sation unter dem Dach der Exekutive. Deutsche Richterzeitung (DRiZ), (248 ff).

Bizer, Johann (2003): Das Recht auf Anonymität in der Zange gesetzlicher Identifizierungspflichten, In: Bäumler, Helmut/von Mutius, Albert (Hrsg.): Anonymität im Internet – Grundlagen, Methoden und Tools zur Realisierung eines Grundrechts. Braunschweig.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2004): Demokratie als Verfassungsprinzip, § 24, Rz. 35. In: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2. Heidelberg.

Büchting, Hans-Ulrich/Heussen, Benno (Hrsg.) (2011): Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch. 10. Auflage. München.

Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2006): Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie, Tendenzen politischer Kommunikation im Internet. Berlin.

Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2011): Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa. Arbeitsbericht Nr. 146. Berlin.

Bundesministerium des Innern (BMI) (2008): E-Partizipation-Elektronische Beteiligung der Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Berlin.

Bundesverband Digitale Wirtschaft (Hrsg.)(2009): Social Media Kompass 2009. Düsseldorf.

Castells, Manuel (2009): Communication Power, Oxford University Press. Oxford, New York.

Degen, Thomas (2005): Elektronischer Rechtsverkehr aus Sicht der Anwaltschaft. Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW), 329 (330).

Degen, Thomas (2011), In: Büchting, Hans-Ulrich/Heussen, Benno (Hrsg.): Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch. § 65 Elektronischer Rechtsverkehr, Rn. 4. 10. Auflage. München.

Degen, Thomas (2011), In: Büchting, Hans-Ulrich/Heussen, Benno (Hrsg.): Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch.. § 65 Elektronischer Rechtsverkehr, Rn. 15. 10. Auflage. München.

Degen, Thomas (2011), In: Büchting, Hans-Ulrich/Heussen, Benno (Hrsg.): Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch. § 65 Elektronischer Rechtsverkehr, Rn. 17. 10. Auflage. München.

Degen, Thomas (2011), In: Büchting, Hans-Ulrich/Heussen, Benno (Hrsg.): Beck'sches Rechtsanwalts-Handbuch. § 65 Elektronischer Rechtsverkehr, Rn. 65. 10. Auflage. München.

Deutscher Richterbund (Hrsg.) (2009): Justiz und Recht im Wandel der Zeit: Festgabe 100 Jahre Deutscher Richterbund/hrsg. vom Präsidium des Deutschen Richterbundes. Verlag Carl Heymanns. Köln, München.

- Easley, David/Kleinberg, Jon (2010): *Networks, Crowds and Markets*. Cambridge University Press. Cambridge, New York u. a.
- Eisel, Stephan (2011): *Internet und Demokratie*. Verlag Herder GmbH. Freiburg.
- El Difraoui, Dr. Assiem (2011): Es gibt keine „Facebook-Revolution“ – aber eine ägyptische Jugend, die wir nicht kennen. In: Asseburg, Muriel: *Proteste, Aufstände und Regimewandel in der arabischen Welt*. SWP-Studie. Berlin.
- Emmer, Martin/Vowe, Gerhard/Wolling, Jens (2011): *Bürger Online. Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland*. UVK Verlagsgesellschaft. Konstanz.
- Fischer, Nikolaj (2004): *Justiz-Kommunikation*. VWF-Verlag. Berlin.
- Fischer-Dieskau, Stefanie/Hornung, Gerrit (2007): Erste höchstgerichtliche Entscheidung zur elektronischen Signatur. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 2897 (2899).
- Franke, Thomas (2002): Das Zensurverbot des Art. 5 I 3 GG ein Überblick, In: *Schriftenreihe des Archivs für Urheber- und Medienrecht (vormals: Schriftenreihe des Archivs für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (UFITA))*, Bd. 1, Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Gersdorf, Hubertus (2008): *Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages. Rechtsgutachten im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- Götte, Tilman (2009): Herausforderungen und Chancen durch den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz, In: *Justiz und Recht im Wandel der Zeit: Festgabe 100 Jahre Deutscher Richterbund / hrsg. vom Präsidium des Deutschen Richterbundes Köln*, Verlag Carl Heymanns. München.
- Gomille, Christian (2009): Prangerwirkung und Manipulationsgefahr bei Bewertungsforen im Internet, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, (815), (821 ff).
- Gretemann, Broder (1996): *Die elektronische Akte als Voraussetzung eines EDV-Gesamtkonzepts*. Köhler-Druck. Tübingen.
- Habermas, Jürgen (1990): *Strukturwandel der Öffentlichkeit-Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*.
- Hadidi, Haya/Mödl, Robert (2010): Die elektronische Einreichung zu den Gerichten. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, (2097 ff).
- Härtling, Niko (2007): E-Mail und Telekommunikationsgeheimnis – Die drei Gesichter der E-Mail: Telekommunikation, Datensatz, elektronischer Brief. *Computer und Recht (CR)*, (311 ff).
- Hardin, Garrett (1968): „The Tragedy of the Commons“, *Science Magazine* Vol. 162 no. 3859.
- Heilmann, Stefan (2012): *Informationspflichten im Telemedienrecht und User-generated Content*. Hamburg (in Vorbereitung).
- Hesse, Konrad [et al.] (1959), In: *Die Verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat. Das Verwaltungsverfahren. Auszug aus der Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu Wien am 9. und 10. Oktober 1958. Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSStRL) 17 (1959)*, S. 11 und S., 41. Walter de Gruyter. Berlin.
- Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.) (2011): *Multimediarrecht. 29. Ergänzungslieferung (Loseblatt-Sammlung), Teil 24 Justizkommunikation*.
- Hoeren, Thomas (2010): Anonymität im Web – Grundfragen und aktuelle Entwicklungen, *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*.
- Institut für Informationsmanagement Bremen (Hrsg.) (2008): *E-Partizipation – elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government*. Bremen.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.) (2004): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2*. C. F. Müller Verlag. Heidelberg.
- Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.) (1998): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Westdeutscher Verlag. Opladen, Wiesbaden.
- Kaplan, Andreas M., Haenlein, Michael (2010), „Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media“, In: *Business Horizons*, Vol. 53.
- Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.). *Computerrecht. 29. Ergänzungslieferung (Loseblatt-Sammlung)*. Verlag C. H. Beck. München.
- Klink, Judith (2010): *Datenschutz in der elektronischen Justiz*. Kassel University Press.
- Kommune21 (2012): *Pilotprojekt: Länderübergreifendes Modellvorhaben der Metropolregion Rhein-Neckar in der Zwischenbilanz 12 2/2012*, K21 media AG. Tübingen.
- Koob, Dirk (1999): *Gesellschaftliche Steuerung. Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse*. TectumVerlag. Marburg.
- Lapp, Thomas (2004): *Elektronischer Rechtsverkehr – auf dem Weg zur Justiz von morgen*. Bundesrechtsanwaltskammer, BRAK-Mitteilung 1/2004, 35. Jahrg. Verlag Dr. Otto Schmidt. Köln.
- Lessig, Lawrence (1999): *Code and Other Laws of Cyberspace*. New York (Basic Books).
- Nack, Armin (1986): *Judex computat – Der Computer als Hilfsmittel des Richters: Aktueller Stand und Perspektiven*. *Deutsche Richterzeitung (DRiZ)* 1986, 405 (410).
- Nolte, Frank (2007): *E-Government in der Verwaltungsreform: Der große Sprung nach vorn?*, In: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*.

- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2003): *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*. Paris.
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSCE) (2012): *Comments on the Draft Law on Transparency. Access to Information and Good Governance of Spain*. April 2012.
- Patzelt, Werner, Sebaldt, Martin, Kranenpohl, Uwe (Hrsg.) (2007): *Res publica semper reformanda: Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls*. Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Rinken, Alfred (2002): *Geschichte und heutige Valenz des Öffentlichen*, In: Winter, Gerd (Hrsg.): *Das Öffentliche heute*. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Roggenkamp Jan (2009): *Kommentar zu: BGH, Urteil vom 23.06.2009 – VI ZR 196/08, Kommunikation und Recht (K&R), 571 (572)*.
- Rossi, Matthias (2004): *Informationsfreiheit und Verfassungsrecht*. Berlin.
- Sarcinelli, Ulrich (1998): *Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System*. Ein Lehrbuch. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Sarcinelli, Ulrich (2009): *Politische Kommunikation in Deutschland*, 2. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Schadtle, Kai (2008): *Informationsfreiheit und Verwaltungstransparenz in Europa: Das Recht auf Zugang zu Dokumenten aus den EG-Mitgliedstaaten auf dem Prüfstand – Zugleich eine Besprechung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 18. Dezember 2007, Rs. C-64/05 P*. In: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 455 (459).
- Scherf, Uwe u. a. (Hrsg.) (2006): *Elektronischer Rechtsverkehr*. Verlag C.F. Müller. Heidelberg.
- Schoch, Friedrich (2011): *Informationsrecht in einem grenzüberschreitenden und europäischen Kontext*. *EuZW*, 388 (389).
- Schöttle, Hendrik (2004): *Anwaltliche Beratung via Internet*. *Recht und Neue Medien Bd. 7*. 2004. Verlag Boorberg. Stuttgart.
- Schwoerer, Max (2005): *Die elektronische Justiz*. Duncker & Humblot. Berlin.
- Shannon, Claude E. (1948): *A Mathematical Theory of Communication*. *Bell System Technical Journal*, Vol. 27.
- Shirky, Clay (2008): *Here Comes Everybody. The Power of Organizing Without Organizations*. London.
- Siedschlag, Alexander/Rogg, Arne/Welzel, Carolin (2002): *Digitale Demokratie. Willensbildung und Partizipation per Internet*. Opladen.
- Sofotis, Ilias (2010): *Europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben zum Recht auf Informationszugang*, *VR* 2010, 397 (398).
- Standish Group (2009): *Chaos 2009 Summary and EPPM Study*. Standish Group. West Yarmouth MA.
- Stern, Jürgen (2007): *Web 2.0 trifft Politik 3.11. Bringt politische Kommunikation durch das Internet mehr Transparenz, Partizipation und Legitimität?*, In: Patzelt, Werner/Sebaldt, Martin/Kranenpohl, Uwe (Hrsg.): *Res publica semper reformanda: Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls*. Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Surowiecki, James (2004): *The Wisdom of Crowds*. London.
- Viefhues, Wolfram (2005): *Das Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz*. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 1009 (1013).
- Viefhues, Wolfram (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): *Computerrecht*. 29. Ergänzungslieferung.
- Viefhues, Wolfram (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): *Computerrechts-Handbuch*, 29. Ergänzungslieferung, Rn. 47.
- Viefhues, Wolfram (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.). *Computerrechts-Handbuch*, 29. Ergänzungslieferung. *Berichte aus Deutschland*. *Elektronischer Rechtsverkehr*, Rn. 66–67a.
- Viefhues, Wolfram (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): *Computerrechts-Handbuch*, 29. Ergänzungslieferung, Rn. 89.
- Viefhues, Wolfram (2011), In: Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Hrsg.): *Computerrechts-Handbuch*, 29. Ergänzungslieferung. Rn. 90.
- Viefhues, Wolfram (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): *Multimedia-Recht*. 29. Ergänzungslieferung. Teil 4 *Justizkommunikation*.
- Viefhues, Wolfram (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): *Multimedia-Recht*. 29. Ergänzungslieferung. Teil 24 *Justizkommunikation*, Rn. 7 ff.
- Viefhues, Wolfram (2011), In: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): *Multimedia-Recht*. 29. Ergänzungslieferung. Teil 4 *Justizkommunikation*, Rn. 43.
- Viégas, Fernanda. B./Wattenberg, Martin, et al. (2007): *Talk Before You Type: Coordination in Wikipedia*, *Hawaii International Conference on System Sciences*.
- Winter, Gerd (Hrsg.) (2002): *Das Öffentliche heute*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Zillien, Nicole (2008): *Auf der anderen Seite. Zu den Ursachen der Internet-Nichtnutzung*. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft* 56 (2).

Drucksachen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates/Beiträge im Rahmen öffentlicher Anhörungen/öffentlicher Projektgruppensitzungen

Drucksachen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates⁷³⁹

Bundesrat: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz. Bundesratsdrucksache 503/ 12. 30. August 2012. http://www.bundesrat.de/cln_236/nn_1934482/SharedDocs/Drucksachen/2012/0501-600/503-12.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/503-12.pdf

Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsverkehr. Bundestagsdrucksache 14/4987. 14. Dezember 2000. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/049/1404987.pdf>

Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz (Justizkommunikationsgesetz – JKomG). Bundestagsdrucksache 15/4067. 28. Oktober 2004. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/040/1504067.pdf>

Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Bundestagsdrucksache 17/3404. 26. Oktober 2010. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/034/1703404.pdf>

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Winfried Hermann, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 17/5336) – Modernisierung der Informationsfreiheit. Bundestagsdrucksache 17/5807. 12. Mai 2011. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705807.pdf>

Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über Verkündung und Bekanntmachungen. 15. Juli 2011. Bundestagsdrucksache 17/6610. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/066/1706610.pdf>

Deutscher Bundestag: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 4. Oktober 2011 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 17/7279. 7. Oktober 2011. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/072/1707279.pdf>

Deutscher Bundestag: Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Medienkompetenz. Bundestagsdrucksache 17/7286. 21. Oktober 2011. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Medienkompetenz/Zwischenbericht_Medienkompetenz_1707286.pdf

⁷³⁹ Die Sortierung der Drucksachen richtet sich nach der Nummer der Drucksache.

Deutscher Bundestag: Vierter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Netzneutralität. Bundestagsdrucksache 17/ 8536. 2. Februar 2012. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Netzneutralitaet/Netzneutralitaet_Zwischenbericht_1708536.pdf

Deutscher Bundestag: Fünfter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Datenschutz, Persönlichkeitsrechte. Bundestagsdrucksache 17/8999. 15. März 2012. http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Datenschutz/PGDS_2012-03-15/PGDS_2012-03-15_Zwischenbericht_Datenschutz_Persoelichkeitsrechte_1708999.pdf

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Halina Wawzyniak, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 17/9245) – Urheberrechtliche Situation, Open Data und offene Lizenzen bei Dokumenten und Inhalten der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 17/9374. 25. April 2012. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/093/1709374.pdf>

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Matthias W. Birkwald, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 17/9805) – ELENA-Nachfolgeprojekte Bea und OMS. Bundestagsdrucksache 17/9897. 11. Juni 2012. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/098/1709897.pdf>

Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) (2012): Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages. Bundestagsdrucksache 17(4)522 B. 22. Mai 2012. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/17/a04/Analysen_und_Gutachten/Gutachten_IFG.pdf

Beiträge im Rahmen öffentlicher Anhörungen/ öffentlicher Projektgruppensitzungen⁷⁴⁰

Schriftliche Stellungnahme von Dr. Markus Linden zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. Ausschussdrucksache 17(24)049-A, Protokoll Nr. 17/15, http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-A_-_Stellungnahme_Dr_Linden_19_3_2012.pdf

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Gerhard Vowe zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. Ausschussdrucksache 17(24)049-B, Protokoll Nr. 17/15, http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-B_-_Stellungnahme_Prof_Dr_Vowe_19_3_2012.pdf

⁷⁴⁰ Die Sortierung der Drucksachen richtet sich nach der Nummer der Drucksache.

Schriftliche Stellungnahme von Stefan Wehrmeyer zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. Ausschussdrucksache 17(24)049-C, Protokoll Nr. 17/15, http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-C_-_Stellungnahme_Wehrmeyer_19_3_2012.pdf

Schriftliche Stellungnahme von Daniel Reichert zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. Ausschussdrucksache 17(24)049-D, Protokoll Nr. 17/15, http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-D_-_Stellungnahme_Reichert_19_3_2012.pdf

Schriftliche Stellungnahme von Christoph Kappes zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. Ausschussdrucksache 17(24)049-E, Protokoll Nr. 17/15, http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-E_-_Stellungnahme_Kappes_19_3_2012.pdf

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christoph Neuberger zur öffentlichen Anhörung „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 19. März 2012. A-Drs/ 17(24)049-F, Protokoll Nr. 17/15, http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-F_-_Stellungnahme_Prof_Dr_Neuberger_19_3_2012.pdf

Onlinequellen^{741,742}

Abgeordnetenhaus von Berlin. <http://www.parlament-berlin.de>

Adhocracy im Auftrag der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Deutschen Bundestages. <https://www.enquetebeteiligung.de/>

Al-Atraqchi, Firas (2011): Tunisia's Revolution Was Twitterized. Huffington Post, 14. Januar 2011. http://www.huffingtonpost.com/firas-alatraqchi/tunisias-revolution-was-t_b_809131.html

Allen, Michael (2011): Outcast voting network. http://zelea.com/project/outcast/_overview.xht

Allen, Michael (2011): The Structuring of Power and the Composition of Norms by Communicative Assent. <http://zelea.com/project/votorola/d/theory.xht>

⁷⁴¹ Soweit im Berichtstext auf Internetpräsenzen von Institutionen wie bspw. Landesparlamenten verwiesen wird, ist im Quellenverzeichnis lediglich die entsprechende Startseite ausgewiesen. Die konkreten Einzelnachweise können den jeweiligen Fußnoten im Berichtstext entnommen werden.

⁷⁴² Alle Onlinequellen wurden, sofern nicht anders gekennzeichnet, letztmalig am 21. Januar 2013 aufgerufen.

AM-SoFT GmbH IT-Systeme: Gerichtsbriefkasten. <http://www.gerichtsbriefkasten.de>

Andersen, Nate (2011): Tweeting tyrants out of Tunisia. The global Internet at its best. *ars technica*. 15. Januar 2011. <http://arstechnica.com/tech-policy/news/2011/01/tweeting-tyrants-out-of-tunisia.ars/>

Association of the Councils of the State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a. <http://www.juradmin.eu/>

Bayerisches Landesamt für Steuern: Elsterweb. <https://www.elster.de/>

Bayerischer Landtag. <http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/index.htm>

Beauftragter für Informations- und Kommunikationstechnik der Bayerischen Staatsregierung: OpenData-Portal des Freistaats Bayern. <http://opendata.bayern.de>

Benkler, Yoachi (2006): *The Wealth of Networks*. Yale University Press. New Haven and London. http://www.benkler.org/Benkler_Wealth_Of_Networks.pdf

Berlin.de-Das offizielle Hauptstadtportal: Gesetz über E-Government- und Organisationsfragen (Berliner E-Government-Gesetz – EGovG Bln). http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmmodernisierung/publikationen/110620_stand_19_sts_a_synopse_egovgesetz.pdf

Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern: e-Vergabe. die Vergabeplattform des Bundes. <http://www.evergabe-online.de/>

Bewarder, Manuel (2011): Wenn der Bürger mitbestimmt Die Welt, 13. Juli 2001. http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article13484016/Wenn-der-Buerger-mitbestimmt.html

Bezirksamt Lichtenberg von Berlin: Bürgerhaushalt Lichtenberg. http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/index.php?page=infopage&id_page=209&menucontext=32&submenucontext=209

Bezirksamt Pankow von Berlin (2011): Bürgerbeteiligung bei der Investitionsplanung 2011 – 2015. Pressemitteilung, 09.02.2011. <http://www.berlin.de/ba-pankow/presse/archiv/20110209.1210.330389.html>

bitly blog (2011): You just shared a link. How long will people pay attention? 6. September 2011. <http://blog.bitly.com/post/9887686919/you-just-shared-a-link-how-long-will-people-pay>

Blumler, Jay G./Coleman, Stephen (2001): *Realising Democracy Online. A Civic Commons in Cyberspace*. Institute for Public Policy Resaerch (IPPR). http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2011/05/Realising%20Democracy%20Online%20-%20in%20_1230.pdf

Boyd, Danah (2011): „Real Names“ Policies Are an Abuse of Power. 4. August 2011. <http://www.zephorie.org/thoughts/archives/2011/08/04/real-names.html>

Bremische Bürgerschaft. <http://www.bremische-buerger-schaft.de/index.php?id=8>

Bricklin, Dan (2000): The Cornucopia of the Commons. 7. August 2000. <http://www.bricklin.com/cornucopia.htm>

Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz (2005): Organisatorisch-technische Leitlinien für den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften (OT-Leit-ERV). 21. März 2005. http://www.justiz.de/BLK/regelungen/ot_leit.pdf

Bund online (2005): Definition von E-Government. 12. Juli 2005. http://www.lueneburg.de/Portaldata/1/Resources/klg_dateien/klg_dokumente/verwaltungsleitung/01_buero_landrat/Definitionen_E-Government.pdf

Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben: Der Bundesfreiwilligendienst (BFD). www.bundesfreiwilligendienst.de

Bundesamt für Justiz: Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister (ZStV). http://www.bundesjustizamt.de/cln_108/nn_2036868/DE/Themen/Gerichte_Behoerden/ZStV/ZStV__node.html?__nn=true

Bundesamt für Kartographie und Geodäsie: Geoportal.de. <http://www.geoportal.de/DE/Geoportal/geoportal.html?lang=de>

Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2010): 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009. Bonn. http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/2TB08_09.pdf?__blob=publicationFile

Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2012): 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011. Bonn. http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/3TB10_11.pdf?__blob=publicationFile

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2012): 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit: Schaar: Bürger nutzen ihr Recht auf Informationszugang stärker! Pressemitteilung vom 24. April 2012. http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2012/3TB_IFG.html?nn=411766

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Rechtsprechungsübersichten zur Informationsfreiheit. http://www.bfdi.bund.de/IFG/Rechtsprechung/Rechtsprechung_node.html

Bundesgerichtshof. http://www.bundesgerichtshof.de/DE/Home/home_node.html

Bundeskanzleramt der Republik Österreich: Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS). <http://www.ris.bka.gv.at/>

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: einfach teilhaben. Das Webportal für Menschen mit Behinderungen, ihre Angehörigen, Verwaltungen und Unternehmen. http://www.einfach-teilhaben.de/DE/StdS/Home/stds_node.html

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaleraktionsplan-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2010): Dialog Internet. <http://dialog-internet.de/>

Bundesministerium des Innern (2007): IT-Steuerung Bund. Konzept des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Finanzen. 19. Dezember 2007. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/konzept_itsteuerungbund.pdf?__blob=publicationFile

Bundesministerium des Innern (2010): e-Konsultationen. Mitreden übers Internet – Perspektiven deutscher Netzpolitik. www.e-konsultation.de/netzpolitik

Bundesministerium des Innern (2010): Geschäftsstelle IT-Planungsrat. Nationale E-Government Strategie (NEGS). 30. November 2010. http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs_node.html

Bundesministerium des Innern (2011): IT-Gipfel 2011 – Impuls für E-Justice und E-Government. Pressemitteilung vom 06. Dezember 2011. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/12/it_gipfel_2.html?nn=109632

Bundesministerium des Innern (2012): Bundesministerium vergibt Auftrag für Open Government Studie. Pressemitteilung vom 13. Januar 2012. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/mitMarginalspalte/01/open_government.html

Bundesministerium des Innern (2012): Referentenentwurf der Bundesregierung, Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften. 5. März 2012. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/Entwurfe/Entwurf_EGov.pdf;jsessionid=DD65102B95E6CAD37DDF0E4F122EC737.2_cid231?__blob=publicationFile

Bundesministerium des Innern (2012): Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit. Baustein E-Akte. Mai 2012. http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_349/nn_2062562/SharedDocs/Publikationen/Organisation/e_akte.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/e_akte.pdf

Bundesministerium des Innern (2012): Open Government Data Deutschland. Berlin Juli 2012. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment.pdf?__blob=publicationFile

Bundesministerium des Innern (2012): Bundesinnenministerium veröffentlicht Studie „Open Government Data Deutschland“. Pressemitteilung vom 01. August 2012. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/mitMarginalspalte/07/opengovernment.html>

Bundesministerium der Justiz der Republik Österreich: Dokumenteneinbringungsservice. <http://des.justiz.gv.at/edikte/welcomereg.nsf/des/w0>

Bundesministerium für Justiz der Republik Österreich: Leitfaden. Dokumenteneinbringungsservice der österreichischen Justiz für Sachverständige und Dolmetscher (DES). [http://www.sv.justiz.gv.at/edikte/ex/edparm3.nsf/h/des_Leitfaden/\\$FILE/Leitfaden_DES.pdf](http://www.sv.justiz.gv.at/edikte/ex/edparm3.nsf/h/des_Leitfaden/$FILE/Leitfaden_DES.pdf)

Bundesministerium der Justiz: Gesetze im Internet. <http://www.gesetze-im-internet.de/>

Bundesministerium der Justiz (2005): Verordnung über den Betrieb des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters vom 23. September 2005 (BGBl. I S. 2885). <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/zstvbetrvgesamt.pdf>

Bundesministerium der Justiz: Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (Signaturgesetz – SigG) vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876). Zuletzt geändert durch Art. 4 G v. 17.7.2009 (I 2091). http://www.gesetze-im-internet.de/sigg_2001/BJNR087610001.html

Bundesministerium der Justiz: Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen. Zuletzt geändert durch Art. 12 G v. 19.12.2007 (BGBl. I S. 3024). 27. April 2002. <http://www.gesetze-im-internet.de/bgg/index.html>

Bundesministerium der Justiz: Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei (AFIG) vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2330). Zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 106 G v. 22.12.2011 (I 3044). <http://www.gesetze-im-internet.de/afig/BJNR233000008.html>

Bundesministerium der Justiz: De-Mail-Gesetz (De-Mail-G) vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666). Geändert durch Art. 2 Abs. 3 G v. 22.12.2011 (I 3044). <http://www.gesetze-im-internet.de/de-mail-g/BJNR066610011.html>

Bundesministerium der Justiz: Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV). 12. September 2011 (BGBl. I S. 1843). http://www.gesetze-im-internet.de/bitv_2_0/index.html

Bundesministerium der Justiz (2009): Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG (Anlage des Gesetzes zum Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG) vom 20. November 2009. <http://www.gesetze-im-internet.de/ggart91cvtr/BJNR066300010.html>

Bundesministerium der Justiz (s.d.): Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs bei den Gerichten (Diskussionsentwurf). http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Diskussionsentwurf_Gesetzes_zur_Foerderung_des_elektronischen_Rechtsverkehrs_bei_den_Gerichten.pdf?__blob=publicationFile

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012): IKT-Strategie der Bundesregierung Deutschland Digital 2015. November 2012. <http://www.bmwi.de/Dateien/BBA/PDF/ikt-strategie-der-bundesregierung.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Breitbandatlas 2010. <http://zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/service,did=424764.html>

Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung der Republik Österreich (2010): E-Voting bei den Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftswahlen 2009 – Evaluierungsbericht. 29. März 2010. http://www.verwaltungsmanagement.at/687/uploads/evaluierungsbericht_e-voting_hochschuelerinnen-_und_hochschuelerschaftswahlen_2009.pdf

Bundesrat. http://www.bundesrat.de/cln_110/DE/Home/homepage__node.html?__nnn=true

Bundesrat: Föderation. <http://foederalion.bundesrat.de/#!/spielen/>

Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) (2012): Diskussionsentwurf einer Bundratsinitiative für ein Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz. Stellungnahme Nr. 06/2012. Februar 2012. <http://www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2012/februar/stellungnahme-der-brak-2012-06.pdf>

Bundesregierung: YouTube-Kanal. Podcasts der Bundesregierung. <http://www.youtube.com/user/bundesregierung>

Bundesregierung: Verwaltungsvorschriften im Internet. <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/>

Bundesregierung: Verwaltung innovativ. <http://www.verwaltung-innovativ.de>

Bundesregierung (2010): Regierungsprogramm-Vernetzte und transparente Verwaltung. September. http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/regierungsprogramm_vernetzte_und_transparente_verwaltung.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/regierungsprogramm_vernetzte_und_transparente_verwaltung.pdf

Bundesstadt Bonn vertreten durch Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch: Bonn packt's an! 2013/2014. <https://bonn-packts-an.de/>

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM) (2009): BITKOM Pressekonferenz. Studie zu E-Democracy. 19. August 2009. http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Praesentation_PK_E-Democracy_19_08_2009_final.pdf

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM) (2011): Netzgesellschaft. Eine repräsentative Untersuchung zur Mediennutzung und dem Informationsverhalten der Gesellschaft in Deutschland. http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Publikation_Netzgesellschaft.pdf

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM) (2011): Das Internet als Demokratie-Verstärker. Presseinformation. 7. November 2011. http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Presseinfo_Internet_Demokratie_07_11_2011.pdf

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2010): Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Rainer Brüderle, vom 15. Oktober 2010. http://www.bay-bezirke.de/downloads/9356c67d45d97c8650ec02bdb90de3d3_RS%2069%20Anlage.pdf

- Bundesverfassungsgericht. <http://www.bundesverfassungsgericht.de/>
- Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen. <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html>
- Bundesverwaltungsamt: bund.de. Verwaltung online. www.bund.de
- Bundesverwaltungsgericht. <http://www.bverwg.de/>
- Bundeszentrale für politische Bildung: Bürgerhaushalt. <http://www.buergerhaushalt.org/>
- Capgemini (2011): eGovernment-Services in Europa. <http://www.de.capgemini.com/insights/publikationen/egovernment-benchmark-2011/?d=9E4EA2F7-9FCA-0B7A-134C-252804FE6B8B>
- Chaum, David (2007): Scantegrity. <http://www.scantegrity.org/papers/summary.pdf>
- Council of the Notariats of the European Union. <http://www.cnue.be/>
- Davis, Ian (2005): Talis, Web 2.0 and All That. 4. Juli 2005. <http://blog.iandavis.com/2005/07/04/talis-web-2-0-and-all-that/>
- Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz. http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de/icc/assisto/nav/73e/73e70a92-b004-e121-cf5a-7e25028130e5&class=net.icteam.cms.utils.search.AttributeManager&class_uBasAttrDef=a001aaaa-aaaa-aaaa-eeee-000000000054.htm
- Deutsche Behindertenhilfe-Aktion Mensch e.V./Stiftung Digitale Chancen: Barrierefreies Internet eröffnet neue Einsichten (BIENE). Biene-Wettbewerb. <http://www.biene-award.de/>
- Deutsche Nationalbibliothek: Deutsche Digitale Bibliothek. Portal für Kultur und Wissenschaft. <http://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/>
- Deutscher Bundestag. www.bundestag.de
- Deutscher Bundestag: Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft. <http://www.bundestag.de/internet/enquete/>
- Deutscher Bundestag: Kuppelkucker-das Internetangebot des Deutschen Bundestages für Kinder. <https://www.kuppelkucker.de/>
- Deutscher Bundestag: mitmischen.de-Das Jugendportal des Deutschen Bundestages. <http://www.mitmischen.de/>
- Deutscher Bundestag: Parlamentsprofi. <https://www.parlamentsprofi.de/>
- Deutscher Bundestag: Richtlinie öffentliche Petitionen. <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.richtlinie.html>
- Deutscher Bundestag (2012): Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft. Stand der Dinge. Bürgerbeteiligung der Enquete. 20. April 2012. http://www.bundestag.de/internet/enquete/Stand_der_Dinge_Buergerbeteiligung_der_Enquete_April_2012/index.jsp
- Deutscher Bundestag (2011): Petitionsausschuss ändert Verfahrensgrundsätze. Pressemitteilung vom 16.11.2011 http://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2011/pm_1111161.html
- Deutscher EDV-Gerichtstag e.V.: Gemeinsame Kommission elektronischer Rechtsverkehr – Materialien. <http://www.edvgt.de/pages/gemeinsame-kommission-elektronischer-rechtsverkehr/materialien.php>
- DIAS GmbH – Daten, Informationssysteme und Analysen im Sozialen: BITV-Test. <http://www.bitvtest.de/>
- Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. <http://www.admin.ch/index.html?lang=de>
- Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament. <http://www.parlament.ch/d/Seiten/default.aspx>
- Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP). Das gemeinsame Informationssystem von Bundestag und Bundesrat. <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt>
- El Difraoui, Dr. Asiem (2011): Die Rolle der neuen Medien im Arabischen Frühling (Dossier. 3. November 2011). Bundeszentrale für politische Bildung. <http://www.bpb.de/internationales/afrika/arabischer-fruehling/52420/die-rolle-der-neuen-medien>
- eOpinio GmbH (2001): Bürgerdialog Eschborn. <https://www.eopinio.de/beteiligung/8>
- Espeschied, Dragan/Freude, Alvar C.H. (2001): insert_coin – Verborgene Mechanismen und Machtstrukturen im freisten Medium von allen. Stuttgart. http://odem.org/insert_coin/
- Estonian National Electoral Committee. <http://www.vvk.ee/index.php>
- Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/index_de.htm
- Europäische Kommission: Europäisches Justizportal. <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=de>
- Europäische Kommission/Justizministerium Nordrhein-Westfalen: e-Justice Communication via online Data Exchange. <http://www.e-codex.eu/>
- Europäische Kommission: Digital Agenda for Europe. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=185&pillar_id=44&action=Action%2027%3A%20Member%20States%20to%20implement%20Malm%20C3%B6%20and%20Granada%20declarations
- Europäische Kommission: eurostat-Ihr Schlüssel zur europäischen Statistik. <http://ec.europa.eu/eurostat>
- Europäische Kommission: European E-Justice. <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=de>
- Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine europäische Strategie für die e-Justiz vom 30. Mai 2008. KOM(2008)329 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0329:FIN:DE:PDF>

- Europäische Kommission (2010): Europäischer eGovernment-Aktionsplan 2011–2015 – Einsatz der IKT zur Förderung intelligent, nachhaltig und innovativ handelnder Behörden. KOM (2010) 743. 15. Dezember 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:DE:PDF>
- Europäische Kommission (2011): Digitale Agenda. Nutzung öffentlicher Daten als Goldmine. Pressemitteilung vom 12. Dezember 2011. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>
- Europäisches Parlament (2000): Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01). 18. Dezember 2000. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf
- Europäisches Parlament: Legislative Observatory. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>
- Europäisches Parlament. <http://www.europarl.europa.eu/portal/de>
- Europäischer Rat (2012): Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 13./14. Dezember 2012. 14. Dezember 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/134375.pdf
- Europäische Union. <http://europa.eu/>
- Europäische Union: EUR-Lex – Der Zugang zum Recht. <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>
- Europäische Union (2007): EUR-Lex – Der Zugang zum Recht. Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), 2007/2/EG, vom 14. März 2007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:DE:PDF>
- Europäische Union. EuroVoc – mehrsprachiger Thesaurus der Europäischen Union. <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=de>
- Europäische Union: N-Lex – Gemeinsames Portal zu nationalen Rechtsvorschriften. http://eur-lex.europa.eu/n-lex/pri/pri_de.htm
- Europäische Union: PreLex – Werdegang der interinstitutionellen Verfahren. <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=de>
- Europäische Union (2008): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 30. Mai 2008 – Eine europäische Strategie für die e-Justiz [KOM(2008) 329 endg.-Nicht im Amtsblatt veröffentlicht] Letzte Änderung vom 04. November 2008. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/jl0007_de.htm
- Executive Office of the President (2009): Memorandum for the Heads of Executive Departments and agencies, Open Government Directive, 08. Dezember 2009. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
- Fitzpatrick, Brad (2007): Thoughts on the Social Graph. 17. August 2007. <http://bradfitz.com/social-graph-problem/>
- Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS: Prozess-Daten-Beschleuniger. <http://www.p23r.de/>
- Fuchs, Thomas (2011): Die Weiterverwendung der gemeinfreien Rechtsdatenbank "juris". 3. April 2011. <http://delegibus.com/2011,2.pdf>
- Fuchs, Thomas (2011): Verträge zwischen Bundesrepublik Deutschland und juris GmbH veröffentlicht! 3. April 2011: <http://blog.delegibus.com/2011/04/03/vertrage-zwischen-bundesrepublik-deutschland-und-juris-gmbh-veroeffentlicht/>
- Gerichtshof der Europäischen Union. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/
- Gerichtshof der Europäischen Union: Suche nach Rechts-sachen. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/
- Gerichtshof der Europäischen Union: InfoCuria. Rechtsprechung des Gerichtshofs. <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=de>
- Gerichtshof der Europäischen Union: Datenbank. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_14954/
- Gerichtshof der Europäischen Union: Urteilsanmerkungen und –besprechungen. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7083/
- Gerichtshof der Europäischen Union: Suche nach einer mündlichen Verhandlung. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_17661
- Geschäftsstelle des Interministeriellen Ausschusses für Geoinformationswesen (IMAGI). Bundesamt für Kartographie und Geodäsie. GeoPortal.BUND. http://www.imagi.de/geschaeftsstelle/navl_geschaeftsstelle.html
- Geschäftsstelle IT-Planungsrat, Bundesministerium des Innern (2011): Nationale E-Government Strategie (NEGS). http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs_node.html
- Gojic, Zoran (2011): Landtag erteilt öffentlichen Petitionen eine Absage. Bayerischer Landtag, 25. Mai 2011. http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/SID-0A033D45-A3E80058/landtag/x/-/www1/7640_7723.htm
- Government 2.0 Netzwerk Deutschland e. V. <http://www.gov20.de/>
- Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes (2007): Die elektronische Akte im Strafverfahren. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz. Ergebnisse der Sitzung vom 30. Juli bis 4. August 2007 in Goslar. http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachuntersuchungen/elektronische_akte_im_strafverfahren.pdf;jsessionid=9BAA582A52EC84030B42945EC6A3824E.1_cid093?__blob=publicationFile
- Grüner Sebastian (2011): Kampagne gegen Windows 8 Secure Boot, golem.de – IT-News für Profis. 19. Oktober 2011. <http://www.golem.de/1110/87148.html>

- Hamburgische Bürgerschaft. http://www.hamburgische-buergerschaft.de/cms_de.php?templ=home.tpl&sub1=61&cont=15
- Handelsblatt (2011): Innenministerium warnt vor zunehmender Wirtschaftsspionage. 7. April 2011. <http://www.handelsblatt.com/economy-business-und-finance-innenministerium-warnt-vor-zunehmender-wirtschaftsspionage/4034774.html>
- Heise, Christian (2010): Kanäle für elektronische Beteiligungsformen. <http://www.e-demokratie.org/elektronische-kanale>.
- Hessischer Landtag. <http://www.hessischer-landtag.de/icc/Internet/nav/889/88970f84-59b1-6911-3a6c-3d64c48b23a9.htm>
- Hessische Staatskanzlei (2011): Hessischer Energiegipfel. <http://www.energiegipfel.hessen.de/dynasite.cfm?dsmid=16338>
- Informationstechnische Servicestelle der gesetzlichen Krankenversicherung: Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung. <https://www.projekt-oms.de/%28S%2805buhijwzqeyzbspqb0012n%29%29/default.asp>
- INITI@TIVE D²¹ Hrsg. (2008): Bildung via Internet. Wie vernetzt sind Deutschlands Kinder? Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)ONLINER Atlas 2008. http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/alt/08_NOA/FSC_Sonderstudie_72dpi.pdf
- INITI@TIVE D²¹ Hrsg. (2010): Digitale Gesellschaft. Die digitale Gesellschaft in Deutschland – Sechs Nutzertypen im Vergleich; Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)ONLINER Atlas. http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2010/12/Digitale_Gesellschaft_2010.pdf
- INITI@TIVE D²¹ Hrsg. (2011): (N)ONLINER Atlas 2011. <http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2011/07/NOnliner2011.pdf>
- INITI@TIVE D²¹ Hrsg. (2011): eGovernment MONITOR 2011. <http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2011/09/eGovernmentMONITOR2011-final1.pdf>
- INITI@TIVE D²¹ Hrsg. (2011): eGovernment MONITOR 2011: Digitale Kommunikation zwischen Staat und Bürger findet nur begrenzt statt. Pressemitteilung vom 29. September 2011. <http://www.initiaved21.de/aktuelles/egovernment-monitor-2011-digitale-kommunikation-zwischen-staat-und-burger-findet-nur-begrenzt-statt>
- Institut für Informationsmanagement (ifib)/Bremen und ZebraLog/Berlin (2008): E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. <http://www.ifib.de/publikationsdateien/ifib-zebralog-e-partizipation-lang.pdf>
- International Court of Justice: Press Room. <http://www.icj-cij.org/presscom/multimedia.php?p1=6>
- Internationale Fernmeldeunion (ITU): Information and Communications Technologies Indicators Database. <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics>
- Internationale Fernmeldeunion (ITU) (2003): The Birth of Broadband. <http://www.itu.int/osg/spu/publications/birthofbroadband/faq.html>
- Internet & Gesellschaft Co:llaboratory (2010): Offene Staatskunst. Bessere Politik durch »Open Government«? http://dl.collaboratory.de/reports/Ini2_OffeneStaatskunst.pdf.
- I2P-Anonymus Network. <http://www.i2p2.de/>
- JuraWiki.de: Gesetze im Internet. <http://www.jurawiki.de/GesetzeImInternet>.
- Kelly, Sanja/Cook, Sarah (2011): Freedom on the Net 2011. A global assessment of Internet and Digital Media. 18. April 2011. Freedom House. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dad59042.htm>
- Ketchum Pleon (2010): Digital Democracy Study: How do Politicians in Europe use Social Media in their everyday work? <http://digital-democracy-study.org/>
- Kintzi, Heinrich (s.d.): Zusammenfassung des Gutachtens der Großen Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes. Die elektronische Akte im Strafverfahren. http://www.drb.de/cms/fileadmin/docs/kintzi_elektronische_akte_0812.pdf
- Klappenbach, Matthias: JuraBlogs-Die Welt juristischer Blogs. NicheContent. LLC. <http://www.jurablogs.com/blogs>
- Klein, Manfred (2012): Mehr Schwung für eGovernment. eGovernment Computing. 29. März 2012. <http://www.egovernment-computing.de/projekte/articles/358153/>
- Kloepfer, Michael (2011): Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in verschiedenen Rechtsgebieten und verschiedenen Kontexten. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Juni 2011. http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/VortraegeUndArbeitspapiere/GutachtenIFGKloepfer.pdf?__blob=publicationFile
82. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 28./29. September 2011 in München: Datenschutz bei sozialen Netzwerken jetzt verwirklichen! http://www.datenschutz-bayern.de/dsbk-ent/DSK_82-Nutzerdaten.html
- Kreatives Leipzig e. V. <http://www.apileipzig.de/>
- Land Baden-Württemberg vertreten durch das Innenministerium Baden-Württemberg: Open Data Portal Baden-Württemberg – Der Prototyp. <http://opendata.service-bw.de/Seiten/default.aspx>
- Land Nordrhein-Westfalen vertreten durch das Justizministerium: XJustiz. <http://www.xjustiz.de/>
- Land Nordrhein-Westfalen vertreten durch das Justizministerium: Projekt e-CODEX. http://www.justiz.de/projekt_e_codex/index.php

- Landeshauptstadt Erfurt: Bürgerhaushalt/ Bürgerbeteiligungshaushalt. <http://www.erfurt.de/ef/de/engagiert/bbhaushalt/>
- Landesregierung Brandenburg: BRAVORS-Vorschriften des Landes Brandenburg. <http://www.bravors.brandenburg.de/>
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2009): Landesvorschriften und Landesrechtsprechung. Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (E-Government-Gesetz – EGovG) vom 8. Juli 2009. <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?jsessionid=9C491AA23B0AE75FC2CDD297B7F02F8B.jp64?quelle=link&query=EGovG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-EGovGSH2009rahmen>
- Landtag von Baden-Württemberg. <http://www.landtag-bw.de/>
- Landtag Brandenburg. <http://www.landtag.brandenburg.de/de/startseite>
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern. <http://www.landtag-mv.de/>
- Landtag Niedersachsen. <http://www.landtag-niedersachsen.de/startseite/>
- Landtag Nordrhein-Westfalen. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/home.jsp>
- Landtag Nordrhein-Westfalen. Parlamentsspiegel. <http://www.parlamentsspiegel.de/ps/suche/index.jsp>
- Landtag Rheinland-Pfalz. <http://www.landtag.rlp.de/Startseite/>
- Landtag des Saarlandes. <http://www.landtag-saar.de/Seiten/default.aspx>
- Landtag von Sachsen-Anhalt. <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/index.php?id=57>
- lexexakt.de. Rechtslexikon und Internetwörterbuch: <http://www.lexexakt.de/>
- Linck, Joachim (2004): Unmittelbare Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess. Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), S. 137 ff. http://www.mehrdemokratie.de/uploads/media/Unmittelbare_Buergerbeteiligung_-_Joachim_Linck.pdf
- Liquid Democracy e.V. (2011): Adhocracy. <http://wiki.liqd.net/Adhocracy>
- Lischka, Konrad (2011): Jura-Datenbanken – So verdienen Finanzinvestoren am Verkauf deutscher Urteile. Spiegel-Online vom 12. April 2011. <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,755813,00.html>
- Massachusetts Institute of Technology (2011): Handbook of Collective Intelligence. <http://scripts.mit.edu/~cci/HCI/>
- Metropolregion Rhein Neckar GmbH (2012): Modellvorhaben Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen. http://www.m-r-n.com/fileadmin/user_upload/Image/04_Planung_Entwicklung/06_Entwicklung/E_Government/Modellvorhaben/Projektportfolio_des_MRN-Modellvorhabens_Mai_2012.pdf
- Metropolregion Rhein Neckar GmbH. Verwaltungsdurchklick. <http://www.verwaltungsdurchklick.de/>
- Milz, Katharina (2011): Die Bedeutung Sozialer Netzwerke in der arabischen Welt. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Länderbericht. Juli 2011. http://www.kas.de/wf/doc/kas_23306-1522-1-30.pdf?110706153514
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg: Maerker Brandenburg – Das Dienstleistungsportal der Landesverwaltung <http://maerker.brandenburg.de/lis/list.php?page=maerker>
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Runder Tisch „Hilfe für Kinder in Not“. http://www.mags.nrw.de/04_Soziales/4_Soziales_Netz/Gegen_Kinderarmut/Runder_Tisch/index.php
- Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg: Der „Runde Tisch“ im Rahmen Kommunaler Kriminalprävention. <http://www.seminare-bw.de/servlet/PB/menu/1229504/index.html>
- Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union. <http://www.network-presidents.eu/>
- Netzpolitik.org: Open Data-Projekt „Offenes Köln“ gestartet. 1. Februar 2012. <http://netzpolitik.org/2012/open-data-projekt-offenes-koln-gestartet/>
- Network Working Group (1995): Netiquette Guidelines, RFC 1855. <http://tools.ietf.org/html/rfc1855>
- netzzeitung.de: Aushänge bei Gericht erstmals elektronisch. Mitteilung vom 18. Juni 2007. <http://www.netzeitung.de/internet/675433.html>
- Norddeutscher Rundfunk (NDR). <http://www.ndr.de/home/index.html>
- Oates, John (2008): UK elections vulnerable to fraud. The Register. 28. April 2008. http://www.theregister.co.uk/2008/04/28/rowntree_election_failings/
- Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW): Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach (egvp). <http://www.egvp.de/index.php>
- Official Website of the French Presidency of the G20 and G8 (2011): G8 Declaration renewed Commitment for Freedom and Democracy. 26.-27. Mai 2011. <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/live/news/renewed-commitment-for-freedom-and-democracy.1314.html>
- Österreichische Justiz (2011): Elektronischer Rechtsverkehr. 30. Juni 2011. <http://www.justiz.gv.at/internet/html/default/2c9484852308c2a60123708554d203e7.de.html>
- Olivier-Wright, Miranda/White, Isobel (2008): Electoral Pilot Schemes. House of Commons Library. 4. März 2008. <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-04397.pdf>
- Open Data Network e. V. – Netzwerk zur Förderung von Open Government, Open Data, Transparenz und Partizipation. <http://opendata-network.org/about/>

- Open Data Network e. V.: Apps für Deutschland. <http://www.apps4deutschland.de/>
- Open Knowledge Foundation Deutschland e. V.: Frankfurt gestalten – Bürger machen Stadt. <http://www.frankfurt-gestalten.de/>
- Open Knowledge Foundation Deutschland e. V.: Knowledge Base. <http://wiki.okfn.de/KnowledgeBase>
- Open Knowledge Foundation Deutschland e. V.: offener haushalt – Den Bundeshaushalt visualisieren, analysieren und kommentieren. <http://bund.offenerhaushalt.de/>
- Openly Local. <http://openlylocal.com/>
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2012): OECD Broadband Portal. http://www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_34225_3869010_2_1_1_1_1,00.html
- O'Reilly, Tim (2004): The Architecture of Participation. Juni 2004. <http://www.oreillynet.com/lpt/a/5994>
- O'Reilly, Tim (2005): What is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. 30. September 2005. <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>
- O'Reilly, Tim/Battelle, John (2009): Web Squared. Web 2.0 Five Years On. <http://www.web2summit.com/web2009/public/schedule/detail/10194>
- Parlamentwatch e.V.: [abgeordnetenwatch.de](http://www.abgeordnetenwatch.de/). <http://www.abgeordnetenwatch.de/>
- Participatory Politics Foundation/ Sunlight Foundation: OpenCongress. <http://www.opencongress.org/>
- Der Präsident des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW): Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach. <http://www.egvp.de/gerichte/index.php>
- Der Präsident des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW): EGVP im Einsatz (Video). Das elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach. http://www.egvp.de/beh_allgemeine_info/video/index.php
- Phoenix.online. <http://www.phoenix.de/content/phoenix/start>
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung im Auftrag des Bundeskanzleramtes: Dialog über Deutschland. www.dialog-ueber-deutschland.de
- Rat der Europäischen Union. <http://www.consilium.europa.eu/homepage?lang=de>
- Rat der Europäischen Union (2007): Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagungen des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 2007. Brüssel 20. Juli 2007. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf
- Rat der Europäischen Union (2008): Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagungen des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007. Brüssel 14. Februar 2008. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/134375.pdf
- Republik Österreich, Bundeskanzleramt: Rechtsinformationssystem. <http://www.ris.bka.gv.at/>
- Republik Österreich, Parlament: Parlament und BürgerInnenbeteiligung. <http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/index.shtml>
- Rodi, Michael (2009): Gutachten zur Vorbereitung einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern – Ermittlung von Rechtstatsachen und erste Bewertungen. Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald. 10. September 2009. http://www.lfd.m-v.de/informationsfreiheit/evaluierung/Eval_Rodi.pdf
- Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb): Im Parlament – Plenarsitzungen in Berlin und Brandenburg. <http://www.rbb-online.de/imparlament/index.html>
- Saarländischer Rundfunk (SR). <http://www.sr-online.de/home/1655/>
- Sächsischer Landtag. <http://www.landtag.sachsen.de/de/index.aspx>
- Schleswig-Holsteinischer Landtag. <http://www.landtag.ltsh.de/>
- Schneider, Martin (2010): e-Justiz in Österreich – Umsetzung der IT-Strategie. Vortrag im Rahmen des EDV-Gerichtstag Saarbrücken 2010. <http://www.edvgt.de/media/Tagung10/DrMSchneider.pdf>
- Selle, Dirk (2011), In: Vorwerk, Volkert/ Wolf, Christian (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar ZPO. 2011. § 130a ZPO, Rn. 8. http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK_ZPR_2/ZPO/cont/beckok.ZPO.p130a.htm (nur für registrierte Nutzer abrufbar)
- Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen: Bremer Open Data Portal. <http://daten.bremen.de>
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung: Open Data Berlin. www.daten.berlin.de
- Shirky, Clay (2003): Social Software and the Politics of Groups. 9. März 2003. Networks, Economics, and Culture mailing list. http://www.shirky.com/writings/group_politics.html
- Soldt, Rüdiger (2011): Jetzt soll es ein „Bad Spencer“ geben. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ). 27. Juli 2011. <http://www.faz.net/artikel/C30176/facebook-aktion-jetzt-soll-es-ein-bad-spencer-geben-30474607.html>
- Solis, Brian (2011): The Conversation Prism. The Art of Listening, Learning and Sharing. <http://www.theconversationprism.com>
- Stadt Coburg: Digitales Stadtgedächtnis. <http://www.stadtgeschichte-coburg.de/Startseite.aspx>
- Stadt Schwäbisch Gmünd (2011): Tunneldialog. <http://www.schwaebisch-gmuend.de/5543-Tunneldialog.html>
- Statistisches Bundesamt (2012): Begriffserläuterungen zur internationalen Statistik. Breitband-Internetanschlüsse. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Internationales/Thema/Erlaeuterungen/Breitbandabo.html>; [jsessionid=5988E3A724E197941CF4A2B1F7A62228.cae2](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Internationales/Thema/Erlaeuterungen/Breitbandabo.html)

- Statistisches Bundesamt (2011): Geräte, Anschlüsse und Internetzugang in Privathaushalten: Deutschland, Früheres Bundesgebiet/Neue Länder, Jahre. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data.jsessionid=609BCDB5F161D8E5600A787C6D845708.tomcat_GO_2_2?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1334565224363&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=63931-0001&auswahltext=&werteabruf=starten
- Statistisches Bundesamt (2011): Mobile Internetnutzung über das Handy 2010 stark gestiegen. Pressemitteilung Nr. 60. 14. Februar 2011. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2011/02/PD11_060_63931.html
- Steinbach, Marian: Offenes Köln. <http://offeneskoeln.de/>
- Süddeutsche Zeitung, Süddeutsche Digital (2010): Herr Fischer und das Vermummungsverbot. 15. November 2010. <http://www.sueddeutsche.de/digital/cdu-abgeordneter-ernst-spott-herr-fischer-und-das-vermummungsverbot-1.1024052>
- Sunlight Foundation (2010): Ten Principles for Opening Up Government Information. 11. August 2010. <http://assets.sunlightfoundation.com.s3.amazonaws.com/policy/papers/Ten%20Principles%20for%20Opening%20Up%20Government%20Data.pdf>
- Tarhini, Dima (2001): Inside the Arab Bloggers' Minds: Europe, Democracy and Religion. Stiftung Wissenschaft und Politik. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WorkingPaperIL_Tarhini_Dima.pdf
- Ternieden, Hendrik (2011): Der Dampfhammer kommt. Bud-Spencer-Tunnel in Schwaben. Spiegel-Online. 22. Juli 2011. <http://www.spiegel.de/panorama/bud-spencer-tunnel-in-schwaben-der-dampfhammer-kommt-a-775983.html>
- The Electoral Commission (2007): Key issues and conclusions – May 2007 electoral pilot schemes. August 2007. http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/electoral_commission_pdf_file/0015/13218/Keyfindingsandrecommendationssummarypaper_27191-20111_E_N_S_W_.pdf
- The Koninklijke Bibliotheek National Library of the Netherlands: Europeana.eu. <http://www.europeana.eu/portal/>
- The Nationale Archives. Open Government License for public Sector Information. <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/>
- Thüringer Landtag. <http://www.thueringer-landtag.de/landtag/>
- Tschentscher, Axel/Schräer, Marcel (2005): BVerfGE 2, 225 – Petitionsbescheid. 7. März 2005. The Internet Archive. <http://web.archive.org/web/20061124132722/http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv002225.html>
- Tor Project – Anonymity Online. <https://www.torproject.org/>
- United States Government: USASpending. <http://usaspending.gov>
- Vasiliev, Sergey: JuraStars. <http://www.jurastars.de>
- Verein Open Knowledge Forum Österreich: Open Government Data Austria. <http://gov.opendata.at>
- Vereinte Nationen: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. A/HRC/17/27. 16. Mai 2011. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27.Add.1_EFOnly.pdf
- Verwaltungsgericht Sigmaringen (2001): Abschlussbericht zum Projekt virtuelles Verwaltungsgericht. 14. September 2011: <http://vgsigmaringen.de/servlet/PB/show/1194029/Abschlussbericht%20Videokonferenz.pdf>
- Volksanwaltschaft. <http://volksanwaltschaft.gv.at/>
- Wikipedia-Die freie Enzyklopädie (2012). Proxy (Rechnernetz). Eintrag zuletzt aktualisiert am 17. März 2012. [http://de.wikipedia.org/wiki/Proxy_\(Rechnernetz\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Proxy_(Rechnernetz))
- Wikipedia-Die freie Enzyklopädie (2011): Dokumenteneinbringungsservice. Eintrag zuletzt aktualisiert am 22. Juli 2011. <http://de.wikipedia.org/wiki/Dokumenteneinbringungsservice>
- ZebraLog: Lärmaktionsplanung Essen. http://www.zebralog.de/laermaktionsplanung_essen
- Zosel, Ralf: JuraWiki. <http://www.jurawiki.de/GesetzeImInternet>

Mitglieder der Projektgruppe Demokratie und Staat der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft

Vorsitzender: Dr. Konstantin von Notz (MdB, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Wissenschaftlicher Mitarbeiter: Mirko Jonscher

Stimmberechtigt:

Gorny, Prof. Dieter (Sachverständiger)

Heveling, Ansgar (MdB, CDU/CSU)

Klingbeil, Lars (MdB, SPD)

Mühlberg, Annette (Sachverständige)

von Notz, Dr. Konstantin (MdB, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Rohleder, Dr. Bernhard (Sachverständiger)

Schulz, Jimmy (MdB, FDP)

Tauber, Dr. Peter (MdB, CDU/CSU)

Zypries, Brigitte (MdB, SPD)

weitere Mitglieder:

Beckedahl, Markus (Sachverständiger)

Freude, Alvar C. H. (Sachverständiger)

Gersdorf, Prof. Dr. Hubertus (Sachverständiger)

Lemke, Harald (Sachverständiger)

padeluun (Sachverständiger)

Schulz, Prof. Dr. Wolfgang (Sachverständiger)

Wawzyniak, Halina (MdB, DIE LINKE.)

Weinhardt, Prof. Dr. Christof (Sachverständiger)