



Deutscher Bundestag

	Deutscher Bundestag Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft	
	Ausschussdrucksache	
Projektgruppe Demokratie und Staat	17(24)059	26.11.2012
Bericht zur Bürgerbeteiligung	TOP 1 am 26.11.2012	
-E N T W U R F-	23.11.2012	

- 1 Die Projektgruppe Demokratie und Staat nahm mit der konstituierenden Sitzung vom 6. Juni 2011
2 ihre Arbeit auf. Da es auch Aufgabe der Projektgruppe war, zu diskutieren, wie Bürgerbeteiligung auf
3 politischer Ebene ausgestaltet werden könne, nahm die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger von
4 Beginn an einen hohen Stellenwert ein. Im Rahmen ihrer Arbeit bezog die Projektgruppe die interes-
5 sierte Öffentlichkeit auf vielfältige Weise und in unterschiedlichen Phasen ihrer Arbeit mit ein und
6 konnte so wertvolle eigene Erfahrungen sammeln.
- 7
- 8 Noch bevor die Projektgruppe ihre eigentliche inhaltliche Arbeit aufgenommen hatte, wurde auf der
9 Beteiligungsplattform Adhocracy eine Seite freigeschaltet, auf der Bürgerinnen und Bürger Vorschlä-
10 ge zu Themen einbringen konnten, mit denen sich die Projektgruppe aus ihrer Sicht befassen sollte.
11 Von dieser Möglichkeit wurde von Anfang an rege Gebrauch gemacht, so dass die Bürgerbeteiligung
12 noch vor der genuinen Projektgruppenarbeit startete. Die eingebrachten Vorschläge wurden vor der
13 konstituierenden Sitzung der Projektgruppe gesichtet und mit den Themenvorschlägen der Projekt-
14 gruppenmitglieder zusammengeführt. So wurden in den der inhaltlichen Arbeit zugrunde liegenden
15 Arbeitsplan letztlich mehr als fünfzig Vorschläge aus der Bürgerbeteiligung aufgenommen.
- 16
- 17 Schnell war sich die Projektgruppe einig, die Bearbeitung des breiten Themenfelds in fünf Kapiteln zu
18 strukturieren: In einem Grundlagenkapitel sollte es unter anderem um Fragen der Legitimation und
19 Partizipation, Formen digitaler Vernetzung und den Wandel politischer Kommunikation gehen. Drei
20 weitere Kapitel behandelten das Thema entlang der drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judika-
21 tive. Den Abschluss der inhaltlichen Arbeit sollte das Kapitel Strukturwandel der Öffentlichkeit bil-
22 den, in dem es vor allem darum gehen würde, wie sich politische Kommunikation mit den Möglich-
23 keiten des Internets verändert und welche Auswirkungen dies auf die Partizipation hat.
- 24
- 25 Die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft bot eine eigene Internetseite an, auf der
26 Informationen zur Kommission im Allgemeinen sowie zu den einzelnen Projektgruppen abgerufen
27 werden konnten. Diese Internetseite der Enquete-Kommission wurde ab Februar 2011 zudem mit ei-
28 ner Beteiligungsplattform vernetzt. Wechselseitige Verweisungen über entsprechende Links auf den
29 beiden Plattformen ermöglichten „kurze Wege“ für einen umfassenden Überblick über die Arbeit der
30 Projektgruppe Demokratie und Staat insgesamt sowie über den aktuellen Fortschritt der inhaltlichen
31 Debatte. Während man sich auf der Internetseite detailliert über die Projektgruppenarbeit (Mitglieder,
32 Sitzungstermine, Tagesordnungen, Protokolle, Berichte aus den Projektgruppensitzungen) informieren
33 konnte, wurden über das Beteiligungswerkzeug auf Grundlage der Software Adhocracy inhaltliche
34 Vorschläge gesammelt, die an dieser Stelle auch diskutiert werden konnten. Zugleich wurden dort von
35 der Projektgruppe konsensual verabschiedete Texte als Papiere veröffentlicht. Interessierte Nutzerin-
36 nen und Nutzer wurden außerdem zeitnah über Twitter auf neu eingestellte Inhalte informiert. Dieses
37 Instrument wurde auch genutzt, um beispielsweise zum Ende der Projektgruppenarbeit auf die Mög-
38 lichkeit hinzuweisen, dass aus der Öffentlichkeit Vorschläge für Handlungsempfehlungen oder zu
39 öffentlichen Anhörungen der Enquete-Kommission Fragen an die geladenen Experten eingereicht
40 werden konnten.

41 Am 19. März 2012 führte die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft eine Öffentliche
42 Anhörung zu dem Thema „Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation“ durch,
43 die insbesondere den letztgenannten Aspekt des Arbeitsprogramms näher beleuchten sollte.
44

45 Auch die Bürgerinnen und Bürger waren im Vorfeld der Sitzung eingeladen worden, Fragen an die
46 geladenen Experten zu richten. In der Anhörung wurden dann sechs dieser Fragen durch die Sachver-
47 ständigen beantwortet. So wollte die interessierte Öffentlichkeit unter anderem wissen, ob es vertret-
48 bar sei, dass Regierungen partizipatorische Plattformen betrieben, wenn doch das Parlament der Ort
49 von Beratungen und Entscheidungen über Gesetze sei. Weiterhin wurde gefragt, wie viel Prozent der
50 Bevölkerung maximal an der politischen Kommunikation und Partizipation teilnehmen könnten und
51 wie dies von der klassischen repräsentativen Demokratie abzugrenzen sei. Nicht zuletzt interessierte
52 die Frage, wie verbindlich Bürgerbeteiligung für politische Entscheidungen auf Bundesebene sein
53 könne. All diese Fragen wurden letztlich, wenn auch mit unterschiedlich starkem inhaltlichen Fokus,
54 von der Projektgruppe aufgegriffen und im beschreibenden Teil des vorliegenden Berichts diskutiert.
55 So kommt die Projektgruppe in der Frage des Verhältnisses der Bürgerbeteiligung zur repräsentativen
56 Demokratie zu dem Ergebnis, dass eine umfassende Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger vor
57 allem in der Phase der inhaltlichen Diskussion der jeweiligen Handlungsalternativen erfolgen könne
58 und solle. Entscheidungen müssten aber klar zurechenbar sein und könnten somit letzten Endes nur
59 von den gewählten Repräsentanten getroffen werden.¹
60

61 Durch die Einführung der bereits erwähnten Beteiligungssoftware Adhocracy Ende Februar 2011 be-
62 stand für die Projektgruppe von Beginn an die Möglichkeit, die interessierte Öffentlichkeit umfang-
63 reich in die inhaltliche Arbeit einzubinden
64 (<https://demokratie.enquetebeteiligung.de/instance/demokratie>).
65

66 Im Zuge der Arbeit wuchs die Zahl registrierter Mitglieder auf der Beteiligungsplattform am Ende bis
67 auf 1090 an. Der darin zum Ausdruck kommende Wille zur Beteiligung bei den Nutzerinnen und Nut-
68 zern übertraf damit die Erwartungen und war vergleichsweise überdurchschnittlich hoch ausgeprägt.
69 Die hohe Mitgliederzahl erklärt sich auch durch das große Interesse der Bürgerinnen und Bürger am
70 breiten Themenspektrum der Projektgruppe. Insbesondere dürfte das Thema Bürgerbeteiligung und
71 die Arbeitsergebnisse hierzu für die hohe Aufmerksamkeit gesorgt haben, die die Projektgruppe erfah-
72 ren hat. Die Projektgruppe war sich dabei aber auch stets der Tatsache bewusst, dass die Intensität der
73 Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Dieses Thema ist auch im
74 Bericht der Projektgruppe aufgegriffen worden.²
75

76 Die Projektgruppe nutzte das Beteiligungstool nicht nur, indem sie eingebrachte Vorschläge in ihren
77 Arbeitsplan aufnahm, sondern entsprechend dem Fortschritt der inhaltlichen Projektgruppenarbeit
78 konsensual verabschiedete Texte nach der jeweiligen Sitzung auf der Plattform veröffentlichte.
79

80 Dem Aufbau des Arbeitsprogramms der Projektgruppe Demokratie und Staat folgend wurden Papiere
81 zu den Kapiteln Grundlagen, Legislative, Exekutive, Judikative und Strukturwandel der Öffentlichkeit
82 veröffentlicht. Auf diesem Wege waren insgesamt 134 Texte oder Textteile der Projektgruppenarbeit
83 online verfügbar. 81 Vorschläge wurden von der interessierten Öffentlichkeit im Laufe der Zeit einge-

¹ 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?

² Vgl. Kapitel 5.3 Strukturwandel und Partizipation

84 bracht. Diese konnten dann diskutiert und entsprechend zustimmend oder ablehnend bewertet werden.
85 Zu den Vorschlägen wurden 888 Kommentierungen abgegeben. Die Beteiligung der Bürgerinnen und
86 Bürger erfolgte auch an der inhaltlichen Arbeit in einem hohen Maße und lag auch hier vergleichswei-
87 se deutlich über dem Durchschnitt. Aufgrund der Vielzahl der eingebrachten Vorschläge beschloss die
88 Projektgruppe, sich mit den zehn Vorschlägen eingehender zu befassen, die auf der Bürgerbeteili-
89 gungsplattform die meiste Zustimmung erfahren hatten. Die Funktionalität der Plattform wurde zu
90 einem späteren Zeitpunkt dahingehend erweitert, dass die Nutzerinnen und Nutzer durch so genannte
91 „Badges“ erkennen konnten, welchem Kapitel des Arbeitsplans der eingebrachte Vorschlag am ehes-
92 ten zugeordnete werden konnte, und auch, ob dieser bereits beraten und von der Projektgruppe ange-
93 nommen worden war, oder ob er schließlich sogar als Handlungsempfehlung aufgegriffen wurde. Da-
94 durch konnte die Projektgruppe direkt am Vorschlag rückmelden, wie mit den einzelnen Vorschlägen
95 verfahren worden war.

96
97 Die zehn Vorschläge wurden anschließend für die Projektgruppe als Sitzungsunterlage aufbereitet und
98 lagen den Mitgliedern in den Sitzungen vom 11. Juni 2012 sowie am 24. September 2012 vor. Nach
99 intensiver inhaltlicher Diskussion der Vorschläge beriet und beschloss die Projektgruppe, wie mit je-
100 dem der eingebrachten Vorschläge verfahren werde solle.

101
102 Die zehn Vorschläge von der Bürgerbeteiligung, die dort die meiste Zustimmung erfahren haben, sind
103 nachfolgend im Wortlaut aufgeführt (Stand: 18. Oktober 2012). In den Klammern ist das Stimmenver-
104 hältnis von Zustimmung zu Ablehnung des jeweiligen Vorschlags angegeben. Im Anschluss an jeden
105 Vorschlag ist kurz dargelegt, mit welchem Ergebnis der Vorschlag beraten worden ist.

106
107

108 I. **Transparenz fördern durch Open Data (254:0)**

109

110 **Ziele und Beschreibung des Vorschlags**

111 In Zeiten zunehmender Komplexität des Staatswesens auf allen Ebenen ist die Transparenz staatlichen
112 Handelns eine Notwendigkeit: Nur so können sich die Bürger informieren, eine fundierte Meinung
113 bilden, Missstände kritisieren - Und die Bildung letzterer im Vorhinein vermeiden.

114 Der Staat steht daher in der Pflicht, den Bürgern alle Dokumente und Daten, die durch Verwaltung,
115 Behörden und die Politik erhoben und verfasst werden, von sich aus zugänglich zu machen. Dabei
116 sollten die 10 Open Data-Prinzipien der Sunlight-Foundation besondere Beachtung finden, insbeson-
117 dere:

- 118 • Die Daten sollten dabei immer unter rechtlichen Bedingungen veröffentlicht werden, die eine
119 freie Weiterverwendung gestatten. Zudem sollten die Daten in offenen und maschinenlesbaren
120 Formaten bereit gestellt werden.
- 121 • Personenbezogene, private Daten sind entsprechend zu anonymisieren.

122 Der Vorschlag *Transparenz fördern durch Open Data*, der auch auf der Beteiligungsplattform die
123 meiste Zustimmung erhalten hat, wurde von der Projektgruppe als Handlungsempfehlung übernom-
124 men.³

125
126 **II. Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes allgemein verfügbar machen (170:0)**

127
128 **Ziele und Beschreibung des Vorschlags**

129 Jetzt dürfen Abgeordnete die Ergebnisse von Aufträgen an die Wissenschaftlichen Dienste nur inner-
130 halb ihrer Abgeordnetentätigkeit nutzen. Für anderweitige Verwendung muss eine Genehmigung er-
131 teilt werden. Besser wäre es, wenn grundsätzlich alle Ausarbeitungen und Gutachten des Wissen-
132 schaftlichen Dienstes der Allgemeinheit zugänglich und zur freien Nutzung zu Verfügung gestellt
133 würden (z.B. unter einer cc-by Lizenz). Es bleibt dabei, dass Aufträge nur im Zusammenhang mit der
134 Abgeordnetentätigkeit erfolgen können.

135 Dies würde es der Gesellschaft erlauben direkt Nutzen aus dieser ja schon erfolgten Arbeit zu ziehen.

136 Dieser Vorschlag wird hier dokumentiert. In der Diskussion wurde ausgeführt, es sei grundsätzlich
137 richtig, dass etwas, was von öffentlichem Geld finanziert werde und einen Mehrwert erzeugen könne,
138 auch öffentlich verfügbar sein sollte. Das wichtigste Gegenargument sei jedoch, dass die Fraktionen
139 und Mitglieder des Deutschen Bundestages den Wissenschaftlichen Dienst oft mit kleinteiligen - oft-
140 mals rechtlichen - (Detail-)Fragen befassten, die für sie von besonderer politischer und strategischer
141 Bedeutung sein könnten. Würden diese Gutachten zeitnah veröffentlicht, werde die insgesamt verfolg-
142 te Strategie auch für Gegner erkennbar. Zudem würden die Gutachten unter starkem Zeitdruck erstellt,
143 da sie für parlamentarische Diskussionen kurzfristig zur Verfügung stehen müssten. Darüber hinaus
144 sei derzeit ein Gerichtsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin anhängig, in dem Fragen
145 zum Urheberrecht an den Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes und zu einer möglichen Pflicht
146 zur Veröffentlichung geklärt würden.

147

148 **III. Live-Streams aller Ausschüsse der Parlamente durchführen (159:8)**

149
150 **Ziele und Beschreibung des Vorschlags**

151 Bürgerbeteiligung kann nur stattfinden, wenn der Bürger auch die Diskussion mitbekommen kann.
152 Ein Endergebnis alleine reicht meist nicht, denn dann ist nicht klar, welche Argumente aus welchen
153 Gründen verworfen wurden. Dem Bürger kann zudem auch Detailwissen zugemutet werden, wie die
154 S21-Schlichtung zeigt. Zudem zeigte S21, dass das Interesse um ein Vielfaches größer war als z.B. bei
155 Bundestagsdebatten.

156 Folgendes wird daher gefordert:

³ Vgl. Handlungsempfehlungen zu Kapitel III, Unterpunkt c) Open Data

- 157 • Live-Streams aller Ausschuss-Sitzungen
158 • Dauerhaftes Einstellen des Videos in der Online-Videothek
159 • Die Möglichkeit des Einbindens des Players (live und Aufnahme) in Seiten von Drittanbietern
160 • Eine Live-Transkription der Sitzungen (damit man die Inhalte schneller aufnehmen kann)

161 Ausnahmen davon sollten nur schwerwiegende Gründe sein, z.B. bei Gefahr für die nationale Sicher-
162 heit.

163 Bezüglich des Vorschlags *Live-Streams aller Ausschusssitzungen* wählte die Projektgruppe eine diffe-
164 renzierte Betrachtungsweise. Sie empfiehlt in den Handlungsempfehlungen zu Kapitel II, grundsätz-
165 lich alle öffentlichen Ausschusssitzungen und Anhörungen im Internet zu übertragen.⁴ Der Maximal-
166 forderung „aller Ausschuss-Sitzungen“ schließt sich die Projektgruppe Demokratie und Staat aber
167 nicht an.

168

169 IV. Offenlegung aller Verträge der öffentlichen Hand (124:9)

170

171 Ziele und Beschreibung des Vorschlags

172 Zur Kontrolle der Exekutive und Vermeidung von Korruption ist es wichtig, dass das Volk uneinge-
173 schränkten Zugang zu in seinem Namen geschlossenen Verträgen hat. Bei der Veröffentlichung sollte
174 so verfahren werden, wie bei allen anderen Dokumenten, die unter Open Data fallen. Das bedeutet
175 insbesondere eine Anonymisierung von personenbezogenen privaten Daten natürlicher Personen.

176 Es ist ein Unding, dass der Zugang zu diesen Verträgen erst per Gerichtsbeschluß oder Volksentscheid
177 (<http://www.wahlen-berlin.de/wahlen/volksentscheid-2011/Presse/11-02-18.htm>) erkämpft werden
178 muss.

179 Dieser Vorschlag wird im Bericht dokumentiert. In der Diskussion wurde ausgeführt, die öffentliche
180 Verwaltung handle oft durch Verträge. Deren Offenlegung kollidiere mit dem Schutz personenbezo-
181 gener Daten oder auch den Geheimhaltungsinteressen des Staates oder Unternehmen. Dem wurde
182 entgegnet, wer mit der öffentlichen Hand eine privatrechtliche Beziehung eingehe, müsse auch zulas-
183 sen, dass eine gewisse Transparenz hergestellt werde. Datenschutzrechtlich relevante Daten könnten
184 ggf. anonymisiert werden. Eine Option sei es, die Verträge nicht alle automatisch öffentlich zugäng-
185 lich zu machen, sondern „on demand“. Dazu müssten die Regeln im Informationsfreiheitsgesetz (IFG)
186 so gestaltet werden, dass bei Bedarf ein effektiver Zugang zu diesen Verträgen bestehe. Verwiesen
187 wurde auch auf das Hamburgische Transparenzgesetz. Daran könne man sich orientieren, wenn es z.
188 B. um datenschutzrechtliche Aspekte und Geschäftsgeheimnisse gehe. Ein Überblick über die Thema-
189 tik wird im Kapitel 3.3 Informationsfreiheit und Informationszugang des Berichts der Projektgruppe
190 gegeben.

191

⁴ Vgl. Handlungsempfehlungen zu Kapitel II, insbes. Unterpunkt b) *Stärkung des Zugangs zu öffentlichen Sitzungen*

192 V. **Maßnahmen gegen die Vereinnahmung des Internet durch globale Online-Konzerne**
193 **(103:4)**

194
195 **Ziele und Beschreibung des Vorschlags**

196 Ein zentrales Thema, welches meines Erachtens in den Diskussionen der Enquete-Kommission bisher
197 zu kurz kommt, ist die Vereinnahmung des Internet durch globale Online-Konzerne; dazu die Diskus-
198 sion, welche Maßnahmen dagegen ergriffen werden können. Das Thema ist in einem Blogeintrag des
199 SuMa-eV beschrieben: Brief an die Enquete-Kommission Internet & digitale Gesellschaft des Deut-
200 schen Bundestags: Internet und globale Online-Konzern. Es reicht nicht, dieses alles unter dem Topic
201 "Netzneutralität" einzuordnen; mit Netzneutralität hat dieses Thema nur am Rande zu tun.

202 Update (26.7.2011): SPIEGEL-Online hat dieses Thema ebenfalls aufgegriffen:

- 203 • in einem Interview mit mir: Debatte um Wissensmonopol,
204 • in einem weiteren Artikel zum Thema, in dem auch erste konkrete Vorschläge für Maßnahmen
205 gegen die Vereinnahmung des Internet durch globale Online-Konzerne beschrieben sind: Netz-
206 Regulierung.

207 Niemand hat ein Patentrezept für konkrete Maßnahmen. Die meisten Nutzer sind sich hingegen einig,
208 DASS etwas gegen die Monopolisierungstendenzen im Internet getan werden muss, siehe die Ab-
209 stimmung hier oder im Blog des SuMa-eV; im Blog "The European" heißt es dazu treffend "Internet-
210 Konzerne dürfen nicht Staat spielen".

211 Konkrete und sinnvolle Maßnahmen gegen die Monopolisierungstendenzen können nur aus einer
212 sachlichen Diskussion heraus entwickelt werden. In diese Diskussion müssen wir einsteigen.

213 Der Vorschlag *Maßnahmen gegen die Vereinnahmung des Internet durch globale Online-Konzerne*
214 wird hier dokumentiert. In der Projektgruppe besteht Einigkeit, dass der Vorschlag einen wichtigen
215 Punkt aufgreife, er fokussiere aber nicht auf den Kernbereich der inhaltlichen Auseinandersetzung in
216 der Projektgruppe. Letztlich werfe der Vorschlag eine Frage auf, mit der sich zukünftig zu befassen
217 sei.

218

219 VI. **Verbindliche Festlegung von offenen und freien Formaten bei allen Prozessen des Staa-**
220 **tes (65:1)**

221
222 **Ziele und Beschreibung des Vorschlags**

223 Alle vom Staat veröffentlichten Daten sollten ausschließlich in offenen und freien Formaten ausgege-
224 ben werden. Auch sollte der Staat die Einsendung von Daten in offenen und freien Formaten fordern
225 und fördern. Bei internen Prozessen ist ein starkes Gewicht auf offene und freie Formate zu legen, in
226 berechtigten Ausnahmefällen ist ein Abweichen aber zu erlauben.

227 Ein offenes und freies Format zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass es

- 228 • öffentlich dokumentiert ist und auf einem offenen Standard basiert,
229 • die Weiterentwicklung und Definition durch eine offene Gruppe vorangetrieben wird. Ein Be-
230 tritt zu dieser Gruppe muss grundsätzlich jedem diskriminierungsfrei möglich sein und insbe-
231 sondere nicht von eventuell vorhandenen Patenten abhängen.
232 • sich lizenzfrei implementieren lässt,
233 • mindestens zwei unabhängige Implementierungen von Programmen die mit ihm umgehen
234 können gibt,
235 • einfach und klar definiert ist um keine künstliche Barrieren zu erschaffen,
236 • von einer unabhängigen Standardisierungsorganisation als offenes Format anerkannt ist,
237 • frei von jeglichen proprietären Erweiterungen ist.

238 Es ist besonders hervorzuheben, dass die Formate von Microsoft (ECMA-376, ISO/IEC 29500) diesen
239 Vorgaben **nicht** entsprechen und zu vermeiden sind.

240 Der Vorschlag *Verbindliche Festlegung von offenen und freien Formaten bei allen Prozessen des*
241 *Staates* wird hier dokumentiert. Er befasst sich mit einem Themenbereich, der explizit in der Projekt-
242 gruppe Interoperabilität, Standards, freie Software besprochen wird.

243

244 VII. Offenlegung der Beteiligungen eines Abgeordneten (58:13)

245

246 Ziele und Beschreibung des Vorschlags

247 Der Bürger soll die Möglichkeit bekommen, etwaige Interessenskonflikte zwischen persönlichen und
248 politischen Interessen eines Abgeordneten zu beurteilen. Zum Beispiel, wenn ein Politiker neben sei-
249 nes Amtes Mitglied im Aufsichtsrat einer Firma ist, kann dies Einfluss haben auf seine politische Ziel-
250 richtung. Abwendung von Korruption möchte ich hier noch nicht einmal nennen.

251 In der Diskussion der Projektgruppe zu diesem Vorschlag wird darauf hingewiesen, dass das Gefor-
252 derte bereits geltende Rechtslage sei. Letztlich wird der Punkt auch deshalb nicht in die Handlungs-
253 empfehlungen übernommen, da er nicht internetspezifisch genug ist.

254

255 VIII. **Offenlegung der Jahresabschlüsse aller Gemeinden, Städte und Kreise im Internet**
256 **(44:0)**
257

258 **Ziele und Beschreibung des Vorschlags**

259 Erforderlich ist eine Offenlegungspflicht der genehmigten Jahresabschlüsse im Internet z.B. analog
260 den Vorschriften für Kapitalgesellschaften [elektronischer Bundesanzeiger]
261 (www.ebundesanzeiger.de). Das schafft mehr Bürgerbeteiligung und Verständnis der Zusammenhän-
262 ge. Verbesserungsvorschläge können von jedem Bürgern erkannt und mit den Abgeordneten und an-
263 deren Bürgern diskutiert werden.

264 **a. Warum Offenlegung kommunaler Haushalte im Internet?**

265 Viele Gesetze und Entscheidungen der EU, des Bundes- und Landtages schlagen sich auch im **Kom-**
266 **munalhaushalt** nieder. Beispielsweise Investitionsverpflichtungen für Kanalbau in abgelegenen
267 Randgebieten, Ausgabenverlagerung von Bund/Land auf Kommune wegen Hartz IV oder Kinderta-
268 gesstätten. Kürzung der kommunalen Förderprogramme, Erhöhung der Kreisumlagen, Haushaltssper-
269 ren oder andere Eingriffe in die Kommunalpolitik zeigen die Abhängigkeiten der Gebietskörperschaf-
270 ten und erfordern für alle Beteiligten mehr Transparenz aller Gebietskörperschaften. Desweiteren sind
271 die Ergebnishaushalte in vielen Kommunen auch unter Herausrechnung der von übergeordneten Stel-
272 len verordneten Belastungen stark defizitär (was den kommunalen Handlungsbedarf in den nächsten
273 Jahren zeigt). Die Bürger werden gleichzeitig von der Politik aufgerufen **Lösungsvorschläge** zu ma-
274 chen. **Basisinformationen** werden jedoch nur mühsam und oberflächlich zur Verfügung gestellt. Vie-
275 le Abgeordnete schaffen es nicht einer Mehrzahl der Bürger die notwendigen Informationen von EU,
276 Bund, Land, Kommunen effizient und im gewünschten Turnus und Umfang zur Verfügung zu stellen.
277 Somit leidet Nachvollziehbarkeit, Vertrauen und Glaubwürdigkeit (wie die abnehmende Wahlbeteili-
278 gung bzw. stärker schwankende Wahlergebnisse oder Begriffe wie „Wutbürger“ zeigen). Eine Ent-
279 fremdung der Politiker von den Bürgern kann nur mit mehr **Transparenz** vermieden werden. Mit
280 Zurückhaltung schafft die Politik kein Vertrauen.

281 Der **Jahresabschluss** zeigt die Situation von Vermögen, Schulden und Ergebnislage in standardisier-
282 ter, vergleichbarer Form und schafft eine Basis für effiziente Bürgerbeteiligung.

283 Die **Finanzmärkte** behandeln die öffentlichen Haushalte vergleichbar wie Unternehmen. Eine gren-
284 zenlose öffentliche Verschuldung wird nicht mehr akzeptiert. Das haben viele Politiker mittlerweile
285 verstanden. Insofern müssen auch vergleichbare Informationspflichten gelten, ansonsten müssen un-
286 nötige Intransparenzprämien gezahlt werden und es entstehen größere Unsicherheit über die künftige
287 Zahlungsfähigkeit der Kommunen. Der auf Intransparenz zurückgehende Teil der Zinskosten ist mit
288 der Pflichtoffenlegung für alle Bürger und Gläubiger vermeidbar.

289 Die Offenlegung der reinen Zahlen über Vermögen, Schulden, den Ergebnishaushalt, die Produkte
290 und die nicht-personenbezogenen Erläuterungen im Anhang sind in einer Demokratie zwingend der
291 Bevölkerung im Netz offenzulegen. Hier geht es um ein öffentliches Interesse der Bürger an den Re-
292 gionen seines Haftungsverbundes (derzeit ist der Haftungsverbund Deutschland. Diskutiert wird die-
293 sen auf die Eurozone auszuweiten, dann wären auch die nationalen Haushalte der Euroländer in
294 Deutschland im Netz auf Deutsch für die Bürger zugänglich zu machen).

295 **b. Wie ist der Stand der aktuellen Offenlegung derzeit?**

296 Offenlegung des kommunalen Jahresabschlusses im Netz spielt in Deutschland keine Rolle. Oft gibt
297 es Bedenkensträger gegen die Offenlegung im Netz. Einige Kommunen veröffentlichen ausgewählte
298 Informationen.

299 Derzeit sind die Informationen persönlich **im Rathaus** oder der Kreisverwaltung **einsehbar**. Und dies
300 nur während bestimmter Öffnungszeiten (für Berufstätige nicht machbar) und nur zeitlich begrenzt
301 (z.B. 1 Woche) und zudem nur auf Wohlwollen der Behörden kopierbar. Ferner besteht die Möglich-
302 keit am späten Abend noch eine öffentliche **Abgeordnetenversammlung** mit zehn Tagesordnungs-
303 punkten zu besuchen. Also mit einigen Dutzend Stunden Zeitaufwand pro Jahr könnten sich Bürger
304 heute Informationsteile besorgen. Bei Offenlegung im Netz ginge dies gezielt, in wenigen Stunden pro
305 Jahr und mit Zugriff auf historische Veröffentlichungen und elektronischen Suchfunktionen.

306 Unter **BürgerNÄHE** wird derzeit die Aufforderung zu einem persönlichen Besuch mit Wartezeit und
307 unnötigen Kopier- und Personalkosten verstanden (als ob Geld bei der Informationsherausgabe an
308 Bürger keine Rolle spielen würde). Diese Art von „Transparenz“ und „Öffentlichkeitsarbeit“ ist nicht
309 zeitgemäß für ein Land, welches eine moderne Bildungsrepublik sein möchte und nicht ablässt den
310 Bürgern davon zu berichten. Die Wirklichkeit ist, dass Millionen in papiergebundene Haushaltsbro-
311 schüren, die Bindung von kommunalen Personalkapazitäten und dezentrale Fotokopien investiert
312 wird. Geld was man in effizienten Informationstransport über das Netz umleiten könnte.

313 Die **Regionaldaten der statistischen Landesämter** sind überaltert (3-7 Jahre alte Unterlagen nützen
314 nichts), sind oft nur auf Kreisebene vorhanden (nicht auf Gemeindeebene) und das wichtigste Problem
315 ist: Die Daten sind **zu oberflächlich** und nützen daher nichts für Lösungsvorschläge zu einzelnen
316 Kostenblöcken oder Produkten. Auch macht es wenig Sinn diese künstliche Statistik mit viel Perso-
317 nalaufwand weiter aufzublähen, da die Daten im **Jahresabschluss ausreichend** vorhanden sind und
318 dieser fertige Bericht lediglich offengelegt werden braucht. Alles andere verursacht unnötige Kosten
319 und ist dennoch zu grob für die Bürgerbeteiligung. Mit den Zahlen der Landesämter ist keine konkrete
320 Bürgerbeteiligung möglich. Die Initiative hat sich die Zahlen angeschaut.

321 **c. Ein gutes Praxisbeispiel, welches zeigt wie es gehen kann**

322 Ein **Praxisbeispiel** für einen Jahresabschluss kann man sich auf der Seite des Hessischen Finanzmi-
323 nisteriums anschauen. Der Jahresabschluss beginnt mit **Seite 61-100**. Ergänzt werden muss noch die
324 Produktübersicht, damit die Bürger wissen welche Dienstleistungen sich rechnen und welche nicht
325 und wie sich dies in den Jahren entwickelt und ob dies konform mit den lokalen Beschlüssen geht.

326 [Link zum Finanzministerium in Hessen] (<http://www.hmdf.hessen.de>). Dann "Finanzen", "Doppik",
327 "Geschäftsbericht2009 ab Seite 61".

328 **d. Was soll nicht veröffentlicht werden?**

329 Vertrauliche **personenbezogene Angaben** sollten nicht im Internet offenlegungspflichtig sein (z.B.
330 Anhangangabe zum Gehalt eines kommunalen Geschäftsführers eines kleinen Zweckbetriebs an dem
331 die Kommune beteiligt ist).

332 Die veröffentlichten Jahresabschlüsse könnten nach einigen Jahren automatisch gelöscht werden (z.B.
333 orientiert an den gesetzlichen Aufbewahrungsfristen).

334 **e. Was sind denkbare spätere Weiterentwicklungen?**

335 Die Parallelinitiative mit dem Live-Stream kann für EU, Bund und eventuell die Länder gelten. Für
336 Kreise und Gemeinden ist dieses Medium nicht effizient. Für kommunale Haushalte sind ex-post-
337 Veröffentlichungen im Netz vorteilhafter und der Upload einmal pro Jahr mit wenig Aufwand um-
338 setzbar. Auf freiwilliger Ebene kann eine Offenlegung von Einladungen und Ergebnisprotokollen der
339 Abgeordnetenversammlungen sowie der Haushalts-, Investitions- und Finanzplanung erfolgen.

340 In einer weiteren Stufe können sich einzelne Kommunen für den Online-Quervergleiche nach be-
341 stimmten Merkmalen (Regionen, Größenstrukturen, Kennzahlen je Einwohner) freischalten lassen.
342 Nicht freigeschaltete Kommunen gehen in die Durchschnitte und Quantile ein, sind jedoch nicht ein-
343 zeln als Referenzkommune auswählbar. An der Pflichtveröffentlichung des Jahresabschlusses geht
344 jedoch aus Sicht der Initiative kein Weg vorbei.

345 **f. Eine Auswahl von Fragestellungen, die mit dem Jahresabschluss transparent**
346 **werden:**

- 347 • Welche Investitionen wurden vorgenommen und was haben diese gekostet (vor und nach Zu-
348 schüssen)?
- 349 • Welche Schulden hat die Gemeinde (Verbindlichkeitsspiegel)?
- 350 • Welche sonstigen Verpflichtungen sind bilanziert?
- 351 • Wie ist der Stand des Vermögensüberschusses bzw. der Überschuldung?
- 352 • Welche Einnahmen hat die Kommune?
- 353 • Wie viel Geld wird kommunal wofür eingenommen?
- 354 • Wie haben sich Steuer-/Abgabenerhöhungen ausgewirkt?
- 355 • Wie haben sich Schlüsselzuweisungen von Bund/Land verändert?
- 356 • Welche Produkte erzielen wie viel Einnahmen?
- 357 • Welche Ausgaben hat die Kommune?
- 358 • Wie hoch sind die Ausgabenpositionen (Verwaltung, Abschreibung, Zinsen etc.)?
- 359 • Was entfällt auf welche Produkte (Kita, Sportstätten, Feuerwehren etc.)?

360 **g. Welche Vorteile hat die Offenlegung im Netz?**

- 361 • Bürger effizient, umfassend und preiswerter informieren
- 362 • Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene forcieren
- 363 • konkrete Haushaltssanierungsvorschläge erkennen und vorschlagen
- 364 • Bürger-Know-How besser nutzen
- 365 • interkommunale Zusammenarbeit fördern
- 366 • Erfordernisse aus der Schuldenbremse transparenter machen

367

h. Was sind Kritikpunkte an einer Offenlegung?

368 Gegenargument: „Normalbürger ist mit den Zahlen überfordert und zieht falsche Schlüsse“ Aufge-
369 klärten Bürgern genügt die Vorlage des Jahresabschlusses im Netz. Teure bunte Broschüren mit eini-
370 gen ausgewählten Haushaltszahlen für den Normalbürger sind kein Ziel dieser Initiative. Es geht um
371 die Offenlegung des gesetzlichen Jahresabschlusses. Nicht mehr und nicht weniger. Jeder Kommune
372 steht es frei diesen auf Bürgerversammlungen in Auszügen und anderer Darstellungsform zu präsent-
373 tieren oder lokal zusätzlich zu veröffentlichen und zu kommentieren.

374 Gegenargument: „Offenlegung im Netz kostet Geld“ Eine öffentliche Plattform wie
375 www.ebundesanzeiger.de existiert bereits. Die Prozesse zur Offenlegung von Jahresabschlüssen sind
376 nicht neu zu erfinden, sondern lediglich der Meldekreis zu erweitern. Die Anpassungsarbeiten auf der
377 Plattform sollten daher überschaubar sein. Die Kommunen sparen Zeit für Fotokopien. Wenn Kom-
378 munen neben dem Zahlenwerk noch bunte Bürgerhaushaltsbroschüren erstellen, ist dies eine freiwilli-
379 ge Ausgabenposition, die unabhängig ist von dieser Initiative.

380 Gegenargument: „Andere Länder haben Einblick in deutsche Jahresabschlüsse“ Die ganze Internet-
381 welt hat Zugang zu den offengelegten Jahresabschlüssen der Kapitalgesellschaften. Jahresabschlüsse
382 sind für die Welt eine vertraute (erwartete) Informationsbasis, die Spekulationen über die finanzielle
383 Lage beenden und Vertrauen schaffen bzw. Entscheidungen forcieren dieses Vertrauen wieder in ab-
384 sehbarer Zeit herzustellen. Deutschland ist zudem gut geeignet in der EU hier voran zu gehen (analog
385 zur kommunalen Schuldenbremse). Insofern ist 2011 ein gutes Startjahr den Bürgern mit der Veröf-
386 fentlichung der Jahresabschlüsse den Pfad zur Einhaltung der Schuldengrenze transparent zu machen.
387 Je früher alle Kommunen an dieser Herausforderung konkret arbeiten, desto leichter ist der Anpas-
388 sungsprozess. Informierte Bürger können die Lokalpolitik dabei unterstützen und defizitfreudige Ab-
389 geordnete abbremsen. Gegenüber Nachbargemeinden werden die Daten auf interner Ebene ohnehin
390 heute bereits verglichen. Der Nutzen an lokalen Haushalten ist für andere Länder, die nicht Gläubiger
391 oder Vertragspartner der Kommune sind, nur nachrangig interessant. Werden in anderen Ländern An-
392 satzpunkte zur Verbesserung deren Haushalte erkannt, kann dies zur Stabilität deren Haushalte beitra-
393 gen. Davon profitiert Deutschland als ein Mitglied im Euro-Haftungsverbund und als Exportland.

394 Mit der Internettransparenz nicht-personengebundener Informationen sollte eine moderne Demokratie
395 kein Problem haben.

396

i. Zusammenfassung

397 Der öffentliche demokratische Staat sollte sich mindestens der gleichen öffentlichen Transparenz stel-
398 len wie dies private Unternehmen für ihre Kunden, Mitarbeiter und Gläubiger im Internet tun. Dies
399 erhöht das Vertrauen in die Volksvertretung. Die aktuellen gesetzlichen „Bedenken gegen die Inter-
400 netveröffentlichung“ sind für ein modernes Land wie Deutschland dringend reformbedürftig, um dem
401 Pfad zur Schuldenbremse mit Beteiligung der Bürger sicher gehen zu können. Aus dem Verbot muss
402 ein Offenlegungsgebot gemacht werden. Durch Pflichtveröffentlichungen im Netz können Zeit und
403 Kosten gespart werden.

404 Die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ bittet Sie daher um Unterstützung des
405 Anliegens der Veröffentlichung aller kommunalen Jahresabschlüsse im Internet. Bitte helfen Sie uns
406 die Volksvertreter von der Transparenz zu überzeugen.

407 Der Vorschlag zur Offenlegung der Jahresabschlüsse aller Gemeinden, Städte und Kreise im Internet
408 wurde von der Projektgruppe differenziert diskutiert. In vielen Ländern und Gemeinden, in denen be-
409 reits nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement bilanziert wird, bestehen bereits entsprechen-
410 de gesetzliche Regelungen zur Veröffentlichung. Die Projektgruppe hat sich schließlich für die Auf-
411 nahme einer eigenen Handlungsempfehlung für die Offenlegung der Jahresabschlüsse entschieden⁵.

412
413

414 IX. **Handlungsempfehlung "Aufbau eines Einheitlichen Ansprechpartners als Deutsche** 415 **Exportagentur für moderne Verwaltung und E-Government" (42:0)**

416
417

Thema und Beschreibung des Vorschlags

418 Die deutsche Verwaltung gilt international als Vorzeigemodell, insbesondere hinsichtlich Rechtsstaat-
419 lichkeit, Gleichbehandlung und rationalen Handelns. Daher ist es nicht verwunderlich, dass moderne
420 Verwaltung schon immer ganz oben auf der Agenda deutscher Entwicklungspolitik stand. Dies gilt
421 jedoch nicht für E-Government.

422 Gegenwärtig verschläft Deutschland den Export von E-Government. Denn mit dem Aufkommen von
423 E-Government werden die Karten weltweit in Sachen Transfer von Verwaltungssystemen neu ge-
424 mischt; das allerdings weitestgehend unbemerkt von den Europäischen Staaten, respektive Deutsch-
425 land. Es sind vor allem asiatische Staaten, die den Export von E-Government-Strategien und Lösungs-
426 ansätzen aktiv und auf höchster politischer Ebene angesiedelt forcieren. Dabei hätte auch Deutsch-
427 land, trotz aller Detailkritik und diverser Umsetzungsverzögerungen Einiges in Sachen E-Government
428 zu bieten, wie z.B. D115, Shared Service Center, DE-Mail, E-Pass oder diverse Standards (z.B.
429 XÖV).

430 Eine Exportorientierung bei Verwaltungsmodellen respektive E-Government hätte vor allem strategi-
431 sche Bedeutung für eine Exportnation wie Deutschland. Gerade als Exportnation braucht Deutschland
432 wie auch die anderen EU-Mitgliedsstaaten zuverlässige Partnerregierungen, die über einen hohen
433 Stand an good governance verfügen. Wesentlich ist, dass ähnliche Verwaltungssysteme den kulturel-
434 len und wirtschaftlichen Austausch zwischen verschiedenen Nationen und Regionen erleichtern. E-
435 Government-Export ist damit in einer globalen Welt mehr denn je zu einem strategischen Vorteil ge-
436 worden, weil damit auch Wertvorstellungen von guter Verwaltung und nicht etwa nur Technik trans-
437 feriert wird.

438 Auch deutsche Ministerien erreichen permanent Anfragen aus dem Ausland, weil ausländische Ver-
439 waltungsbeamte (immer noch) Interesse an moderner deutscher Verwaltung haben, dem jedoch ver-
440 waltungsintern viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die große Chance, E-Government-
441 Strategien und -Know-how zu exportieren, wird gegenwärtig verschenkt, was geostrategisch nicht

⁵ Die Projektgruppe verweist in ihren Handlungsempfehlungen zum Kapitel Exekutive unter dem Stichwort Open Data ausdrücklich auf die Transparenz bei kommunalen Jahresabschlüssen.

442 klug ist. In Deutschland liegen ausreichend technisch-organisatorische E-Government-Lösungen vor,
443 die in unterschiedlichen organisatorischen Kontexten ihre Wirkung entfalten können. Vorgeschlagen
444 wird der Aufbau einer spezialisierten nationalen Exportagentur für moderne Verwaltung und E-
445 Government, die systematisch die vorhandenen bzw. umgesetzten innovativen E-Government-Ansätze
446 in Deutschland so analysiert und aufarbeitet, dass sie vertriebs- bzw. exportfähig sind. Hierdurch kön-
447 nen E-Government und die damit verbundenen Dienstleistungen ein wirksamer Wirtschaftsfaktor
448 werden. Zwar gibt es heute schon einige Einzelaktivitäten einzelner Organisationen und Unterneh-
449 men, jedoch stehen diese allenfalls unkoordiniert nebeneinander. Es gibt zurzeit keine Stelle, wo das
450 Wissen zu modernem Government aller Ebenen systematisch aufbereitet wird und schon gar nicht für
451 den Export.

452 Zudem werden ausländische Delegationen, die sich in Deutschland über moderne Verwaltung und E-
453 Government informieren lassen wollen, von Ministerien eher als Störfaktor denn als Partner oder po-
454 tentielle Kunden betrachtet, weil die Beamten von ihrem Alltagsgeschäft abgehalten werden. Auslän-
455 dische Verwaltungsexperten finden daher aktuell keine zentrale bzw. einheitliche Anlaufstelle für mo-
456 derne deutsche Verwaltung, daher erscheint eine Exportagentur, die als einheitlicher Ansprechpartner
457 für moderne Verwaltung und E-Government fungiert, dringend notwendig. Träger einer solchen Ex-
458 portagentur kann eine wissenschaftliche Einrichtung sein, u.a. aufgrund ihrer Neutralität und des er-
459 forderlichen Forschungsaufwandes. Denn es sind insbesondere Politikstrategien und Programme aus-
460 zuwerten, um Dienstleistungen zu modernem E-Government auch international darstellen zu können.
461 Weiterhin kann die Exportagentur professionelle Studientouren für internationale Delegationen vor
462 Ort in Deutschland durchführen und hierdurch gleichzeitig die Anforderungen aus anderen Ländern in
463 neue Dienstleistungen und Verwaltungsmodelle übersetzen.

464 Der Vorschlag wird im Bericht dokumentiert. In der Projektgruppe wurde geäußert, der Grundgedan-
465 ke, innovative Ideen im In- und Ausland zu verbreiten, sei richtig und sinnvoll. Problematisch an die-
466 sem Vorschlag sei, dass er sich sehr auf proprietäre Systeme und auf ministeriell angelegte Verfahren
467 beziehe. Die Ausführungen bezögen sich auf einen sehr begrenzten Aspekt der Thematik.

468

469

470 X. Nutzung des Internets für Gesetzgebungsverfahren (35:1)

471

472 Ziele und Beschreibung des Vorschlags

473 Die Möglichkeit, Bürger an politischen Vorgängen (Erarbeitung einer Entscheidungsgrundlage für die
474 Gesetzgebung, Verwaltungsvorgänge, Beurteilung von Stellungnahmen von Ministerien zu Gesetzes-
475 vorhaben etc.) stärker als in der Vergangenheit zu beteiligen, könnte von den E-Petitionen und dem
476 vorliegenden Partizipationsprojekt der Enquete aus auf alle wichtigen politischen Projekte (Rentenpo-
477 litik, Steuerpolitik, Verkehrspolitik, Enquete zu Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität etc.) aus-
478 geweitet werden.

479 Angesichts der großen Zahl interessierter Bürger ergibt sich die einmalige und neue Chance, viele
480 Anregungen und gute Ideen der Bürger direkt aufzunehmen, um ein Gesetzesvorhaben oder eine poli-
481 tische Entscheidung optimal vorzubereiten. Bereits heute können durch Volksentscheide Gesetzge-
482 bungsverfahren in einzelnen Ländern initiiert werden. Mit Hilfe internetgestützter Verfahren könnte
483 dies effizienter durchgeführt werden.

484 Statt in Anhörungen den Umweg über (Lobby-) Verbände und das klassische Anhörungsverfahren zu
485 nehmen, gibt es eigentlich keinen Grund, die betroffenen Bürger nicht direkt zu fragen bzw. ihm die
486 Möglichkeit zu geben, sich mit der eigenen Expertise einzubringen. Hierbei können bisher verantwort-
487 liche Verbände auch weiterhin als Moderatoren im Prozess der Kontaktaufnahme und des Dialogs
488 zwischen Politik und Bürgern wirken.

489 Es geht nicht um das "Entweder-oder" sondern darum, ein produktives Miteinander von Parlament
490 und interessierten Bürgern zu ermöglichen.

491 Der Grundgedanke des Vorschlags *Nutzung des Internets für Gesetzgebungsverfahren* spiegelt sich
492 zum Teil in den Handlungsempfehlungen der Projektgruppe zum Kapitel Legislative wider, auch
493 wenn er nicht ausdrücklich als Handlungsempfehlung übernommen wurde.⁶

494 Um deutlich hervorzuheben, dass die Bürgerbeteiligung einen besonderen Stellenwert einnimmt, wur-
495 den unabhängig davon, wie die Projektgruppe am Ende mit den einzelnen Vorschlägen verfahren ist,
496 die zehn Vorschläge noch einmal gesondert und im Wortlaut in dieses Kapitel aufgenommen, die auf
497 der Beteiligungsplattform die meiste Unterstützung erhielten.

⁶ Vgl. Handlungsempfehlungen zu Kapitel II, insbes. Unterpunkt c) Erhöhung der politischen Partizipation im Deutschen Bundestag