

Open Budget 2.0 & Open Budget Data

Öffnung von Haushaltswesen und Haushaltsdaten

Gutachten für die
Deutsche Telekom AG
zur T-City Friedrichshafen

Version vom 24.10.2011

Prof. Dr. Jörn von Lucke
Christian P. Geiger, M.A.
Alexander Hoose, B.A.
Mario Schreiner, B.A.

Deutsche Telekom Institute for Connected Cities
Zeppelin Universität Friedrichshafen

Jörn von Lucke

Prof Dr

Lehrstuhl für Verwaltungs-
und Wirtschaftsinformatik

Deutsche Telekom Institute
for Connected Cities (TICC)

Fon +49 6009-1471
Fax +49 6009-1499

joern.vonlucke@
zeppelin-university.de

<http://ticc.zeppelin-university.de>

Zusammenfassung

Das öffentliche Haushaltswesen in Deutschland unterliegt auf allen Ebenen Transparenz- und Öffentlichkeitspflichten. Soziale Medien tragen derzeit maßgeblich zur nachhaltigen Öffnung von Staat und Verwaltung bei. Vor allem die Web 2.0-Technologien revitalisieren bestehende Berichtsinstrumente und ermöglichen eine intensivere Bürgerbeteiligung in den Haushaltsprozessen von Bund, Ländern und Kommunen. Das Niveau der Öffnung des Haushaltswesens lässt sich mit dem Open Budget Index der International Budget Partnership messen und visualisieren. Allerdings berücksichtigt dieser Index das Gesamtpotential sozialer Medien im Sinne von Open Budget 2.0 noch nicht umfassend. Diese zweite Generation der Öffnung ist über die Haushaltstransparenz, Budgetöffentlichkeit und offene Haushaltsdebatte hinaus von einer aktiven Umsetzung, der Vernetzung offener Haushaltsdaten und einer Bürgerbeteiligung über soziale Medien geprägt.

Der Stand der Öffnung des Haushaltswesens in Deutschland ist auf den verschiedenen Ebenen sehr unterschiedlich. Exemplarisch wird am Bund, dem Land Baden-Württemberg, dem Bodenseekreis und der Stadt Friedrichshafen aufgezeigt, inwieweit Haushaltstransparenz über das Internet gelebt werden kann und offene Haushaltsdatenbestände bereits vernetzt und geöffnet worden sind. Obwohl der Umsetzungsstand bei Haushaltsplanungsdaten, Haushaltsbewirtschaftungsdaten, Haushaltsbelegen und Haushaltsberichten variiert, besteht noch viel Raum für eine weitergehende Öffnung und Vernetzung.

Rund um den gesamten Haushaltszyklus gibt es eine Vielzahl von Ansatzpunkten zur gemeinsamen Konzeption, Konsultation, Beschlussfassung, Steuerung und Qualitätskontrolle von öffentlichen Haushalten. Die Web 2.0-getriebene Öffnung des Staates wird auf die Haushaltsaufstellung, dessen öffentliche Diskussion, die Haushaltsdebatte, den Beschluss über Haushaltsgesetze bzw. Haushaltsatzungen, die Haushaltsbewirtschaftung, Zwischen- und Abschlussberichte, deren Prüfung und Kommentierung sowie die Entlastung der Verantwortlichen eine umformende Wirkung haben. Mit Beteiligungs- und Bürgerhaushalten, interaktiven Visualisierungen offener Haushaltsdaten und Transparenzportalen eröffnen sich weite Spielräume für neuartige Formate, die sich in dieser Form bisher nicht realisieren ließen.

Die Umsetzung von Open Budget 2.0 ist mit zahlreichen Veränderungen und Anpassungen verbunden. Aus den Anforderungen des bestehenden Persönlichkeits- und Datenschutzrechts heraus müssen die Grenzen einer netzbasierten Haushaltstransparenz diskutiert, bestimmt und rechtliche Anpassungen vorgenommen werden. Technologische Herausforderungen lassen sich mit innovativen IT-Dienstleistern partnerschaftlich lösen. Auf organisationaler Ebene werden an das Personalmanagement, die Verwaltungskultur und die Kommunikationskultur neuartige Anforderungen gestellt. Zu erarbeitende Leitbilder, Ziele und Strategien komplettieren die Evolution des immer schon öffentlichen Haushaltswesens von im Sinne von Open Budget 1.0 zu einem über das Internet und soziale Medien erst richtig transparent gewordenen Open Budget 2.0.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einführung	1
2 Vom Haushaltswesen zu Open Budget Data	2
2.1 Haushaltswesen und Haushaltskreislauf	2
2.2 Open Budget – Offenes Haushaltswesen	3
2.3 Open Budget Data – Offene Haushaltsdaten	6
2.4 Linked Open Budget Data – Vernetzte offene Haushaltsdaten	7
3 Anmerkungen zur Öffnung der Haushalte in Deutschland	8
3.1 Anmerkungen zur Öffnung der Haushaltsdatenbestände des Bundes	8
3.2 Anmerkungen zur Öffnung der Haushaltsdatenbestände des Landes.....	9
3.3 Anmerkungen zur Öffnung der Haushaltsdatenbestände der Landkreise am Beispiel des Bodenseekreises	10
3.4 Anmerkungen zur Öffnung der Haushaltsdatenbestände der Städte und Gemeinden am Beispiel der Stadt Friedrichshafen	11
4 Ansatzpunkte, Nutzen und Mehrwerte einer Öffnung rund um den gesamten Haushaltskreislauf	12
4.1 Beteiligungshaushalte zur öffentlichen Konsultation	12
4.2 Transparente Veröffentlichung des Haushaltsplans	15
4.3 Gemeinsame ergebnisoffene Haushaltsdiskussion	18
4.4 Bürgerhaushalte zur öffentlichen Erarbeitung und Entscheidung	21
4.5 Transparenter Beschluss von Haushaltsgesetzen und -satzungen.....	24
4.6 Transparente Haushaltsbewirtschaftung	27
4.7 Offene Zuschläge, Verträge und Subventionszahlungen	30
4.8 Offener Haushaltsabschluss mit Bemerkungen und Entlastung	33

5 Herausforderungen aus einer Öffnung des Haushaltswesens.....	36
5.1 Recht und Datenschutz.....	36
5.2 Technik und IT-Dienstleistungen	37
5.3 Organisation	38
5.4 Finanzierung	39
5.5 Strategie	40
6 Fazit	41
Literatur	42
Verzeichnis der zitierten Gesetze.....	45

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Haushaltskreislauf: Haushaltplanung, Haushaltsjahr und Haushaltsabschluss	2
Abbildung 2: Anknüpfungspunkte für eine Öffnung um den Haushaltskreislauf	4
Tabelle 1: Open Government Trends im Haushaltskreislauf.....	4
Tabelle 2: Zusammenstellung verfügbarer und offener Haushaltsdaten des Bundes	8
Tabelle 3: Zusammenstellung verfügbarer und offener Haushaltsdaten des Landes Baden-Württemberg	9
Tabelle 4: Zusammenstellung verfügbarer und offener Haushaltsdaten des Bodenseekreises	10
Tabelle 5: Zusammenstellung verfügbarer und offener Haushaltsdaten der Stadt Friedrichshafen..	11
Tabelle 6: Kompaktanalyse zu öffentlichen Konsultationen über Beteiligungshaushalte und Sparhaushalte	14
Tabelle 7: Kompaktanalyse zur transparenten Veröffentlichung von Haushaltsdaten und Haushaltsplan	16
Tabelle 8: Kompaktanalyse zur gemeinsamen ergebnisoffenen Haushaltsdiskussion	19
Tabelle 9: Kompaktanalyse zu Bürgerhaushalten mit gemeinsamer Entscheidung	22
Tabelle 10: Kompaktanalyse zu transparenten Beschlüssen von Haushaltsgesetzen und -satzungen	25
Tabelle 11: Kompaktanalyse zur transparenten Haushaltsbewirtschaftung	29
Tabelle 12: Kompaktanalyse zur Transparenz von Zuschlägen, Verträgen und Subventionszahlungen	32
Tabelle 13: Kompaktanalyse zum offenen Haushaltsabschluss	35

Abkürzungsverzeichnis

AIS	Abgeordneten Informationssystem
API	Application Programming Interface
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BW	Baden-Württemberg
BWVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
B90Grüne	Bündnis 90 / Die Grünen
CD-ROM	Compact Disc - Read Only Memory
CIO	Chief Information Officer
Co.	Compagnie
COINS	Combined Online Information System
COM	Commission of the European Union
CSV	Comma-Separated Values
DC	District of Columbia
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ERP	Enterprise Resource Planning
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FIWES Classic	Finanzwesen Classic
GBI.	Gesetzesblatt
GemO BW	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
GG	Grundgesetz
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GI	Gesellschaft für Informatik
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HKR	Haushalt-, Kassen- und Rechnungswesen
IBP	International Budget Partnership
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IG	Internet & Gesellschaft
IM NRW	Innenministerium Nordrhein-Westfalen
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IS-PS	Industry Solution Public Sector
IT	Informationstechnologie
KIRU	Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm
LHO	Landeshaushaltsordnung

LHR	Landeshaushaltsrechnung
LRA	Landratsamt
LSG	Lufthansa Service GmbH
MHR	Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NRW	Nordrhein-Westfalen
OBI	Open Budget Index
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
öff.	öffentlich
PDF	Portable Document Format
RBW	Rechnungshof Baden-Württemberg
RDF	Ressource Description Framework
REAL CORP	International Conference on Urban Planning and Regional Development in the Information Society GeoMultimedia
RHG	Rechnungshofgesetz
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StHG	Staatshaushaltsgesetz
URI	Uniform Resource Identifier
USA	United States of America
USD	United States Dollar
VS	Verlag für Sozialwissenschaften
Web 2.0	Zweite Generation der Web-Technologien
XLS	Dateiendung von Dateien des Tabellenkalkulationsprogramms Microsoft Excel
ZIVIT	Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik

1 Einführung

Die Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens ist ein wesentlicher Pfeiler im Rahmen des „New Public Management“. Ziel dieser Bestrebungen ist ein leistungsfähiges, ressourcenorientiertes und auf Transparenz ausgerichtetes Berichtswesen zur Haushaltsbewirtschaftung und Steuerung im öffentlichen Sektor. In Deutschland soll dieses Ziel mit dem Übergang von der Kameralistik auf die Doppik realisiert werden. Die sich derzeit abzeichnende behutsame Öffnung von Staat und Verwaltung („Open Government“) und das sich aus diesem Ansatz ergebende Potential frei zugänglicher Daten des öffentlichen Sektors („Open Government Data“) eröffnen für das öffentliche Haushaltswesen jedoch weitere neuartige Perspektiven. So sind es vor allem die technischen Möglichkeiten der zweiten Generation von Web-Technologien („Web 2.0-Technologien“) mit Diensten wie Google, Facebook, Twitter & Co., welche durch die konsequente Vernetzung, Visualisierung und Nutzereinbindung vielfältige Ansatzpunkte bieten. Bund, Länder und Kommunen könnten durch eine Verknüpfung dieser Ansätze bisher ungenutzte Potentiale für das Haushaltswesen, Haushaltstransparenz und Bürgerbeteiligung erschließen.

Rund um den gesamten Haushaltszyklus eröffnen sich beachtenswerte Optionen zur gemeinsamen Konzeption, Konsultation, Diskussion, Beschlussfassung, Beauftragung, Steuerung und Kontrolle. Die Web 2.0-getriebene Öffnung des Staates wird auf die Haushaltsaufstellung, dessen öffentliche Diskussion, die Haushaltsdebatte, den Beschluss über Haushaltsgesetze bzw. Haushaltssatzungen, die Haushaltsbewirtschaftung, Zwischen- und Abschlussberichte, deren Prüfung und Kommentierung und die Entlastung der Verantwortlichen eine umformende Wirkung haben. Zahlreiche kleine Veränderungen an verschiedenen Stellen können die Haushaltstransparenz insgesamt erhöhen und die Bevölkerung stärker in die bewährten Haushaltsprozesse einbinden. Zugleich können sich die Rollen und das Selbstverständnis von Bürgern und der Öffentlichkeit, Parlamentariern und Gemeinderäten, von Kämmerern und Verwaltungsmitarbeitern sowie von Presse und Lobbyisten schrittweise wandeln und weiterentwickeln. Sobald beispielsweise über das Internet tagesaktuell Auskünfte zur Haushaltsbewirtschaftung abrufbar sind, ist mit neuen Angeboten und Diensten, Investitionsforderungen, öffentlicher Debatte und Kritik zu rechnen. Der Öffentlichkeit wird dann bewusst, vor welchen haushaltspolitischen Herausforderungen der Staat mit Blick auf die demographische Entwicklung, die Globalisierung und die Finanzkrise steht und wie umfassend die Einflussmöglichkeiten wirklich sind.

In diesem Gutachten steht die Öffnung von Haushaltswesen und Haushaltsdaten im Mittelpunkt, die ausgehend von den technischen Möglichkeiten in der bisherigen verwaltungspolitischen und -wissenschaftlichen Diskussion des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland kaum Beachtung fand. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen vor allem frei zugängliche Daten (Open Data und Open Government Data) sowie Transparenz und Bürgerbeteiligung im Haushaltswesen. Nicht weiter thematisiert werden in diesem Beitrag finanzwirtschaftliche und steuerpolitische Lösungsansätze wie Steuersenkungen oder Steuererhöhungen, aber auch der Übergang von Kameralistik auf Doppik. Ausgehend von Begriffsdefinitionen in Kapitel 2 wird zunächst eine Bestandsanalyse zur Öffnung der Haushalte am Beispiel des Bundes, des Landes Baden-Württembergs, des Bodenseekreises und der Stadt Friedrichshafen in Kapitel 3 vorgenommen. In Kapitel 4 werden ausgehend vom Haushaltskreislauf an acht Prozessschritten die Potentiale und der Nutzen einer Öffnung skizziert, diese an bereits realisierten vorbildhaften Umsetzungen aus aller Welt aufgezeigt und ihr Mehrwert in kompakter Form analysiert. Abschließend werden in Kapitel 5 die aktuellen Herausforderungen und deren Folgen für Bürger, Politik und Verwaltung zusammengefasst.

2 Vom Haushaltswesen zu Open Budget Data

2.1 Haushaltswesen und Haushaltskreislauf

Das öffentliche Haushaltswesen ist ein Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung, mit dem die finanzielle Grundlage für das nach innen und außen gerichtete Verwaltungshandeln sichergestellt werden soll. Das Haushaltswesen gibt den Rahmen zur Planung, Bewirtschaftung und Rechnungsprüfung der Budgets von Gebietskörperschaften und ihrer Behörden vor. Zum besseren Verständnis der Abläufe im Haushaltswesen wird gerne auf das Modell des Haushaltskreislaufs (Abbildung 1) zurückgegriffen. Die Vorbereitungen beginnen bereits in den Vorjahren des oder der Haushaltsjahre. Konkret planen und diskutieren die Verantwortlichen für einen bestimmten Zeitraum (in der Regel ein Haushaltsjahr, bei einem Doppelhaushalt für zwei Jahre) über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben und damit über die Sicherung der Aufgabenfinanzierung. Vorschläge und Einwendungen aus der Bürgerschaft können in die Beratungen einfließen. Nach einer öffentlichen Debatte wird der Haushalt in Form eines Gesetzes (Bundes- und Landesebene) oder einer Satzung (kommunale Ebene) beschlossen und idealtypisch zum Haushaltsjahresbeginn bewilligt. Im Haushaltsjahr beziehungsweise in den Haushaltsjahren wird dieser Haushaltsplan dann im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorschriften von der Verwaltung bewirtschaftet. Zum Haushaltsvollzug werden Haushalts- und Kassenbewirtschaftungssysteme eingesetzt. Nach Abschluss des Haushaltsjahres erfolgt die Rechenschaftslegung zum Haushaltsabschluss. Die Prüfung der Rechnungslegung durch die jeweiligen Rechnungshöfe beziehungsweise Rechnungsprüfungsämter setzt darauf auf. Zum Abschluss erfolgt eine Entlastung der Verantwortlichen durch die Parlamente oder Räte (Schmidt 2002, S. 474 und von Lucke 2011, S. 1).

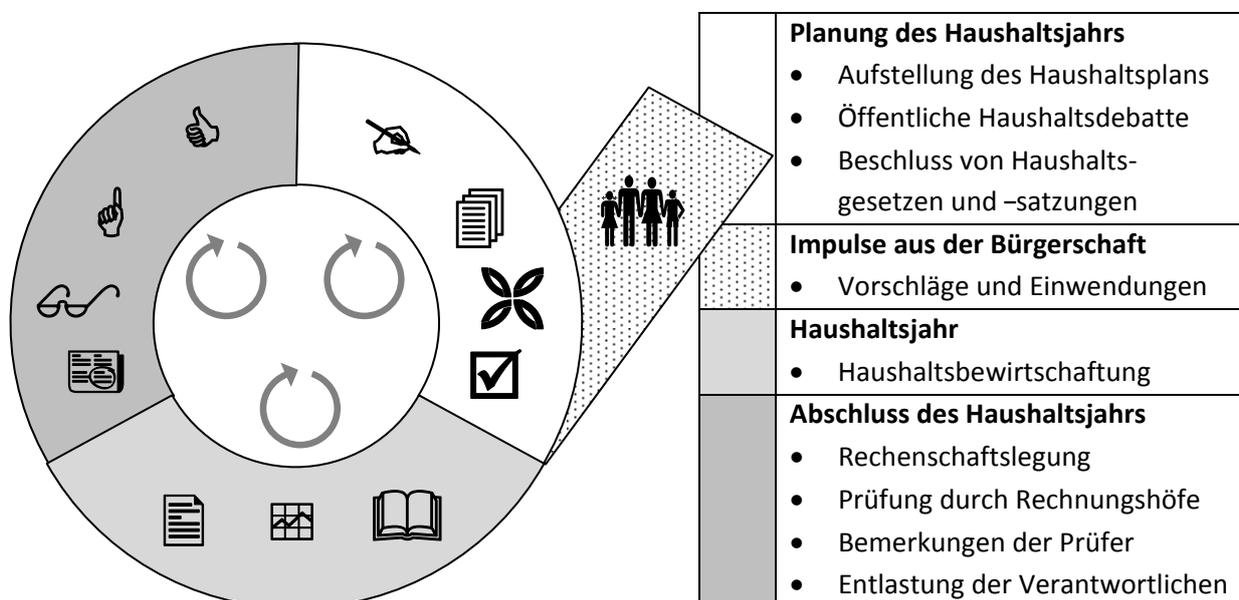


Abbildung 1: Haushaltskreislauf: Haushaltplanung, Haushaltsjahr und Haushaltsabschluss

In den Haushaltsgrundsätzen wird festgehalten, nach welchen Richtlinien die Haushalte zu planen, zu bewirtschaften und zu prüfen sind. Diese Vorgaben sind in der Verfassung, in der Haushaltsordnung und in der Gemeindeordnung festgehalten. Verwaltungintern laufen viele Prozesse bereits IT-basiert ab. In der Kommunikation nach außen zur Politik, zur Presse und zur Bürgerschaft dominiert dagegen bislang noch eine papierbasierte Aufbereitung der Daten, Pläne und Berichte.

2.2 Open Budget – Offenes Haushaltswesen

In vielen Staaten ist in den **Haushaltsgrundsätzen** bereits geregelt, dass das Haushaltswesen transparent, öffentlich und nachvollziehbar angelegt sein soll. Zu den in Deutschland gültigen Haushaltsgrundsätzen gehören neben Aufgabenerfüllung, Vorherigkeit, Jährlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Gesamtdeckung und Haushaltsausgleich auch mehrere Transparenz- und Öffentlichkeitspflichten. Mit ihnen soll die Bevölkerung über die Pläne, Bewirtschaftung, Rechnungslegung und Prüfung informiert werden. Hierzu zählen unter anderem die Haushaltsprinzipien der Vollständigkeit (Art. 110 (1) GG, §11 BHO), der Klarheit und Wahrheit (§§13, 14, 17 BHO), der Öffentlichkeit (§10 BHO) und der öffentlichen Haushaltsdebatte (Art. 42 GG; Art. 104a ff. GG).

Durch eine Verknüpfung des öffentlichen Haushaltswesens mit den vielfältigen Gedanken einer behutsamen **Öffnung von Staat und Verwaltung** („Open Government“: von Lucke 2010) erfahren Transparenz, Offenheit und Öffentlichkeit derzeit eine nachhaltige Stärkung. Darunter zu bündelnde Aspekte wie etwa ein offenes Staatshandeln, offene Daten, Transparenz 2.0 und Open Innovation revitalisieren bestehende Berichtsinstrumente und ermöglichen eine intensivere Bürgerbeteiligung. Dies entspricht einer mobilisierenden Grundhaltung, nach der sich informierte Bürger aktiver in das öffentliche Gemeinwesen einbringen könnten und als Betroffene in die für sie relevanten Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung auch eingebunden werden wollen. Zahlreiche soziale Medien wie soziale Netzwerke, Kurznachrichtendienste, Blogs, Diskussionsforen und kollaborative Webeditoren sind über das Internet weltweit verfügbar. Die aktive Nutzung dieser zweiten Generation der Webtechnologien trägt zu einer nachhaltigen Öffnung von Staat und Verwaltung bereits bei. So ergeben sich neuartige Ansätze für mehr Transparenz, Partizipation, Zusammenarbeit und Innovation im öffentlichen Sektor. Weiter gedacht lassen sich Web 2.0-Technologien auch auf die nachhaltige Öffnung des Haushaltswesens übertragen. So könnte durch gezielte Informationsangebote die Transparenz erhöht, die Bevölkerung in bestehende Haushaltsprozesse besser eingebunden und die Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Verwaltung wie auch zwischen Bürgern oder Verwaltungen untereinander intensiviert werden. Bürger könnten Impulse geben, Vorschläge erarbeiten und einbringen, mit Diskussionsbeiträgen zur Meinungsbildung beitragen sowie Entscheidungen kommentieren und deren Umsetzungen bewerten. Damit greift dieser Ansatz auch ältere Vorstellungen der Europäischen Union (COM 2001 - 428) und der OECD (OECD 2003) auf.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich für eine **Öffnung um den Haushaltskreislauf** mehrere Anknüpfungspunkte (Abbildung 2), auf die in Kapitel 4 noch detaillierter eingegangen wird: Die Bürgerschaft kann über (1) Beteiligungshaushalte im Rahmen der Haushaltsplanerstellung beratend mitwirken. Eine proaktive (2) Bereitstellung von Haushaltsplänen in offenen Formaten ermöglicht der (3) öffentlichen Haushaltsdiskussion neue Perspektiven. (4) Echte Bürgerhaushalte eignen sich dort, wo Erarbeitung und Entscheidung eines Budgets gleichermaßen der Bürgerschaft vollständig übertragen werden sollen. Über das Internet kann die Öffentlichkeit zeitnah sowohl über (5) Beschlüsse von Haushaltsgesetzen und -sätzen sowie über das Abstimmungsverhalten informiert werden. Moderne Haushaltsbewirtschaftungssysteme erlauben (6) tagesaktuelle Berichte und Analysen zur Bewirtschaftung, die in einer verständlichen Aufbereitung nicht mehr nur für interne Zwecke, sondern auch der Politik und der Öffentlichkeit frei zugänglich gemacht werden könnten. Publizieren lassen sich auch (7) Zuschläge bei Ausschreibungen und Vergaben, vom Staat abgeschlossene Verträge sowie öffentliche Subventionszahlungen an Zuwendungsempfänger. Auch eine stärkere Einbindung der Bevölkerung in (8) Haushaltsabschluss und in die wirkungsorientierte Prüfung bei der Mittelverwendung wäre denkbar.

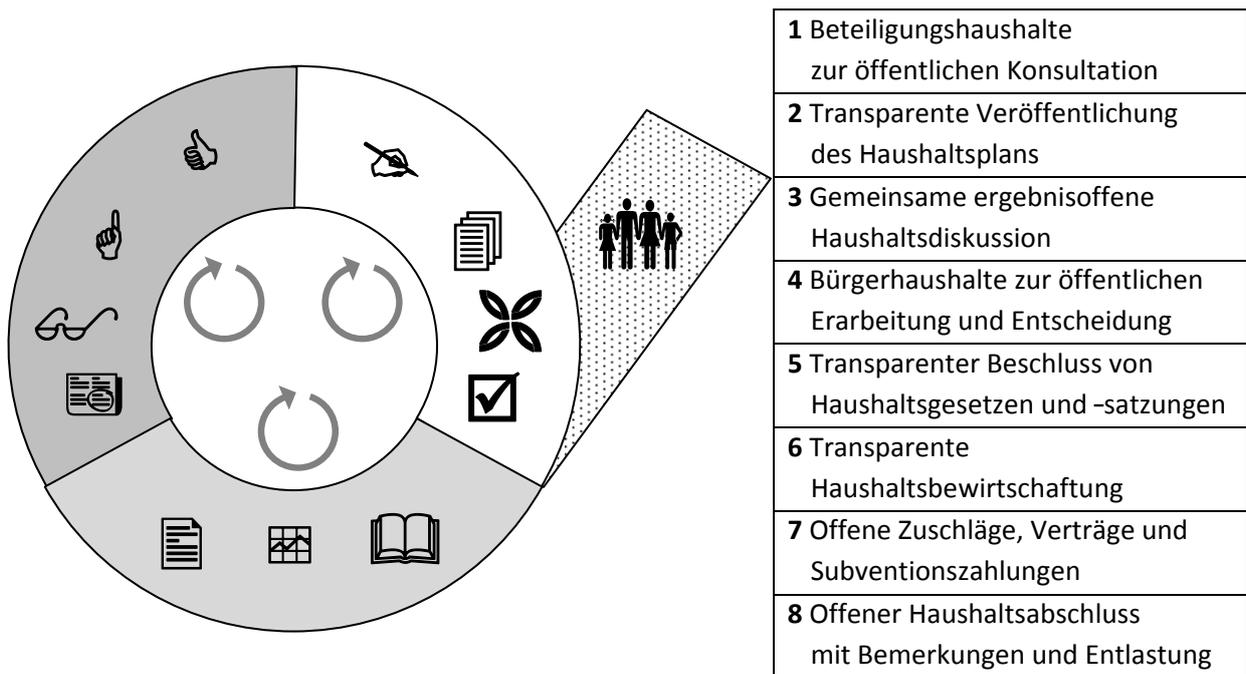


Abbildung 2: Anknüpfungspunkte für eine Öffnung um den Haushaltskreislauf

Werden die acht Prozessschritte des Haushaltskreislaufes untersucht, welche Anknüpfungspunkte sie den sich abzeichnenden Trends des Open Government eröffnen, so bieten sich weitere Perspektiven für Aktivitäten (Tabelle 1). In vielen Bereichen lassen sich sowohl auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen spontan neue Gemeinschaften bilden. Die proaktive und zeitnahe Bereitstellung von Informationen und frei zugänglichen Daten verbessert die Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns. Kollaborative Werkzeuge eröffnen Gruppen ein gemeinsames und gleichzeitiges Editieren von Texten und ein gemeinsames Gestalten von Konzepten und Werken. Kommunikative Werkzeuge fördern den Gedankenaustausch, tragen zur Meinungsbildung bei und ermöglichen das Beraten und ergebnisoffene Diskutieren in größeren Gruppen. Bereits verfügbar sind erste Werkzeuge zum gemeinsamen Entscheiden in Großgruppen, zum gemeinsamen Handeln in verteilten Umgebungen und zum gemeinsamen Programmieren. Ein Feedback aus der Bevölkerung lässt sich über diverse Werkzeuge zum gemeinsamen Kommentieren und Bewerten einholen.

Open Budget 2.0								
Open Government Trends	1	2	3	4	5	6	7	8
Bildung neuer Gemeinschaften	X	X	X	X		X	X	X
Informieren & Offene Daten	X	X	X	X	X	X	X	X
Gem. Editieren & Gestalten	X			X				
Gem. Beraten & Diskutieren	X	X	X	X				X
Gem. Entscheiden & Beauftragen				X				
Gem. Handeln & Programmieren				X				X
Gem. Kommentieren & Bewerten	X	X	X	X	X	X	X	X

Tabelle 1: Open Government Trends im Haushaltskreislauf

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und wie Budgetöffentlichkeit, Offenheit und Transparenz im Haushaltswesen objektiv gemessen werden können. Die International Budget Partnership (IBP: <http://www.internationalbudget.org>), eine 1997 am amerikanischen Center on Budget and Policy Priorities in Washington DC gegründete Partnerschaft zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Einrichtungen in Entwicklungsländern und in neu gegründeten Staaten, hat hierzu den **Open Budget Index** (OBI: <http://www.openbudgetindex.org>) entwickelt. Ziel des seit 2006 alle zwei Jahre erhobenen Index ist es, Transparenz- und Rechenschaftspflichten nationaler Haushalte vergleichbar zu machen, um auf Fehlentwicklungen, Verbesserungen und Entwicklungsperspektiven aufmerksam zu machen. Zur verständlichen Darstellung der aktuellen Öffnung wird eine Skala von 0 bis 100 verwendet. Die Bundesrepublik Deutschland erreichte 2010 mit einem OBI-Wert von 68 einen zwölften Platz bei 94 untersuchten Staaten. Die zugrunde liegenden Kriterien setzen auf acht zentralen Haushaltsdokumenten (Pre-Budget Statement, Executive's Budget Proposal, Enacted Budget, Citizens Budget, In-Year Reports, Mid-Year Review, Year-End Report und Audit Report), dem Haushaltsplan und dem Haushaltsprozess auf. Über eine Expertenbefragung (2010: 123 Fragen) wurden die Daten für den Open Budget Survey (IBP 2010) erhoben. Die erzeugte Aufbereitung trägt zur Messung und zur Visualisierung der Öffnung bei. Das Verständnis der komplexen Thematik wird so verbessert, Vergleichsmöglichkeiten werden eröffnet und zu einer Diskussion über Stand und Perspektiven aufgefordert (IBP 2010, S. 15-21 und von Lucke 2011, S. 2 f.).

Allerdings berücksichtigen weder der Open Budget Index 2010 noch der derzeit erhobene Open Budget Index 2012 bereits angemessen die skizzierten Möglichkeiten von Web 2.0-Technologien und Open Data. Entwicklungspotentiale bestehen etwa bei Online Konsultationen, interaktiven Visualisierungen und tagesaktuellen Auskünften zur Bewirtschaftung (Napitupulu 2011, S. 37; S. 58-60 und S. 66-72). Noch orientiert sich der Open Budget Index an den klassischen papierbasierten Abläufen im Haushaltswesen und am Web 1.0. Spätestens zur Erhebung 2014 sollte der Index konzeptionell weiterentwickelt werden und die Potentiale sozialer Medien berücksichtigen.

Der Open Budget Index und seine weltweite Erhebung 2010 generierten OBI-Werte mit einer Spannweite von 0 (Sao Tomé e Príncipe, Fiji und Äquatorialguinea) bis 92 (Südafrika). Dies zeugt neben der Umsetzung auch von unterschiedlichen Wertvorstellungen gelebter Haushaltstransparenz. Divergierende Auffassungen und Veränderungen auf abweichendem Niveau unterstreichen, dass sich eine Öffnung des Haushaltswesens unter ganz unterschiedlichen Vorzeichen abspielen kann. Die IBP verwendet den Begriff „**Open Budget**“ vor allem im Sinne von offenen und transparenten Haushalten sowie offenen und transparenten Haushaltssystemen (IBP 2010). Mit Blick auf die Potentiale sozialer Medien soll jedoch in den weiteren Abschnitten von einem offenen Haushaltswesen im Sinne von „**Open Budget 2.0**“ vor allem dann gesprochen werden, wenn über die bloße Haushaltstransparenz, Budgetöffentlichkeit und offene Haushaltsdebatten hinaus mit Unterstützung sozialer Medien eine Öffnung des Haushaltswesens auch von Gebietskörperschaften und Behörden gelebt wird, Transparenz durch eine elektronische Veröffentlichung mit offenen Haushaltsdaten unterstützt wird und Bürger in die Haushaltsprozesse eingebunden werden.

2.3 Open Budget Data – Offene Haushaltsdaten

Das Konzept offener Haushaltsdaten (Open Budget Data) orientiert sich an den Überlegungen zu Open Data und Open Government Data (von Lucke/Geiger 2010, S. 2-6). Ausgehend von den zehn Prinzipien offener Verwaltungsdaten (Sunlight Foundation 2010) geht es vor allem um ein gemeinsames Verständnis im Umgang mit den Daten des Haushaltswesens im öffentlichen Sektor.

Offene Haushaltsdaten (Open Budget Data) sind jene Datenbestände des Haushaltswesens des öffentlichen Sektors, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Haushaltsplandaten, Haushaltsbewirtschaftungsdaten, Haushaltsbelege und Haushaltsberichte von Gebietskörperschaften und Behörden ohne Personenbezug. Werden diese Haushaltsdatenbestände strukturiert und leicht maschinenlesbar in einem offenen Format von den zuständigen Behörden proaktiv bereit gestellt, lassen sie sich durchsehen, durchsuchen, filtern, aufbereiten, überwachen und weiterverarbeiten (in Anlehnung an von Lucke/Geiger 2010, S. 6). Offene Haushaltsdaten finden sich beispielsweise im Rohdatenformat im Combined Online Information System (COINS: <http://data.gov.uk/dataset/coins>) der britischen Regierung. In dieser frei zugänglichen Datenbank werden die finanziell wirksamen Ausgaben der Ministerien festgehalten, um sie für Berichtszwecke auswerten zu können.

Offene Haushaltsdaten setzen auf offenen Haushaltssystemen auf und tragen zur Haushaltstransparenz von Behörden und Gebietskörperschaften bei. Die elektronische Aufbereitung erlaubt es, papierbasierte Nachteile wie Medienbrüche, komplexe Zahlenwerke und lange Transportzeiten zu überwinden. Setzen die beteiligten Stellen im Haushaltswesen zunehmend auf offene Standards, Schnittstellen und Interoperabilität, so können Haushaltssysteme noch stärker miteinander verknüpft, Benchmark-Ringe eingerichtet und Folgen von Entscheidungen aufgezeigt werden (von Lucke 2011, S. 10). Tagesaktuelle Auswertungen vorhandener Haushaltsdaten erlauben Politik und Verwaltung eine zeitnahe wirkungsorientierte Steuerung. Haushaltsdatenkataloge und darauf aufsetzende Datenportale erleichtern Interessierten die Suche nach bestimmten Datenbeständen. Bisher sind diese Überlegungen in Deutschland aber kaum umgesetzt. Ein übergreifender politischer Wille nach offenen Haushaltsdaten wurde noch nicht mit strikten Zeit- und offenen Standardisierungsvorgaben bekundet. Vielmehr besteht die Sorge, dass die Bereitstellung der Rohdaten und Systemanpassungen zu Mehraufwand führt, ohne jenseits von Transparenz weitere Mehrwerte zu generieren und dass Missdeutungen und Fehlinterpretationen Arbeitskräfte in der öffentlichen Verwaltung unnötig binden. Nutzen Bürger offene Haushaltsdaten und bringen sie sich im Sinne von Open Budget 2.0 auf Basis dieser Datenbestände in die bestehenden Haushaltsprozesse stärker ein, so können solche Bedenken widerlegt werden.

2.4 Linked Open Budget Data – Vernetzte offene Haushaltsdaten

Eine Vernetzung offener Haushaltsdaten über das Internet und das World Wide Web im Sinne von „Linked Open Data“ (Berners-Lee 2006) eröffnet die Möglichkeit, Haushaltsdaten über Domänen und Organisationsgrenzen hinweg, etwa für Statistiken, Auswertungen, Vergleiche, Karten und Publikationen, direkt zu nutzen. Durch die Verknüpfung der Daten können potentielle Zusammenhänge in kurzer Zeit hergestellt, graphisch aufbereitet und verstanden werden. Mehrwerte ergeben sich, wenn die neu miteinander kombinierten Daten zu neuen Erkenntnissen führen. Vor allem die leichte Adressierbarkeit von Datenbeständen im Internet hilft, vorhandene Hürden beim Datenabruf zu senken. Mit Unterstützung von „Uniform Resource Identifiern“ (URI) und des „Resource Description Frameworks“ (RDF) lassen sich Teile von Daten, Informationen und Wissen aufbereiten, teilen, exportieren und vernetzen (von Lucke/Geiger 2010, S. 3).

In Anlehnung an diese Überlegungen sollen **vernetzte offene Haushaltsdaten (Linked Open Budget Data)** als jene Datenbestände des Haushaltswesens im öffentlichen Sektor betrachtet werden, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht und über das World Wide Web miteinander vernetzt werden.

Die Datenbestände des britischen COINS werden über das Internet von verschiedenen Diensten aufgegriffen und zu Visualisierungszwecken verwendet. Hierzu zählen etwa „Where does my money go?“ der Open Knowledge Foundation (<http://wheredoesmymoneygo.org>), die Analyse des COINS Data Explorer der Zeitung „The Guardian“ (<http://coins.guardian.co.uk/coins-explorer/search>) oder die COINS Database Visualization von Alpine Interactive UK (<http://alpine.coinsdata.co.uk/#/Coins>).

3 Anmerkungen zur Öffnung der Haushalte in Deutschland

3.1 Anmerkungen zur Öffnung der Haushaltsdatenbestände des Bundes

Das Haushaltsgesetz 2011 wurde mit einem Volumen von 305,8 Mrd. EUR und einer Neuverschuldung von 48,4 Mrd. EUR vom Deutschen Bundestag am 26. November 2010 in namentlicher Abstimmung beschlossen und am 22. Dezember 2010 verkündet. Verankert ist das Finanzwesen des Bundes im Grundgesetz (Art. 104a-115 GG) und in der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Für den Bundeshaushalt 2012 beschloss das Bundeskabinett am 6. Juli 2011 den Regierungsentwurf. Am 6. September 2011 begann im Deutschen Bundestag die Haushaltsdebatte zum kommenden Haushaltsjahr. Entwürfe und beschlossene Haushaltspläne werden als PDF-Dokumente über das Internet veröffentlicht. Lediglich 2001 und 2002 gab es diese Daten auf einer CD-ROM auch im XLS-Format. Der Ansatz offener Haushaltsdaten (Tabelle 2) und darauf aufsetzender interaktiver Visualisierungen werden vom Bundesfinanzministerium derzeit nicht aktiv verfolgt. Den Abgeordneten stehen in den Ausschüssen für Gesetzesentwurfsänderungen abänderbare Dokumente bereit. Für die Bewirtschaftung von Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen mit seinen über 5400 Ausgabetiteln wird das selbst entwickelte und von der ZIVIT mit über 1000 Programmen betriebene „HKR-Verfahren des Bundes“ verwendet. Nur Berechtigte haben jedoch Zugriff auf die Bewirtschaftungsdaten. Trotz des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) und des Angebots „Frag den Staat“ (<https://fragdenstaat.de>) wollen Bürger bisher eher selten freie Einsicht in die öffentlichen Verträge des Bundes nehmen. Nachdem die BMF-Projektgruppe „Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens“ (Projekt MHR) unter Abwägung der Kosten und des Nutzens die erweiterte Kameralistik in Kombination mit einem „Top-Down“-Verfahren für den Bund empfahl (BMF 2007), ist nicht die Doppik, sondern die Beibehaltung der kameralen Titelstruktur die Modernisierungsvorgabe für das Haushaltswesen. Am 6. April 2011 legte der Bundesfinanzminister die Haushalts- und Vermögensrechnung für 2010 vor. Mit den jährlichen Bemerkungen 2011 des Bundesrechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes ist im November 2011 zu rechnen. Der Open Budget Index (IBP) lag 2010 bei 68 von 100 Punkten.

Offene Haushaltsplanungsdaten

- Beteiligungshaushalt: Ansatz ist derzeit nicht vorgesehen
- Haushaltsentwurf: [Bundesfinanzministerium](#) / [Bundestag](#) (PDF)¹

Offene Haushaltsbewirtschaftungsdaten

- Beschlossener Haushaltsplan: [Bundesfinanzministerium](#) (PDF)
- Haushaltsbewirtschaftungsdaten: Keine offene Bereitstellung

Offene Haushaltsbelege

- Haushaltsbelege: Keine offene Bereitstellung
- Zuschläge zu Ausschreibungen: [Bund.de](#), aber keine umfassende Aufbereitung
- Offene Verträge: Keine systematische offene Bereitstellung

Offene Haushaltsberichte

- Haushaltsrechnung: [Bundesfinanzministerium](#) (PDF)
- Prüfungsberichte: [Bemerkungen des Bundesrechnungshofs](#) (PDF)

Tabelle 2: Zusammenstellung verfügbarer und offener Haushaltsdaten des Bundes

¹ Das PDF-Format ist im Sinne von Open Government Data kein offenes Dateiformat. Es ist leider nicht leicht maschinenlesbar. Achtbar ist es dennoch, die Dokumente zumindest frei zugänglich zu veröffentlichen.

3.2 Anmerkungen zur Öffnung der Haushaltsdatenbestände des Landes

In Baden-Württemberg wurde mit dem Staatshaushaltsgesetz 2010/11 ein Doppelhaushalt mit einem Volumen 34,9 Mrd. EUR (2010) und 35,1 Mrd. EUR (2011) am 1. März 2010 vom Landtag beschlossen. Rechtliche Grundlagen finden sich in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Art. 79-84 BWVerf), im Grundgesetz (Art. 109 GG) und der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO). Nach der Landtagswahl 2011 übernahm das neue Ministerium für Finanzen und Wirtschaft die Verantwortung für das Haushaltswesen. Am 27. Juli 2011 wurde der vierte Nachtragshaushalt 2011 beschlossen. Im Oktober 2011 wird der Doppelhaushalt 2012/13 für die Behandlung im Landtag vorbereitet. Beschlossene Staatshaushaltspläne sind als PDF-Dokumente im Internet veröffentlicht: <http://www.statistik-bw.de/shp>. Die Ansätze offener Haushaltsdaten (Tabelle 3), interaktiver Visualisierungen und offener Verträge werden vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft bisher nicht verfolgt. Aus dem neuen Koalitionsvertrag mit seinen Aussagen zur Transparenz des Regierungshandelns im Netz und zur strategischen Steuerung könnten solche Überlegungen aber abgeleitet werden (B90Grüne/SPD 2011, S. 57 und S. 79). Zur Haushaltsbewirtschaftung im Land wird ein SAP-ERP-System eingesetzt. Den Abgeordneten im Landtag von Baden-Württemberg stehen über das Abgeordneten-Informationssystem (AIS) auf Basis von „SAP NetWeaver Business Intelligence“ ausgefeilte Such- und Filterfunktionen zur Analyse von Haushalts- und Stellenplanung, Haushaltsbewirtschaftung und Landeshaushaltsrechnung zur Verfügung (LBW 2009, S. 9-10). Interessierten Bürgern, der Presse und der Öffentlichkeit bleibt der Zugriff auf dieses Informationssystem verwehrt. Die Landeshaushaltsrechnung, zuletzt 2009 veröffentlicht, wird in Form von PDF-Dokumenten veröffentlicht: <http://www.statistik-bw.de/LHR>. Die Denkschrift 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg (RBW 2011) ist vom Rechnungshof Baden-Württemberg im Mai 2011 veröffentlicht worden. Im Oktober 2011 setzen sich die verschiedenen Ausschüsse im Landtag mit den Bemerkungen des Rechnungshofs auseinander. Ein Open Budget Indexwert wird in Deutschland auf Landesebene zur Messung der Haushaltsoffenheit nicht erhoben.

Offene Haushaltsplanungsdaten

- Beteiligungshaushalt: Ansatz ist derzeit nicht vorgesehen
- Haushaltsentwurf: [Ministerium für Finanzen und Wirtschaft / Landtag von Baden-Württemberg](#) (PDF)

Offene Haushaltsbewirtschaftungsdaten

- Beschlossener Haushaltsplan: [Ministerium für Finanzen und Wirtschaft / Statistisches Landesamt Baden-Württemberg](#) (PDF)
- Haushaltsbewirtschaftungsdaten: Keine offene Bereitstellung

Offene Haushaltsbelege

- Haushaltsbelege: Keine offene Bereitstellung
- Zuschläge zu Ausschreibungen: Keine offene umfassende Aufbereitung
- Offene Verträge: Keine systematische offene Bereitstellung

Offene Haushaltsberichte

- Haushaltsrechnung: [Ministerium für Finanzen und Wirtschaft / Statistisches Landesamt Baden-Württemberg](#) (PDF)
- Prüfungsberichte: [Rechnungshof Baden-Württemberg](#) (PDF)

Tabelle 3: Zusammenstellung verfügbarer und offener Haushaltsdaten des Landes Baden-Württemberg

3.3 Anmerkungen zur Öffnung der Haushaltsdatenbestände der Landkreise am Beispiel des Bodenseekreises

Der Kreistag des Bodenseekreises hat am 16. Dezember 2010 die Kreishaushaltssatzung 2011 mit einem Volumen von 245,1 Mio. EUR mit Mehrheit beschlossen. Die rechtlichen Grundlagen werden durch die Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Art. 71-75 BWVerf) und die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (§77-117 GemO BW) gelegt. Der Entwurf des Kreishaushaltsplans 2012 wird derzeit vorbereitet und soll im November 2011 vom Landrat und der Kämmerin in den Kreistag eingebracht werden. Intern ist der beschlossene Haushaltsplan 2011 den Mitarbeitern des Landratsamts zugänglich. Abgesehen von der Veröffentlichung der Haushaltsreden zur Einbringung des Landrats, der Finanzdezernentin und der Kurzpräsentation für Politiker und die Öffentlichkeit (<http://www.bodenseekreis.de/politik-verwaltung/kreisfinanzen/haushalt.html>) werden die elektronische Aufbereitung der beschlossenen Kreishaushaltssatzung, offene Haushaltsdaten in allen Varianten (Tabelle 4), interaktive Visualisierungen und die Offenlegung von Verträgen nicht umgesetzt. Bisher nutzte der Bodenseekreis das landeseinheitliche Dialogverfahren „Finanzwesen Classic“ (FIWES Classic) des Zweckverbands Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm (KIRU), das zum 31. Dezember 2011 eingestellt wird. In der Kreistagssitzung am 5. Oktober 2011 wurde der Umstieg auf das „Infoma-Finanzwesen newsystem kommunal“ der Infoma Software Consulting GmbH in der Hosting-Lösung der KIRU zum Januar 2013 beschlossen (LRA Bodenseekreis 2011). Diese Software beherrscht das Haushaltswesen auf kameralistischer und doppischer Basis ebenso wie die Budgetierung, Produkthaushalte, Controlling sowie Kosten- und Leistungsrechnung. Zum Januar 2016 soll der Übergang auf die Doppik gleichzeitig mit allen anderen Landkreisen in Baden-Württemberg umgesetzt werden. Zum Bodenseekreis gibt es keinen veröffentlichten Open Budget Indexwert. Die Ursache liegt darin begründet, dass in Deutschland auf Ebene der Land- und Stadtkreise dieser Wert bisher nicht erhoben wird.

Offene Haushaltsplanungsdaten	
• Beteiligungshaushalt:	Ansatz ist derzeit nicht vorgesehen
• Haushaltsentwurf:	Zusammenfassungen ohne Details (PDF)
Offene Haushaltsbewirtschaftungsdaten	
• Beschlossener Haushaltsplan:	Auslegung, aber keine offene Bereitstellung
• Haushaltsbewirtschaftungsdaten:	Keine offene Bereitstellung
Offene Haushaltsbelege	
• Haushaltsbelege:	Keine offene Bereitstellung
• Zuschläge zu Ausschreibungen:	Keine offene umfassende Aufbereitung
• Offene Verträge:	Keine systematische offene Bereitstellung
Offene Haushaltsberichte	
• Haushaltsrechnung:	Keine offene Bereitstellung
• Prüfungsberichte:	Keine offene Bereitstellung

Tabelle 4: Zusammenstellung verfügbarer und offener Haushaltsdaten des Bodenseekreises

3.4 Anmerkungen zur Öffnung der Haushaltsdatenbestände der Städte und Gemeinden am Beispiel der Stadt Friedrichshafen

Mit der Haushaltssatzung 2010/11 der Stadt Friedrichshafen und der Zeppelin-Stiftung hat der Gemeinderat am 25. März 2010 mit Mehrheit erstmals aus Gründen der Effizienz und Planungssicherheit einen Doppelhaushalt beschlossen. Am 29. März 2011 wurde im Gemeinderat die städtische Nachtragsplanung 2011 beraten und beschlossen. Es wurde so für 2011 im städtischen Haushalt ein Volumen von 189,0 Mio. EUR und im Haushalt der Zeppelin-Stiftung von 50,8 Mio. EUR veranschlagt (Gesamtes Haushaltsvolumen 2011: 239,8 Mio. EUR). Das Regierungspräsidium Tübingen als Rechtsaufsichtsbehörde der Großen Kreisstadt hat die Rechtmäßigkeit der städtischen Nachtragsatzung bestätigt. Die Ausfertigung durch Oberbürgermeister erfolgte am 30.05.2011. Die Satzung erlangte nach der öffentlichen Auslegung mit Ablauf des 14.06.2011 Rechtskraft (Friedrichshafen 2011). Nach Einbringung der Rahmeneckdaten für den Doppelhaushalt 2012/13 ist vorgesehen, diese am 24. Oktober 2011 im Gemeinderat zu verabschieden. Der Doppelhaushalt 2012/13 soll am 7. November 2011 in den Gemeinderat eingebracht und am 19. Dezember 2012 beschlossen werden. Zur kameralen Haushaltsbewirtschaftung wird auf die SAP Branchenlösung „Public Sector“ (SAP IS-PS) in der Hosting-Lösung der KIRU gesetzt. Tagesaktuelle Berichte zur Haushaltsbewirtschaftung sind intern verfügbar. Ihre Verwendung in Verwaltung und Politik könnte aber noch intensiviert werden. Der Übergang auf die Doppik soll frühestens im Januar 2016 erfolgen. Transparenz und Bürgerbeteiligung sind wesentliche Anliegen von Oberbürgermeister Brand. Haushaltspläne und Haushaltssatzungen mit verständlichen Einführungen werden über das Portal der Stadt Friedrichshafen als PDF-Dokumente veröffentlicht. Diese Form der Transparenz führte bereits sein Amtsvorgänger ein. Zum Doppelhaushalt 2012/13 sind öffentliche Informationsveranstaltungen geplant. Über die Bereitstellung offener Haushaltsdaten (Tabelle 5), interaktiver Tree Map Visualisierungen nach dem Vorbild von „OffenerHaushalt.de“ (<http://bund.offenerhaushalt.de>) und geeigneter Formen der Bürgerbeteiligung bei der Haushaltsaufstellung wird derzeit bereits für die Zukunft nachgedacht. Entscheidungen sind dazu noch nicht gefallen. Mit dem neuen Anliegenportal „Sag’s doch“ (<http://sags-doch.de>) besteht für die Häfler das Angebot, Ideen und Einwendungen auch zum Doppelhaushaltsentwurf im November 2011 elektronisch einzureichen. Ein Open Budget Index zur Stadt Friedrichshafen wurde bisher nicht bestimmt.

Offene Haushaltsplanungsdaten

- Beteiligungshaushalt: Ansatz ist derzeit nicht vorgesehen
- Haushaltsentwurf: [Bestandteil der Gemeinderatsprotokolle](#) (PDF)

Offene Haushaltsbewirtschaftungsdaten

- Beschlossener Haushaltsplan: [Finanzen auf der Homepage der Stadt](#) (PDF)
- Haushaltsbewirtschaftungsdaten: Keine offene Bereitstellung

Offene Haushaltsbelege

- Haushaltsbelege: Keine offene Bereitstellung
- Zuschläge zu Ausschreibungen: Keine offene umfassende Aufbereitung
- Offene Verträge: Keine systematische offene Bereitstellung

Offene Haushaltsberichte

- Haushaltsrechnung: [Bestandteil der Gemeinderatsprotokolle](#) (PDF)
- Prüfungsberichte: [Bestandteil der Gemeinderatsprotokolle](#) (PDF)

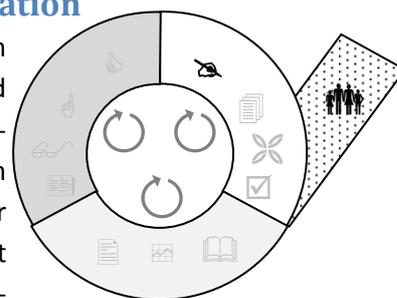
Tabelle 5: Zusammenstellung verfügbarer und offener Haushaltsdaten der Stadt Friedrichshafen

4 Ansatzpunkte, Nutzen und Mehrwerte einer Öffnung rund um den gesamten Haushaltskreislauf

In diesem Abschnitt sollen rund um gesamten Haushaltskreislauf wesentliche Ansatzpunkte, Nutzen und Mehrwerte einer Öffnung im Sinne von Open Budget 2.0 herausgearbeitet, mit vorbildhaften Beispielen belegt und in einer Kompaktanalyse zusammengefasst werden. Ausgangslage sind die acht Prozessschritte für eine Öffnung aus Abbildung 2.

4.1 Beteiligungshaushalte zur öffentlichen Konsultation

Die Aufstellung des Haushaltsplans vor der Haushaltsdebatte in den zuständigen Gremien (Bundestag, Landtag, Kreis-, Stadt- und Gemeinderat) und Ausschüssen kann unter Einbindung der Bevölkerung erfolgen. Bei diesen **Beteiligungshaushalten** handelt es sich um ein „nichtrepräsentatives Mitberatungsinstrument“ (Zitat von Oliver Märker, 30. September 2011). Deswegen ist es für Parlament und Rat wichtig zu wissen, wer sich überhaupt an den Konsultationen be-



teiltigt. Zunächst wird die Bürgerschaft über einen vorgelegten Haushaltsvorentwurf, ein zu vergebendes Budget oder vorgegebene Ziele und Wirkungen informiert. Ganz im Sinne einer öffentlichen Konsultation äußern sich interessierte Bürger dann mit Impulsen, eigenen Ausarbeitungen und Bedenken. Sie tragen so zur Meinungsbildung bei der eigentlichen Haushaltsaufstellung bei. Diese Anregungen werden über IT-basierte Haushaltsbeteiligungssysteme gesammelt. Alle Vorschläge können öffentlich eingebracht, bewertet, unterstützt oder abgelehnt und damit priorisiert werden. Entweder werden alle Vorschläge dem Parlament/Rat zur Beratung und Entscheidung weitergeleitet oder die Fachämter selektieren zunächst die aus ihrer Sicht relevanten und formal zulässigen Vorschläge und leiten lediglich diese Auswahl weiter. Haushaltsrelevante Entscheidungen treffen nach der öffentlichen Debatte (Abschnitt 4.3) weiterhin die vom Volk gewählten Politiker im Parlament oder im Rat mit ihrem Haushaltsbeschluss (Abschnitt 4.5). In Deutschland hat sich für Beteiligungshaushalte (Participatory Budget) die Verwendung des Begriffs „Bürgerhaushalt“ (NRW/Bertelsmann 2004, Herzberg 2005, Holtkamp 2008, BPB: <http://www.buergerhaushalt.de>) etabliert, obwohl Bürger nur beratend, nicht jedoch rechtlich entscheidend an der Aufstellung des Haushaltsplans mitwirken. Bei einem „echten Bürgerhaushalt“ (Abschnitt 4.4) berät und entscheidet die Bürgerschaft alleine und ohne Mitwirkung von Parlamenten und Räten über die Aufstellung des Haushalts. Bei Bund und Ländern sind Beteiligungshaushalte derzeit kein Thema, wohl aber auf kommunaler Ebene.

Ein Vorreiter in Deutschland ist der Berliner Bezirk Lichtenberg (<http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de>), der unter dem Motto „Wir rechnen mit Ihnen!“ den Bürgern eine Mitwirkung an der jährlichen Haushaltsaufstellung ermöglicht. Dabei stellt der Bezirk für die beteiligungsrelevanten Bereiche jedes Jahr rund 32 Mio. EUR zuzüglich 5 Mio. EUR für Bauinvestitionen zur Verfügung. Seit 2006 lädt der Bezirk Lichtenberg regelmäßig alle 250000 Bewohner ein, eigene Vorschläge einzureichen und eingegangene Vorschläge zu priorisieren. Die Bezirksverordnetenversammlung berät und entscheidet, welche Anregungen der Bürger im Haushaltsjahr umgesetzt werden. Diese Entscheidungen müssen schriftlich begründet werden. Dank des vertikalen Mehrkanalansatzes, der die verschiedenen Zugangskanäle intelligent miteinander vernetzt, können sich die Bürger über das Internet, bei der ganzjährigen schriftlichen Beteiligungsmöglichkeit und bei den 13 Stadtteil- und Bürgerversammlungen einbringen.

Auch der Kölner Bürgerhaushalt (<https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de>) verfolgt den vertikalen Mehrkanalansatz. Über das Internet, das telefonische Service Center, persönliche Anlaufstellen und den Postweg werden Bürger involviert. Niemand soll an der Mitwirkung und Konsultation ausgeschlossen werden. Am Kölner Bürgerhaushalt 2010 beteiligten sich bei rund 1 Mio. Einwohner über 10000 Teilnehmer mit 1254 Vorschlägen, 4664 Kommentaren und 38470 Bewertungen. Die besten 25 Vorschläge jedes Themenfeldes wurden vom Rat behandelt. Alle anderen Anregungen wurden nach Abschluss der Bürgerkonsultation thematisch gebündelt und dem Stadtrat zur Information vorgelegt. Der Ansatz erhielt 2009 den „European Public Sector Award“ (EPSA) und den zweiten Platz beim „Public Service Award“ der Vereinten Nationen. Beim dritten Kölner Bürgerhaushalt 2012 unter dem Motto „Deine Stadt – Dein Geld“ stehen im Herbst 2011 die Themen „Kinder & Jugend“, „Wirtschaftsförderung“ und „Kultur“ sowie „Sparvorschläge für den städtischen Gesamthaushalt“ auf der Agenda.

Eine mobile Applikation (App) hat die kanadische Stadt Calgary für ihren Beteiligungshaushalt 2012-14 bereit gestellt. Über die auf allen gängigen Smartphones verfügbare „Calgary Business Plan & Budget App“ beteiligten sich 2011 über 18000 Bürger mit Vorschlägen und Kommentaren.

Eine Variante des Beteiligungshaushaltes ist der **Sparhaushalt**, bei dem die Bürger mit Blick auf ein vorgegebenes Budget nicht zu Investitions- und Aktivitätsvorschlägen aufgerufen werden, sondern Sparvorschläge und Steuersätze zur Erreichung eines Einsparziels einbringen sollen. Auch hier können sich aus der Bürgerschaft heraus eine oder mehrere Gemeinschaften bilden, die mit ihren Vorschlägen der Politik konkrete Vorlagen machen und so Entscheidungsprozesse beeinflussen.

Auf Grund akuter Verschuldung und Gefahr einer „Insolvenz“ setzte die Stadt Solingen auf eine bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung: <http://www.solingen-spart.de>. Im März 2010 konnten die Bürger 78 Sparvorschläge des Haushaltssicherungskonzeptes der Stadtverwaltung kommentieren und bewerten. Von den rund 160000 Einwohnern machten 3566 Interessierte davon Gebrauch. Nach einer städtischen Auswertung der Kommentare und Bürgerbewertungen flossen die Impulse über die Ratsfraktionen in die Haushaltsberatungen 2010 mit ein. Der Stadtrat entschied dann, wie mit den Sparvorschlägen im Einzelnen umzugehen war und ob den Bewertungen entsprochen werden sollte. In ihrem Rechenschaftsbericht im Oktober 2010 informierte die Stadt Solingen über die getroffenen Entscheidungen in tabellarischer Aufbereitung.

Auch die Stadt Bonn initiierte 2011 einen Sparhaushalt für die Haushaltsplanung 2012: <http://www.bonn-packts-an.de>. Unter dem Motto „Bonn packt’s an“ wurden im Januar und Februar 2011 Spar- oder Einnahmenvorschläge der Stadt Bonn als auch Bürgervorschläge zum Haushalt bewertet und kommentiert. Eine Implementierung des vertikalen Mehrkanalansatzes wurde unter Einbindung des Call-Centers der Stadtverwaltung und von Behördenmitarbeitern als „Lotsen“ verfolgt. Künftig soll den Bürgern auch die Möglichkeit gegeben werden, an der Verteilung des vorhandenen Budgets mitzuwirken. Am Ende liegt das Sparpotential der etwa eingereichten 1600 Ideen bei 45,2 Mio. EUR, was rund ein Viertel des eigentlichen Sparziels ausmacht. Öffentlich kritisiert wird am Bonner Sparhaushalt die unübersichtliche und nichtrepräsentative Sammlung von Pauschalurteilen, der Einfluss von Nicht-Bonnern, das Kosten-Nutzen-Verhältnis, die bisherigen Ergebnisse und Wirkungen der Vorschläge sowie der mit nur zwei Prozent am Gesamthaushaltsvolumen geringe Einfluss der Bürger über den Sparhaushalt auf die städtische Haushaltsplanung (Belz 2011).

Anknüpfungspunkte	Nutzen
<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligungshaushalt • Sparhaushalt • Politikberatung • Gemeinsame Festlegung einer Agenda • Wiederholung im jährlichen Rhythmus 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung neuer Gemeinschaften • Informieren und Offene Daten • Gemeinsames Editieren und Gestalten • Gemeinsames Beraten und Diskutieren • Gemeinsames Kommentieren und Bewerten
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Einbindung der Bürger als Impulsgeber • Einbindung von Wirtschaft und Vereinen • Nutzung der Intelligenz der Massen • Erkennen der Wünsche und Prioritäten • Legitimationsbasis für Entscheidungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Nichtrepräsentative Beratung der Politik • Einbindung aller Bürger kaum möglich • Kosten durch vertikalen Mehrkanalansatz • Erfolg abhängig von Mitwirkung der Medien • Schwierige Umsetzung bei Bund und Ländern
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Akzeptanz in der Bürgerschaft • Bildung neuer Gemeinschaften • Reduktion der Politikverdrossenheit • Innovative politische Lösungsansätze durch eine bewusste Öffnung nach außen 	<ul style="list-style-type: none"> • Scheinbeteiligung durch Politik & Verwaltung • Geringe Bürgerbeteiligung • Diktatur durch eine Minderheit • Fokussierung auf kleine Zielgruppen • „Boulevardisierung“

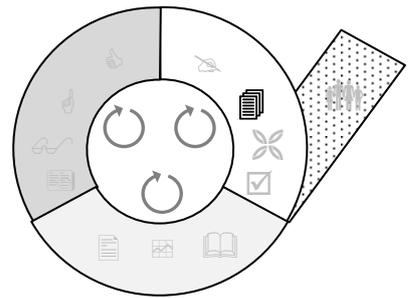
Tabelle 6: Kompaktanalyse zu öffentlichen Konsultationen über Beteiligungshaushalte und Sparhaushalte

Beteiligungshaushalte (Tabelle 6) als innovative Form der bürgerlichen Partizipation werden zunehmend als populäres Beteiligungsformat von Politik und Verwaltung wahrgenommen. Bürger wirken als Impulsgeber, sehen konkrete Ergebnisse ihrer Vorschläge und werden so die direkten Mehrwerte einer Mitwirkung schätzen lernen. Der Mehrwert für die Politik liegt in einer nicht-repräsentativen Beratung durch die „Intelligenz der Massen“ und im frühzeitigen Erkennen der Wünsche und Prioritäten. Einzelne Ergebnisse geben eigenen Entscheidungen eine Legitimationsbasis. Obwohl sich nicht alle Bürger beteiligen, könnten potenziell alle am Angebot teilnehmen. Die Bereitstellung alternativer Beteiligungskanäle über den vertikalen Mehrkanalansatz mit seinen elektronischen, telefonischen, persönlichen und schriftlichen Kanälen ermöglicht eine Überwindung der digitalen Kluft. Von Anfang an kann so eine mögliche digitale Spaltung der Gesellschaft vermieden werden. Allerdings ist diese Form der Partizipation mit zusätzlichen Kosten verbunden, was kritisch hinterfragt werden kann.

Auf Basis innovativer IT-Lösungen könnte künftig nicht nur auf kommunaler Ebene, sondern vermehrt auch auf Landes- und Bundesebene über einen Beteiligungshaushalt für neue Impulse nachgedacht werden. Zur erfolgreichen Umsetzung in Bund, Ländern und Kommunen bedarf es des politischen Umsetzungswillens und einer politischen Mehrheit. Soweit im Einzelfall noch erforderlich müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen, Strategien erarbeitet, Prozesse eingerichtet, die Finanzierung gesichert und die Bevölkerung zur Teilnahme motiviert werden. Die Ansprache sollte verständlich sein und zur Mitwirkung motivieren. Werden lokale Medienhäuser als Partner zur Durchführung gewonnen, dient dies der Sicherung eines hochwertigen Ideenaustausches und der Vermeidung einer „Boulevardisierung“ der Vorschläge und Kommentare. Im Fall der Stadt Friedrichshafen gibt es sogar zwei Anknüpfungspunkte für einen Beteiligungshaushalt: Neben dem Haushalt der Stadt käme auch der Stiftungshaushalt der Zeppelin-Stiftung als Ausgangspunkt für eine beratende Einbindung der Häfler Bevölkerung in die zukünftige Haushaltsplanung in Betracht.

4.2 Transparente Veröffentlichung des Haushaltsplans

Der Haushaltsplan ist Bestandteil jedes zu beschließenden Haushaltsgesetzes von Bund (Art. 110 GG) und Ländern (Art. 79 BWVerf) oder der zu beschließenden Haushaltssatzung von Kommunen (§ 80 GemO BW). Er setzt sich aus allen Einnahmen und Ausgaben zusammen, welche das Finanzministerium beziehungsweise die Kämmerei im Haushaltsjahr für die Gebietskörperschaft zu erwarten hat. Bei dem Entwurf des Haushaltsplans im Vorjahr werden die strategischen Vorgaben der Politik (Regierung, Landrat,



(Ober-)Bürgermeister und der Fraktionsmehrheiten), die Kosten zur Erbringung öffentlicher Aufgaben, die Vorstellungen der Ministerien und Behörden, gegebenenfalls die über einen Beteiligungshaushalt artikulierten Wünsche der Bürger und der Wirtschaft, das zu erwartende Steueraufkommen, die Verschuldung und die Zinslast berücksichtigt. Das Finanzministerium beziehungsweise die Kämmerer und Bürgermeister prägen durch den erstellten Entwurf des Haushaltsplans und dessen Einbringung als (Regierungs-)Vorlage maßgeblich die späteren Haushaltsentscheidungen. Mit der Einbringungsrede wird der Haushaltsplanentwurf öffentlich. In der anschließenden Diskussion und Budgetdebatte (Abschnitt 4.3) wird der Entwurf „in den Fraktionen und Ausschüssen von den Fraktionsvorsitzenden und wenigen Haushaltsexperten modifiziert (...). Viele Ratsmitglieder und große Teile der Öffentlichkeit sind häufig nicht in der Lage, den Haushaltsplan richtig zu lesen.“ (Holtkamp 2008, S. 227). Zusammenhänge, Entscheidungsspielräume und Wechselwirkungen sind aus der herkömmlichen Aufbereitung in Form einer Broschüre heraus kaum erkennbar und oft nicht nachvollziehbar.

Interaktive Visualisierungen helfen, Tabellen- und Zahlensammlungen besser zu verstehen. Als einer der Vorreiter für transparente Haushaltsdaten gilt der US-Bundesstaat Kentucky. Über sein 2009 lanciertes Transparenzportal „Open Door“ (<http://www.opendoor.ky.gov>) werden sehr viele Haushaltsdaten in Form von Tabellen, visuell ansprechend aufbereiteten Grafiken und PDF-Dokumenten zur Verfügung gestellt. Teilweise wird direkt auf die Originaldatenbestände in den Behördenportalen verwiesen. Diverse Zusatzfunktionen und Möglichkeiten zur individuellen Aufbereitung vervollständigen das Angebot. Bei aller Freude über die angebotenen Haushaltsdaten muss aber festgestellt werden, dass diese Daten in keinem offenen und damit keinem leicht maschinenlesbaren Format bereitgestellt werden. Im Gegensatz zur tradierten papierbasierten Aufbereitung eines Haushaltsplanentwurfs und eines schwer maschinenlesbaren PDF-Dokuments des Haushaltsgesetzesentwurfs eröffnet die elektronische Bereitstellung der Haushaltsplandaten in einem offenen Format ganz neue Möglichkeiten und Formen der Transparenz, Visualisierung, Vernetzung, Kommentierung und Meinungsbildung. Beispielsweise werden Daten des Bundeshaushaltsbudgets der USA sowohl im proprietären Excel-Dateiformat (*.xls) als auch in dem offenen CSV-Format (*.csv) den Bürgern bereitgestellt: <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy12> und <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy12/db.html>.

Mittlerweile sind vielfältige Darstellungsformate und interaktive Visualisierungsdienste für Daten verfügbar, die weitaus mächtiger sind als die klassischen Tabellen und Kuchendiagramme der vergangenen Jahrzehnte oder die gedruckten Werke. So bieten beispielsweise die Google Chart Tools (<http://code.google.com/apis/chart>) neuartige Darstellungsmöglichkeiten wie etwa Druckanzeiger, Hitzearten, detaillierte Geokarten, interaktive Visual Tree Maps, dreidimensionale Zeitleisten, Wissenskarten und rotierende Themenwolken. Kartographische Aufbereitungen in interaktiven

Formaten helfen, die räumliche Mittelverteilung darzustellen (Matatko 2010). Solche Aufbereitungen lassen sich über das World Wide Web und soziale Medien vernetzen und in Communities, Diskussionsforen oder Bewertungsdienste einbinden. Erste Einblicke bietet die von Friedrich Lindenberg vorgenommene prototypische Visualisierung des Bundeshaushalts im Projekt „OffenerHaushalt.de“ (<http://bund.offenerhaushalt.de>). In einer Visual Tree Map stellt sich der Gesamthaushalt als viereckiges Rechteck dar, das in unterschiedliche verschieden-farbige kleinere Rechtecke unterteilt ist, die der Budgetgröße der einzelnen Behörden entsprechen. Jedes Element kann dabei detailliert betrachtet und kommentiert werden. Solche Visualisierungsdienste eröffnen Gebietskörperschaften, Parlamenten und Räten ganz neue Potentiale zur Aufbereitung der Entwürfe, aber auch des beschlossenen Haushaltsplans (Abschnitt 4.5), der Haushaltsbewirtschaftungsdaten (Abschnitt 4.6), der Zuwendungen (Abschnitt 4.7) und der Daten aus den Haushaltsberichten (Abschnitt 4.8).

Anknüpfungspunkte	Nutzen
<ul style="list-style-type: none"> • Vernetzte offene Haushaltsdaten • Visualisierungsdienste um Haushaltsdaten • Analysewerkzeuge für Haushaltsdaten • Datenjournalismus zur Haushaltsdebatte 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung neuer Gemeinschaften • Informieren und Offene Daten • Gemeinsames Beraten und Diskutieren • Gemeinsames Kommentieren und Bewerten
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Rasches Verständnis der Datenlage • Reduktion der Komplexität der Daten • Zeit- und kostenintensiver Versand von Haushaltsunterlagen kann entfallen • Manuelle Aufbereitung in Parteien, Fraktionen und Presse kann entfallen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten für Bereitstellung offener Daten • Kosten für die Visualisierungsdienste • Kosten für neue Analysewerkzeuge • Unklare weil ergebnisoffene Zielsetzung • Erforderlicher Zeitaufwand in der Verwaltung • Inhalte entscheidender als Visualisierung
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz und Nachvollziehbarkeit • Intensivere Vernetzung der Abgeordneten • Kommentierung der Haushaltspläne • Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung • Förderung politischen Engagements 	<ul style="list-style-type: none"> • Inszenierung durch Politik und Verwaltung • Geringe Nutzung durch Öffentlichkeit • Vertrauenswürdigkeit der Daten • Korrektheit der bereitgestellten Daten • Intransparente Aufbereitung

Tabelle 7: Kompaktanalyse zur transparenten Veröffentlichung von Haushaltsdaten und Haushaltsplan

Visualisierte und kommentierbare Angebote auf Basis von Haushaltsplandaten (Tabelle 7) erlauben es, dass sich Bürger und Unternehmen um die Haushaltsdebatte herum vernetzen, Vorschläge kritisch und konstruktiv kommentieren und sich dabei eine Meinung bilden. Ganz im Sinne von Open Data sollte der zeitunabhängige Zugang zu vernetzten offenen Haushaltsdaten möglich, eine Weiterverbreitung und Folgenutzung durch Dritte erlaubt sowie Barrierefreiheit gesichert sein. Weder Gruppen noch Personen dürfen durch den Zugriff diskriminiert werden. Auch eine Einschränkung der Einsatzzwecke wäre inakzeptabel. Offene Haushaltsplandaten können von Bund, Ländern und Kommunen in elektronischer Form vergleichsweise günstig an Politiker, Presse und Bürger versendet werden. Sie ermöglichen es zudem, dass sich auch Dritte um eine eigenständige Analyse und Aufbereitung der Daten kümmern können, ohne diese erneut manuell erfassen und aufbereiten zu müssen. Neuartige Visualisierungen könnten rasch zu weiteren Erkenntnissen führen. Gerade wenn der Haushaltsplan ergebnisoffen diskutiert werden soll, wird den meisten Bürgern erst

durch eine Visualisierung bewusst, wie viele Einnahmen und Ausgaben faktisch bereits im jeweiligen Haushaltsplan durch Vorgaben gesetzt sind und wie gering der eigentliche Spielraum noch ist.

Die öffentliche Bereitstellung von Haushaltsplandaten im Rahmen der Haushaltsaufstellung besitzt in Deutschland eine lange Tradition. Sie wird von Bund, Ländern und Kommunen gleichermaßen gepflegt, selbst wenn sie bisher eher vom papierbasierten Bericht und dem schwer maschinenlesbaren PDF-Dokument geprägt war. Pragmatisch sollten künftig, zusätzlich zu den bewährten Publikationsformen, die Haushaltsplandaten in einem offenen Dateiformat dauerhaft veröffentlicht werden. Interessierte Entwickler und Datenjournalisten werden sich solche Datenbestände aus dem Gebietskörperschaftsportal oder dem dazugehörigen Datenportal direkt herunterladen und so lange mit ihnen arbeiten, bis sie eine zweckmäßige Aufbereitung gefunden haben. Es werden jedoch vor allem die gewählten Vertreter in den Parlamenten und Räten sein, die sich den Zugriff auf diese Daten wünschen werden, um sich vor der eigentlichen Entscheidungsfindung selbst eine eigene begründete Meinung bilden zu können. Für jenen Teil der Häfler Bevölkerung, die einen mitzunehmenden Ausdruck favorisieren, sollten zeitnah auch verständliche Faltblätter und ausgedruckte Kurzberichte zur Haushaltsplanung von Bund, Land, Kreis und Stadt zur Abholung bereit liegen. Übersichtlichkeit und eine verständliche Aufbereitung spielen dabei eine wesentliche Rolle, sollten die Bürger direkt angesprochen und erreicht werden wollen.

schwer vermittelbaren Herausforderungen wie der Zins- und Schuldenlast, der Schuldenbremse oder beim Generationenvertrag und Sparanstrengungen zur Meinungsbildung bei. Hochwertige Beiträge aus den Online-Diskussionsforen und Tweets der Leser könnten als Leserbriefe gedruckt oder gezielt aufbereitet wiedergegeben werden. Puzzlespiele wie das Budget Puzzle der New York Times (<http://www.nytimes.com/interactive/2010/11/13/weekinreview/deficits-graphic.html>) zeigen Bürgern und Politikern Handlungsspielräume in der Haushaltsdebatte auf. Im November 2010 forderte die Zeitung ihre Leser mit dem „Deficit Project“ zu einem Puzzlespiel auf, um das Haushaltsdefizit der amerikanischen Bundesverwaltung mit realistischen Einsparmaßnahmen spielerisch zu schließen. Zu den jeweiligen Schwerpunkten der Bundespolitik konnte zwischen vorgegebenen Sparvorschlägen ausgewählt werden. Das erzielte Einsparvolumen ausgewählter Vorschläge wurde sofort sowohl bis 2015 als auch bis 2030 berechnet und visualisiert. Die Leser konnten ihre Gesamtvorschläge speichern, die Ergebnisse mit anderen Interessierten diskutieren und diese auch per Email versenden. So entwickelte Lösungsvorschläge könnten der Politik wertvolle Anregungen bieten und bei einer Berücksichtigung die eigentliche Ergebnisoffenheit der Haushaltsdebatte unterstreichen.

Der Höhepunkt und zugleich Abschluss der öffentlichen Diskussion ist die Haushaltsdebatte im Parlament beziehungsweise im Rat über den vorgelegten Entwurf mit dem Ziel eines Beschlusses. Die Haushaltsberatungen sind stark vom Parteienwettbewerb geprägt. Die Opposition nutzt die Haushaltsrede häufig zur „Generalabrechnung mit der Regierung“, wobei den Reden meist nicht zu entnehmen ist, wie ein Haushaltsausgleich im Verwaltungshaushalt zu erreichen ist. „Haushaltsberatungen sind in hohem Maße ritualisiert, so dass alljährlich dieselben Argumentationsfiguren in neuem Gewand vorgetragen werden. In Extremfällen kopieren die Fraktionsvorsitzenden einzelne Textbausteine aus ihren alten Haushaltsreden und fügen sie lediglich zu einer neuen Rede zusammen.“ (Holtkamp 2000, S. 211 und Holtkamp 2008, S. 227-228).

Anknüpfungspunkte	Nutzen
<ul style="list-style-type: none"> • Auslegung des Haushaltsplanentwurfs • Öffentliche Haushaltsdiskussion • Konstruktive Vorschläge der Bürger • Haushaltsdebatte im Parlament/Rat 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung neuer Gemeinschaften • Informieren und Offene Daten • Gemeinsames Beraten und Diskutieren • Gemeinsames Kommentieren und Bewerten
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Einfachere alljährliche Umsetzung einer Bürgerbeteiligung als über einen eigenständigen Beteiligungshaushalt • Sammlung neuer Ideen und Vorschläge • Darstellung bestehender Sparzwänge 	<ul style="list-style-type: none"> • Dominanz einzelner Gruppen und Vereine • Zunahme der Medienmacht bei Debatten • Qualität eines Sofaaktivismus von Bürgern • Polemik und Fragmentierung der Debatten
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Zeitungen beflügeln die Diskussion • Breitere öffentliche Meinungsbildung • Transparenz der Daten und Argumente • Engagierte öffentliche Haushaltsdebatte • Verständnis der Bevölkerung zur Position der Politik in der Haushaltsdebatte steigt 	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Bürgerbeteiligung • Manipulationsversuche • Zunahme der Zahl der Einwendungen • Verlust der Deutungshoheit von Politik und Verwaltung im öffentlichen Diskurs • Lähmung durch Entscheidungsunfähigkeit

Tabelle 8: Kompaktanalyse zur gemeinsamen ergebnisoffenen Haushaltsdiskussion

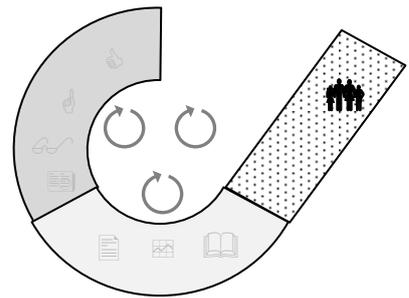
Eine politisch gepflegte Haushaltsdiskussionskultur, welche die Bevölkerung in die öffentliche Meinungsbildung einbindet und ihr Möglichkeiten eröffnet, eigene Anregungen, Ideen, Vorschläge und Einwendungen fristgerecht in den Haushaltsprozess einzubringen, reduziert die Erfordernis der Durchführung eines eigenständigen Beteiligungshaushalts. Entwickelt sich so eine ergebnisoffene Haushaltsdiskussion (Tabelle 8) auf hohem Niveau, bietet dies die Gelegenheit zum Austausch, zur Bewertung und zur Einbindung konstruktiver Vorschläge auch aus der Bevölkerung. Gelingt es dagegen nicht, dass in den Druck- und Rundfunkmedien ernsthaft und konstruktiv über den Haushalt berichtet, diskutiert und dieser kommentiert wird und dass die Bürger auf ihrem Kenntnisstand „mitgenommen“ werden, so besteht das Risiko, dass die Haushaltsdiskussion zu einer polemischen Veranstaltung der Politik auf Stammtischniveau verkommt.

Idealtypisch generieren Haushaltsdebatten und ein Meinungs Austausch zum Haushalt unabhängig von parteipolitischen Forderungen bereits Mehrwerte für alle Beteiligten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Auf rechtlicher und politischer Ebene sind hierbei die Voraussetzungen zu schaffen, die Haushaltsdiskussion und Beratung nicht nur in geschlossener Sitzung, sondern im Sinne einer öffentlichen Debatte auch in öffentlicher Sitzung zu ermöglichen. Mit Transparenz und Partizipation wird sichergestellt, dass alle Wählergruppen in die Diskussion eingebunden werden können. Eine neutral gehaltene und verständliche Information der Bürger als Ausgangslage für die Diskussion und Bestimmung weiterer Aktivitäten wäre von Vorteil.

In Friedrichshafen lassen sich neben interessierten Häfler Bürgern auch Vereine, Vereinigungen und Interessensgruppen (<http://www.friedrichshafen.de/kultur-leben/vereine>) in die öffentlichen Haushaltsdiskussionen einbinden. Ihr Engagement verbinden diese Akteure oft mit Vorschlägen, von denen die hinter ihnen stehenden Organisationen und Menschen profitieren würden. Dieses Manipulationsrisiko muss stets berücksichtigt werden. Zudem bedarf es einer effizienten Selbstorganisation, sollten Bürger die Haushaltsdebatten im Gemeinderat der Stadt Friedrichshafen, im Kreistag des Bodenseekreises, im Landtag des Landes Baden-Württemberg in Stuttgart und im Deutschen Bundestag in Berlin gleichermaßen interessiert verfolgt wollen. Bei aktuellen Themen mit Ortsbezug wie etwa dem geplanten Bau der „B31-neu“-Ortsumgehung um Friedrichshafen oder des Vorhabens „Stuttgart 21“, deren Finanzierungen bisher nicht abschließend geklärt sind, ist öffentliches Interesse vorhanden, egal ob dies politisch gewollt ist oder nicht. Bisher sind es allerdings die Druck- und Rundfunkmedien, zunehmend aber auch elektronische Publikationsformate und soziale Netzwerke, derer sich die Einwohner von Friedrichshafen zur Diskussion bedienen.

4.4 Bürgerhaushalte zur öffentlichen Erarbeitung und Entscheidung

Einen weiteren Weg zu einem Haushaltsbeschluss bietet der direktdemokratische Ansatz des **echten Bürgerhaushalts**. Bei diesem idealtypischen Modell stellt die Bürgerschaft gemeinsam den Haushaltsplan auf und beschließt diesen auch verbindlich. Dabei handelt es sich um ein „nichtrepräsentatives Mitberatungs- und Mitentscheidungsinstrument“ nach dem Grundsatz „No Decision About Me Without Me!“, welches mit der Unterstützung durch IT



erfolgreich realisiert werden könnte. Bis zu einem vorgegebenen Zeitpunkt erarbeiten interessierte Bürger einen Haushaltsentwurf zu einem in der Regel gedeckelten Budget aus. Dieser Entwurf kann im Sinne einer laufenden öffentlichen Konsultation kommentiert, ergänzt und bewertet werden. Der verbindliche Beschluss des Haushaltsplans wird zu einem vorgegebenen Zeitpunkt entweder von den Bürgern selbst oder vom gewählten Rat als Vorlage beschlossen und bestätigt. Vorstellbar wäre es, den Bürgern im Anschluss an den Beschluss auch die Überwachung und Prüfung der Haushaltsbewirtschaftung durch die Verwaltung zu übertragen. Ein solcher Ansatz eignet sich vor allem in kleinräumigen überschaubaren Regionen mit direktdemokratischer Tradition). In Deutschland ist ein solcher direktdemokratischer Ansatz auf Bundesebene wie in Baden-Württemberg auf Landes- und kommunaler Ebene derzeit nicht zulässig. Das Grundgesetz, die Landesverfassung und die Gemeindeordnung sehen einen anderen, repräsentativen Haushaltsplanungsprozess verbindlich vor, der sich historisch bewährt hat. Für die lokale Verteilung von Fördermitteln, die nicht direkt über den Haushalt ausgeschüttet werden, eignet sich der Ansatz des echten Bürgerhaushalts aber auch in Deutschland.

Brasilien gilt als Geburtsstätte des Konzepts des echten, dauerhaft durchgeführten Bürgerhaushalts. In Porto Alegre wurde 1989 in einigen Stadtteilen der erste Beteiligungshaushalt durchgeführt und seitdem kontinuierlich weiterentwickelt. Die Bürger erarbeiten und diskutieren einen Haushaltsentwurf, der jeweils im September dem Oberbürgermeister übergeben wird. Auf Grund der Öffentlichkeit und des hohen Drucks nimmt der Stadtrat nur geringfügige Änderungen am Entwurf vor und beschließt ihn vollkommen im Sinne der Bürger. Im Rahmen des Berliner Quartiersmanagements (<http://www.quartiersmanagement-berlin.de>) wird zur Verteilung gesonderter Fördermittel ein vergleichbarer Ansatz verfolgt, bei dem Quartiersräte aus engagierten Bewohnern und lokalen Akteuren gemeinsam über eine Mittelvergabe im Kiez aus mehreren Quartiersfonds entscheiden. Im brasilianischen Belo Horizonte konnten die Bürger im Rahmen des „Orçamento Participativo Digital 2008“ (<http://opdigital.pbh.gov.br>) nicht nur Vorschläge einbringen, bewerten und kommentieren, sondern elektronisch gemeinschaftlich bindende Entscheidungen über die Verteilung großer Teile des Budgets treffen. Diese Plattform erlaubte es den Bürgern ausschließlich online über die Vergabe von Mitteln eines Fonds über 11 Mio. USD für eines von vier öffentlichen Vorhaben jeweils in jedem der neun Stadtbezirke abzustimmen. Statt der bisherigen zwei Prozent Beteiligung am traditionellen Bürgerhaushalt beteiligten sich so über 10 Prozent der Wahlberechtigten (170000 Bürger).

Anknüpfungspunkte	Nutzen
<ul style="list-style-type: none"> • Radikaler direktdemokratischer Ansatz • Idealtypus des echten Bürgerhaushalts in jährlicher Wiederholung • Quartierfonds: Lokale Fördermittelverteilung über engagierte Quarterräte beim Quartiermanagement • Idee: No Decision About Me Without Me! 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung neuer Gemeinschaften • Informieren und Offene Daten • Gemeinsames Editieren und Gestalten • Gemeinsames Beraten und Diskutieren • Gemeinsames Entscheiden und Beauftragen • Gemeinsames Handeln und Programmieren • Gemeinsames Kommentieren und Bewerten
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Bürgern wird direkte Beteiligungs- und Entscheidungsmöglichkeit gegeben • Lokales Setzen der Handlungsagenda • Mitwirkung von Wirtschaft und Vereinen 	<ul style="list-style-type: none"> • Nichtrepräsentative Haushaltsentscheidung • Einbindung aller Bürger kaum möglich • Kosten und Qualifizierungsbedarf • Entmachtung des Rates und Haftungsfragen • Schwierige Umsetzung bei Bund und Ländern
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Breite Mitwirkung der Bevölkerung • Nutzung der Intelligenz der Massen • Offenheit zur Korruptionsbekämpfung • Weiterentwicklung von Liquid Democracy • Hochwertige Softwaresysteme 	<ul style="list-style-type: none"> • Diktatur durch eine Minderheit • Lobbyismus, Korruption und Stimmenkauf • Fokussierung auf kleine Zielgruppen • Fehlentscheidungen bei der Mittelvergabe • Forderungen nach direkter Demokratie • Desinteresse in der Bevölkerung

Tabelle 9: Kompaktanalyse zu Bürgerhaushalten mit gemeinsamer Entscheidung

Jenseits des Quartiermanagements sind die Konzepte des echten Bürgerhaushalts (Tabelle 9) in Deutschland bisher nicht direkt aufgegriffen worden. Stattdessen entwickelten sich die in die deutsche Politik und Verwaltungskultur passenden Varianten der Beteiligungs- und Sparhaushalte. Gründe mögen im direktdemokratischen Ansatz, dem geringen Interesse der Politik, in der Komplexität eines echten Bürgerhaushalts und im Bevölkerungsumfang liegen. Sorgevoll stimmen auch Befürchtungen, sich über einen echten Bürgerhaushalt einem Diktat von engagierten Minderheiten, gut organisierten Lobbygruppen und den Stimmen gekaufter Mitbürgern beugen zu müssen. Auf nationaler und auf Landesebene wäre ein solcher Ansatz ohne ausgereifte IT-Lösungen derzeit noch nicht zu bewältigen. Software zur direktdemokratischen Einbindung von Wählern in die Haushaltsprozesse kann hier künftig ganz neue Möglichkeiten der Inklusion eröffnen. Erstens werden die unterstützenden IT-Systeme funktionsmächtiger und ausgereifter. Zweitens reift bestehende Liquid Democracy-Software durch die Weiterentwicklung in den Bereichen Nutzerfreundlichkeit, Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Beweisen sich solche Prototypen in den kommenden Jahren in der Praxis als stabil und ausgereift, müssen sich Parlamente und Räte mit Blick auf artikulierten Forderungen nach direkter Demokratie (etwa Piratenpartei) ernsthafte Gedanken über die Richtung der konzeptionellen Weiterentwicklung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie, ihrer Institutionen und Prozesse machen. Die ehrliche und kritische inhaltliche Auseinandersetzung bezüglich der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger in der öffentlichen Haushaltsdebatte, bei Beteiligungshaushalten und bei echten Bürgerhaushalten wäre hierzu ein erster wichtiger Schritt.

Planung, Umsetzung und Durchführung eines echten Bürgerhaushalts als vollständige Alternative zur herkömmlichen Haushaltsplanung in Bund, Ländern und auf kommunaler Ebene ist in Deutschland derzeit nicht gewünscht. Rechtlich wäre dies ohne grundlegende Gesetzesänderungen und eine intensive politische Diskussion auch nicht vorstellbar. Die verstärkte Öffnung der Haushaltsdebatte und ein Beteiligungshaushalt wären dagegen erste Schritte, damit Politik und Verwaltung im Zeitalter sozialer Medien belastbare Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung im Haushaltsprozess gewinnen könnten. Darüber hinaus gilt zu bedenken, dass ein zeitgleiches Engagement in echten Bürgerhaushalten auf Bundes-, Landes-, Kreis- und Stadtebene auch die Häfler Bürger überfordern würde. Dies könnte das Desinteresse breiter Bevölkerungsschichten an der Politik weiter erhöhen.

generieren dadurch ein öffentliches Profil des Volksvertreters und seiner Haushaltsentscheidungen. Beispielsweise dokumentiert das aus GEZ-Gebühren finanzierte „ZDF Parlameter“ (<http://p.zdf.de>) bei namentlichen Abstimmungen des Deutschen Bundestags das einzelne Abstimmungsverhalten von Abgeordneten. Das Abstimmungsverhalten (bei Haushaltsbeschlüssen) kann mit Filtern zu Geschlecht, Bundesland, Familienstand und Kindern verknüpft werden. Zu den einzelnen Abgeordneten gibt es Zusatzinformationen auf Basis öffentlich zugänglicher Datenquellen, ohne aber einzelne Redetexte aus Parlamentsdebatten zu erschließen. Die offizielle Aufbereitung des Deutschen Bundestags zum Abstimmungsverhalten einschließlich der Haushaltsdebatte ist dagegen nicht so transparent gehalten. Noch detaillierter bereitet das 2008 von der Participatory Politics Foundation und der Sunlight Foundation initiierte Portal OpenCongress die parlamentarischen Datenbestände auf: <http://www.opencongress.org>. Dies sollte das öffentliche Portal THOMAS (<http://thomas.loc.gov>) der Kongressbibliothek nachhaltig verbessern. OpenCongress nutzt aufbereitete Daten aus amtlichen Quellen und reichert diese mit weiteren Informationen aus zusätzlichen Quellen an. Da sich OpenCongress konsequent dem Open Source Gedanken verpflichtet hat, wurden Code und Daten unter einer freien Lizenz veröffentlicht. Dies ermöglicht es anderen Interessenten, die Daten und den Programmiercode weiter zu nutzen und daraus neuartige und nutzenbringende Anwendungen zu generieren. Mittelfristig eröffnet dies Potentiale auch für die kommunale Ebene, etwa um auf Basis offener Ratsdaten verständliche Aufbereitungen des Abstimmungsverhaltens zu visualisieren, einschließlich der Abstimmungen zum Haushalt.

Anknüpfungspunkte	Nutzen
<ul style="list-style-type: none"> • Beschlossenes Haushaltsgesetz • Beschlossene Haushaltssatzung • Namentliches Abstimmungsverhalten • Parlaments- und Ratsinformationssystem 	<ul style="list-style-type: none"> • Informieren und Offene Daten • Gemeinsames Kommentieren und Bewerten
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz der Ratsentscheidungen • Transparenz des Abstimmungsverhaltens • Proaktive zeitnahe Aufbereitung • Verknüpfung mit Hintergrundinformation • Weiternutzung der Daten durch Dritte 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufwand und Kosten soweit Raumtechnik namentliche Aufbereitung nicht unterstützt • Erforderliche Nachbereitung durch politische Beschlüsse zum Verhandlungsabschluss verzögern die Fertigstellung der Dokumente
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Breiteres öffentliches Interesse • Schaffung eines Problembewusstseins • Legitimation von Entscheidungen • Stärkung des Ansehens der Abgeordneten • Videoübertragung von Abstimmungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Inszenierung durch Politik und Verwaltung • Desinteresse in der Öffentlichkeit • Analysen führen zur Aufdeckung von inakzeptablen Abhängigkeiten beim Stimmverhalten einzelner Abgeordneten

Tabelle 10: Kompaktanalyse zu transparenten Beschlüssen von Haushaltsgesetzen und -satzungen

Der transparente Beschluss von Haushaltsgesetzen und -satzungen (Tabelle 10) stellt einen wesentlichen Meilenstein zwischen der Diskussion und der tatsächlichen Umsetzung des Verwaltungshandelns dar. Mit der offenen Beschlussfassung werden nachvollziehbare und ehrliche Entscheidungen weiter forciert und das Ansehen des Entscheidungsgremiums, der Abgeordneten und Räte sowie der Politik gestärkt. Jede Form der Aufbereitung ist mit Kosten und Arbeitskraft verbunden. Mit dem „ZDF-Parlameter“ oder „Abgeordnetenwatch.de“ (Virtuelles Wählergedächtnis:

<http://www.abgeordnetenwatch.de>) existieren in Deutschland zwei Ansätze, die auf Basis offener Parlamentsdaten das Abstimmungsverhalten und damit den Entscheidungsprozess in der Gesetzgebung auf Bundesebene und teilweise auf der Landesebene transparent machen. Flächendeckend sind solche Lösungen bislang allerdings weder auf Landesebene noch auf kommunaler Ebene verfügbar. Der Aufbau eines solchen Angebots scheiterte bisher vor allem an der erforderlichen Finanzierung.

Ergänzend zur Aufbereitung des Abstimmungsverhaltens wäre es auch denkbar, die Sitzungen und die Abstimmungen elektronisch per Videoübertragungen auszustrahlen. Ein solches Angebot gibt es beim Deutschen Bundestag oder beim Landtag in Baden-Württemberg. Für die Häfler Bürger könnten Übertragungen der Sitzungen des Kreistags oder des Gemeinderats von Interesse sein. Mit Blick auf die dadurch entstehenden Kosten könnten auf kommunaler Ebene steuerbare Webcams eine finanzierbare Alternative zu einem Parlamentsfernsehen sein, um die Bürgerschaft und die Verwaltung über den Sitzungsverlauf und die Beschlüsse ohne Zeitverzögerungen zu informieren.

Die Innenministerkonferenz hat am 21. November 2003 für die Kommunen in Deutschland die Umstellung von einem zahlungsorientierten auf ein ressourcenorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen bis 2016 beschlossen. Auch dies soll für mehr Transparenz sorgen. In Frage kommen dafür entweder die erweiterte kameralistische Buchführung oder ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen. Unter den Bundesländern haben schon Hamburg (2006), Hessen (2009) und Bremen (2010) eine Umstellung vollzogen. Die anderen 13 Bundesländer und der Bund nutzen weiterhin noch die Kameralistik zur Haushaltsbewirtschaftung. Unterschiedliche Systeme, divergierende Kontenrahmen und fehlende akzeptierte Standards verhindern derzeit eine Vergleichbarkeit öffentlicher Haushalte über Kreis- und Landesgrenzen hinweg sowie eine Veröffentlichung deren Ergebnisse im Sinne von Art. 91d GG. Im Zeitalter einer globalen Weltwirtschaft mit weltweiten Abhängigkeiten von der Finanzkraft einzelner Staaten sollte langfristig auch in Deutschland eine Transparenz auf Basis gemeinsamer internationaler Standards für den öffentlichen Sektor wie den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) verfolgt und realisiert werden. Ein transparentes öffentliches Haushaltswesen kann erheblich zur Förderung der Leistungsfähigkeit sowie zur Effizienz (Wirtschaftlichkeit) und zur Effektivität (Zielerreichung) von Verwaltungen beitragen. Liegen darüber hinaus nicht nur tagesaktuelle Informationen zu bereitgestellten Mitteln (Input), sondern im Sinne eines Produkthaushalts (Performance Budgeting) über die Informations- und Kennzahlensysteme auch zu den Ergebnissen (Output) und Wirkungen (Outcome und Impact) des Verwaltungshandelns vor, so könnte ergebnis- und wirkungsorientiert gesteuert werden. Die skizzierte Bereitstellung tagesaktueller Haushaltsbewirtschaftungsdaten dient dabei nicht der Verfolgung, ob beschlossene Mittel bereits zur Verfügung gestellt und abgerufen worden sind. Vielmehr sollen diese Daten die Verwaltung und die Politik zu einem wirkungsvollen Controlling befähigen. Gerade auf Basis kartenbasierter Auswertungen wird sehr einfach erkenntlich, welche Ergebnisse und welche Wirkungen mit der Bereitstellung von Mitteln bereits erzielt worden sind. Auch der weitere Handlungs- und Nachsteuerungsbedarf ist auf diese Weise gut darstellbar (Matatko 2010). Eine vorbildhafte Visualisierung findet sich hier beispielsweise zum US-Konjunkturpaket in Illinois: <http://recoverymap.illinois.gov>. Geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente lassen sich auf Basis offener Haushaltsbewirtschaftungsdaten und verfügbarer Analysewerkzeuge zeitnah einrichten und ausbauen.

Eine kollektive Überwachung der Haushaltsbewirtschaftung mit Unterstützung sozialer Medien durch engagierte Bürger wäre nur dann zu erwarten, sollte es trotz aller vorhandenen internen Prüfprozesse öffentliche Zweifel an einem korrekten Haushaltsvollzug oder Korruptionsvorwürfe geben. Abteilungsbezogene Qualitätssicherungen, Widerspruchsverfahren, der Rechtsweg sowie behördeninterne örtliche Prüfungen durch die Revision und Prüfungen durch Rechnungsprüfungsämter (§§ 109-112 GemO BW) sorgen dafür, dass der Haushalt stets ordnungsgemäß nach den geltenden rechtlichen Vorgaben bewirtschaftet wird. Gemäß § 114a GemO BW muss zudem eine Programmprüfung der HKR-Software vorgenommen worden sein, so dass eine ordnungsgemäße und ausreichend sichere Abwicklung der zentralen Finanzvorgänge im Rechnungswesen gewährleistet wird. Eine im Sinne von Open Budget 2.0 vollständige Öffnung der Projektmanagementsysteme wie etwa im Fall des Chief Information Officers (CIO) der US-Bundesverwaltung (<http://www.itdashboard.gov>) kann durch die integrierten Vorschlags- und Feedbackmöglichkeiten zum Aufbau zusätzlichen Vertrauens beitragen. Datenschutzrechtlich vollkommen inakzeptabel wäre dagegen in Deutschland die Veröffentlichung der Namen und Einkünfte sämtlicher Verwaltungsmitarbeiter, wie dies etwa 2009 über das Transparenzportal des US-Bundesstaats Illinois (<http://www.accountability.illinois.gov>) ganz bewusst vom Gesetzgeber (Public Act 096-0225) gefordert und umgesetzt worden ist.

Unabhängig von einer Öffnung der Verwaltung zeigt der Plagiatsfall zu Gutenberg in Deutschland jedoch, dass sich Wikis, kollaborative Textverarbeitungen und Mikrobloggingdienste wie Twitter mittlerweile hervorragend eignen, um Verdachtsfälle von Unregelmäßigkeiten auch systematisch öffentlich zu erfassen, zu überprüfen und im Falle eines berechtigten Vorwurfs diese an die zuständigen Prüfungsinstanzen zur Bearbeitung und zur Klärung zu leiten.

Anknüpfungspunkte	Nutzen
<ul style="list-style-type: none"> • Haushaltsbewirtschaftungsdaten • Transparenz- und Haushaltsportale • Werkzeuge zur Haushaltsanalyse • Wirkungsorientierte Steuerung • „Wofür werden die Steuern verwendet?“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung neuer Gemeinschaften • Informieren und Offene Daten • Gemeinsames Kommentieren und Bewerten
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Transparenter Umgang mit öff. Mitteln • Tagesaktueller Einblick in die Haushaltsbewirtschaftung • Aufbereitung für Abgeordnete und Räte • Aufbereitung für die Bürger und Presse • Politische Steuerungsmöglichkeiten • Vereinfachung des Berichtswesens 	<ul style="list-style-type: none"> • Radikaler Kulturwandel für die Verwaltung • Haushaltsbewirtschaftung ohne Schutz • Generierung neuer Bürgeranfragen • Föderale Uneinigkeit bei den Standards • Föderale Uneinigkeit bei den Ansätzen • Föderale Uneinigkeit bei Produktkatalogen • Hohe Komplexität: Finanzföderalismus
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Einsparungen durch Transparenz und dadurch ausgelöste öffentliche Diskurse • Öffentlicher Wettbewerb durch Vergleichsstudien (Art. 91d GG) • Reduktion der hohen Komplexität 	<ul style="list-style-type: none"> • Polemisierung und Boulevardisierung mit einer „Jagd auf Verwaltungsmitarbeiter“ • Negative Veränderung des Arbeitsklimas • Nachlassendes Interesse der Bürger wegen geringer Einflussmöglichkeiten

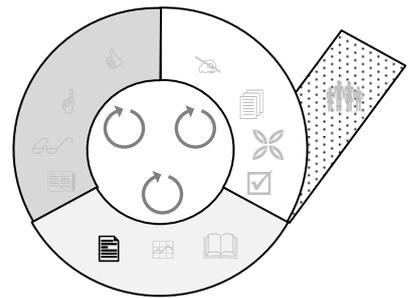
Tabelle 11: Kompaktanalyse zur transparenten Haushaltsbewirtschaftung

Die transparente Haushaltsbewirtschaftung (Tabelle 11) birgt zahlreiche Potentiale für die Nutzung und Wiederverwertung offener Haushaltsbewirtschaftungsdaten, für den Aufbau von Transparenz- und Haushaltsportalen, zur Haushaltsanalyse sowie zur ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung. Orientiert am Motto „Wofür werden die Steuern verwendet?“ lässt sich der Umgang mit öffentlichen Mitteln tagesaktuell transparent machen und auswerten. Von dieser fiskalischen Transparenz profitieren nicht nur Finanzministerium, Kämmerei und Verwaltung, sondern auch Abgeordnete, Räte und Bürger. Eine radikale Haushaltstransparenz im Sinne einer vollständigen Öffnung würde einen radikalen Kulturwandel für die deutsche Verwaltung bedeuten. Insofern ist eine schrittweise stattfindende Öffnung zu empfehlen, die ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung zu erlernen, Erfahrungen mit zugänglichen Haushaltstiteln zu sammeln, auf die berechtigten Sorgen der Mitarbeiter einzugehen und bei Interessenskollisionen pragmatische Lösungen zu finden. Gemeinsame Standards würden helfen, eine Vergleichbarkeit nach Art. 91d GG herzustellen.

Der Bund, das Land Baden-Württemberg, der Bodenseekreis und die Stadt Friedrichshafen würden Neuland betreten, sollte sich die Politik für eine tagesaktuelle Veröffentlichung der Haushaltsbewirtschaftungsdaten entscheiden. Erfahrungen aus anderen Staaten könnten helfen, dort gemachte Fehler zu vermeiden und eine „deutsche Variante“ zu entwickeln, die der tradierten Verwaltungskultur entspricht und eine öffentliche Kommentierung zur Qualitätssicherung akzeptiert.

4.7 Offene Zuschläge, Verträge und Subventionszahlungen

Weitere Pfeiler im Sinne von Transparenz und Öffentlichkeit des Staats- und Verwaltungshandelns sind der offene und freie Zugang zu Ausschreibungszuschlägen, zu den mit einer Gebietskörperschaft geschlossenen Verträgen, Beschlüssen und Abreden sowie zu Zuwendungsempfängern bei öffentlichen Subventionsleistungen. Die proaktive Bereitstellung dieser Daten in einem offenen Datenformat als vertrauensfördernde Maßnahme erlaubt es jedem, diese zu nutzen und damit die Praxis der Vergabe öffentlicher Mittel zu analysieren.



Die proaktive **Veröffentlichung von Zuschlagsvergaben** mit Zuschlagserteilungsdatum, Anzahl eingereicherter Angebote, Zuschlagswert und Zuschlagsnehmer ist ein kleiner, aber wichtiger Schritt zu transparenten Vergabeverfahren. Solche Übersichten werden im Supplement des Amtsblatts der Europäischen Union (<http://ted.europa.eu>) bereits publiziert. Die nationale Aufbereitung vergebener Aufträge im Portal bund.de wird dagegen sehr einfach gehalten und beschränkt sich überwiegend auf die Nennung des Namens des Auftragnehmers. Das kanadische Beispiel „Tender Nova Scotia“ (<http://www.gov.ns.ca/tenders/tenders/ns-tenders.aspx>) zeigt, dass eine Verwaltung auch ganz bewusst nach der Prüfung und Erteilung des Zuschlags alle eingereichten Gebote elektronisch veröffentlichen könnte. Bürger und Unternehmen sehen so, wer welches Angebot in welcher Höhe gemacht hat und wie der Zuschlag begründet wurde. In Europa und Deutschland wird eine politische Abwägung der Gesetzgeber erforderlich sein, sollte diese Form der Zuschlagstransparenz in der breiten Öffentlichkeit gewünscht werden. Dabei sind die schützenswerten Geschäftsinteressen der betroffenen Unternehmen, die sich bei ihrer Kalkulation stets auf nicht offenkundige und daher zu schützende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 203 StGB) berufen, mit dem öffentlichen Interesse der Steuerzahler an fairen Zuschlägen, Wettbewerb im Vergabeverfahren und öffentlicher Kontrolle gegenüber zu stellen und abzuwägen.

Die vorbehaltlose **Offenlegung aller geschlossenen Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden** zwischen einer Gebietskörperschaft und privaten Akteuren nach Vertragsunterzeichnung ist ein weiterer Schritt zu mehr Haushaltstransparenz. Dieses Open Contracts-Prinzip würde in aller Konsequenz bedeuten, dass alle nicht offen gelegte Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden mit Zahlungsverpflichtungen für die öffentliche Hand unwirksam sind. Von der Offenlegung auszunehmen sind hier allerdings personenspezifische Daten natürlicher Personen. Dies kann durch Schwärzen der entsprechenden Stellen in den publizierten Datenbeständen erfolgen. Zur Veröffentlichung eignen sich das jeweilige Amtsblatt und öffentliche Vertragsportale wie etwa das Indiana State Contract Portal (<http://www.in.gov/itp/2336.htm>). Dessen Alleinstellungsmerkmal besteht darin, dass jeder über eine Datenbank auf alle Verträge des Staates Indiana tagesaktuell zugreifen kann. Die Abfragemaske bietet umfangreiche Suchoptionen, etwa zur Filterung nach Vertragsart, Vertragspartner, Behörde und weiteren Kriterien. Für weitergehende Analysen bietet das System einen Vertragsdatenexport im maschinenlesbaren Excel Format. Ein Auslöser dieser Forderungen in Deutschland war der Volksentscheid über die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben am 13. Februar 2011. Im Land Berlin stimmten 98,2 Prozent der Wähler (bei 27,5 Prozent Wahlbeteiligung) für eine Offenlegung sämtlicher Verträge über den Teilverkauf der Berliner Wasserbetriebe und damit gegen die SPD/Linke-Regierung. Dieses Votum unterstreicht, dass Bürger ein eigenes Interesse an der Transparenz staatlichen Handels haben und dieses Recht auch aktiv ein-

fordern, wenn eine Betroffenheit sowie eine besonders hohe Unzufriedenheit mit der bestehenden Praxis herrscht. 1999 hatte das Land Berlin 49,9 Prozent seiner Wasserbetriebe an die Investoren Veolia und RWE zur Sanierung des Landeshaushalts verkauft. Kritiker sahen in diesem Verkauf einen Grund für die vergleichsweise hohen Wasserpreise in Berlin mit Preissteigerungen um 35 Prozent seit dem Verkauf. Noch 2010 beteuerte der Berliner Senat, alle Verträge veröffentlicht zu haben. Nach dem Volksentscheid wurden jedoch auf öffentlichen Druck weitere, bislang nicht bekannte Verträge vom Senat veröffentlicht.

Die Offenlegung von Zuwendungsempfängern bei öffentlichen Subventionsleistungen mit Firmennamen, Höhe und Zweck zielt in Richtung einer **transparenten Wirtschaftspolitik**. Ganz im Sinne ihrer Transparenzinitiative aus dem Jahr 2005 und der Verordnung EG 259/2008 verweist die Europäische Union (<http://ec.europa.eu/agriculture/funding>) auf die nationalen Datenbanken in allen 27 Mitgliedsstaaten mit Informationen zu Zahlungen an juristische Personen aus dem EU-Fonds für Landwirtschaft und Fischerei (Deutschland: <http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/Suche>). Mit dieser Veröffentlichung ist es Unionsbürgern erstmals möglich, nachzuvollziehen, wer von den Zahlungen im Detail profitiert. Öffentliche Kritik an den Subventionsempfängern bewog 2009 etwa die Lufthansa Cateringtochter LSG Sky Chefs, künftig auf Subventionsanträge für Gemüse, Milch und Zucker zu verzichten. In Deutschland verzögerte sich zunächst die Veröffentlichung der Förderdaten, da einige Bundesländer die Weitergabe der Daten verweigerten. Erst nach der Androhung von Strafzahlungen wurden sie veröffentlicht. Erfolgreiche Einsprüche einzelner Landwirte bezüglich der Datenspeicherung personenbezogener Daten sorgten 2011 dazu, dass seitdem nur noch Informationen über juristische Personen als Subventionsempfänger abgerufen werden können.

Mit Transparenz soll der internationalen Entwicklungshilfe ebenfalls neuer Schub gegeben werden. Offene Hilfsdaten und transparente Übersichten zur Entwicklungshilfe sollen zu einer ergebnis- und wirkungsorientierten Unterstützung führen, bei der nicht mehr die Zahlungen im Mittelpunkt stehen. Von der schwedischen Regierung wurde dazu 2011 das Portal „OpenAid“ (<http://www.openaid.se>) initiiert, um den gesamten Prozess der Entwicklungshilfe transparenter und besser nachvollziehbar zu machen. Für Interessenten besteht die Möglichkeit, die Entwicklungshilfedaten seit 1973 nach den Kriterien „Wo geht die Entwicklungshilfe hin?“, „Wie wird sie verwendet?“ und „Wer setzt die Entwicklungshilfe um?“ über ansprechende Visualisierungen darstellen zu lassen. Nutzer können sich die einzelnen Projekte im Detail ansehen und dabei auf die Dokumentation des Projekts zurückgreifen. Zu OpenAid liegt auch eine API-Schnittstelle vor, die es Programmierern und Wissenschaftlern ermöglicht, auf die Daten direkt zuzugreifen und daraus neue Anwendungen zu generieren. Einschränkend ist anzumerken, dass die Schweden nur Daten ab 2007 zuverlässig und vollständig bereitgestellt haben, da ältere Daten nicht oder nur eingeschränkt elektronisch dokumentiert wurden und aus anderen Datenquellen aufbereitet worden sind.

Der transparente Umgang mit Zuschlägen, Verträgen, Subventionszahlungen und Entwicklungshilfe (Tabelle 12) trägt zur Haushaltstransparenz, zur öffentlichen Kontrolle und zur Korruptionsbekämpfung bei. Die dadurch ausgelöste öffentliche Diskussion kann zu Einsparungen, zum zielgerechteren Abruf bereit gestellter Mittel und zu nachhaltigeren Entscheidungen führen. Selbst wenn wie etwa im Land Berlin eine radikale Öffnung von einer überragenden Mehrheit eingefordert wird, bedeutet dies einen vollkommenen Kulturwandel für den öffentlichen Sektor in Deutschland. Bund, Länder und Kommunen müssen sorgfältig abwägen, wo eine Öffnung Mehrwerte schafft, Vertrauen erzeugt und weder Neid noch Misstrauen sät. Datenschutzaspekte spielen dabei eine ganz besondere Bedeutung, gilt es doch auch Persönlichkeitsrechte angemessen zu schützen.

Anknüpfungspunkte

- Zuschlagsvergaben bei Ausschreibungen
- Offenlegung von Verträgen, Beschlüssen und Nebenabsprachen mit Unternehmen
- Subventionszahlungen mit Empfängern
- Offenlegung der Vergabe von Entwicklungshilfe und der Empfänger

Nutzen

- Bildung neuer Gemeinschaften
- Informieren und Offene Daten
- Gemeinsames Kommentieren und Bewerten

Stärken

- Transparenz im Vergabeverfahren bei gleichzeitiger öffentlicher Kontrolle
- Korruptionsbekämpfung
- Haushaltstransparenz
- Öffentliche Einsicht in alle Verträge
- Transparenz der Subventionszahlungen bei gleichzeitiger öffentlicher Kontrolle

Schwächen

- Radikaler Kulturwandel für die Verwaltung
- Politischer Wille zur Transparenz erforderlich
- Umsetzung erfordert Gesetzesanpassungen
- Eher geringes Interesse der Wirtschaft
- Datenschutz erweist sich bei Subventionsvergabe als berechtigte Transparenzbremse
- Subventionsdebatte wird zur Neiddebatte

Chancen

- Transparenz im Vergabewesen
- Einsparungen durch Transparenz und dadurch ausgelöste öffentliche Diskurse
- Steigerung des Abrufs auf 100 % der bereit gestellten Mittel durch Berechtigte
- Rückgang der Inanspruchnahme bereit gestellter Mittel durch Unberechtigte
- Nachhaltigkeit in der Entwicklungspolitik

Risiken

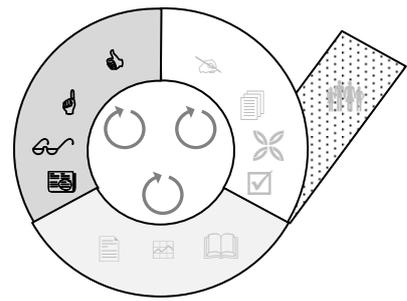
- Gerichtliche Auseinandersetzungen bei einer Neubewertung von Geschäftsgeheimnissen in einem offenen Vergabeverfahren
- Ansehensverlust der Regierung bei unvorteilhaft geschlossenen Verträgen
- Aufregung und Skandalisierung mit einer „Jagd auf Subventionsempfänger“
- Zweckentfremdungen sofort sichtbar

Tabelle 12: Kompaktanalyse zur Transparenz von Zuschlägen, Verträgen und Subventionszahlungen

Bund, Land, Kreis und Stadt haben bei einer Veröffentlichung von Zuschlagsvergaben, Verträgen, Subventionszahlungen und Entwicklungshilfe geltendes Recht und die damit verbundenen Öffentlichkeits- und Transparenzpflichten zu beachten. Der Schutz öffentlicher Belange, behördlicher Entscheidungsprozesse, personenbezogener Daten, geistigen Eigentums sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen muss sichergestellt werden, solange sich die Rechtslage nicht verändert. Dem Gesetzgeber steht es allerdings frei, mit Blick auf eine stärkere fiskalische Transparenz die rechtlichen Grundlagen anzupassen und Verordnungen zu erlassen, wenn es nach Abwägung der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken dafür eine politische Mehrheit gibt.

4.8 Offener Haushaltsabschluss mit Bemerkungen und Entlastung

Mit dem Abschluss der Haushaltsperiode und dem obligatorischen Kassenschluss erfolgt in den darauf folgenden Monaten die Rechnungs- und Rechenschaftslegung einer Gebietskörperschaft zusammen mit dem Antrag auf Entlastung. Hierzu wird in der Kameralistik ein Rechenschaftsbericht erstellt, der über die Bewirtschaftung des Haushaltsplans informiert und in dem größere Abweichungen der Planwerte von den Sollwerten erläutert werden. In der Doppik ergänzt dagegen der Rechenschaftsbericht



(Lagebericht) den Jahresabschluss als eigenständiges Dokument. Der Jahresabschluss dokumentiert die finanzielle Lage einer Gebietskörperschaft und das Ergebnis der Verwaltungstätigkeit. Ziel des doppelischen Jahresabschlusses ist es, eine Auskunft zur Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage einer Gebietskörperschaft zu erstellen. Dies geschieht über die Ergebnisrechnung, die Finanzrechnung, Teilrechnungen, eine Bilanz (Vermögensrechnung) und einen Anhang. Zweck des Rechenschaftsberichts ist dagegen die Darstellung der derzeitigen und zukünftigen Chancen und Risiken sowie die Abbildung des Verlaufs der Haushaltsbewirtschaftung in der vergangenen Haushaltsperiode. Dabei ist eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Beschreibung der Lage der jeweiligen öffentlichen Gebietskörperschaft zu erstellen (Burth/Gnädinger 2011 und von Lucke, S. 8). Gebietskörperschaften verstärken ihre Transparenz, wenn sie ihre Abschlussberichte in einem eigenen Rechenschaftsportal bündeln und dieses Angebot um die Haushaltsbewirtschaftungsdaten des abgelaufenen Haushaltsjahrs (Rohdaten der HKR-Systeme) einschließlich der Belege und Zwischenberichte in offenen Datenformaten ergänzen. So bündelt im US Bundesstaat Arizona das General Accounting Office alle Rechenschaftsberichte, Jahresabschlüsse und Rechnungsprüfungen seit 2002 auf einer eigenen Webseite: <http://www.gao.az.gov/financials>. Interessierte Bürger können jeweils entweder den gesamten Bericht oder einzelne Abschnitte als PDF-Dokumente abrufen. Trotz der Verwendung eines schwer maschinenlesbaren Datenformats ist das Angebot wegen des lückenlosen Zugangs zu publizierten Haushaltsabschlussdaten erwähnenswert.

Die Prüfung der Rechnungslegung und der Rechenschaftsberichte erfolgt stichprobenweise beim Bund durch den Bundesrechnungshof (GG Art. 114 (2) und BRHG), bei den Ländern durch den Landesrechnungshof (Baden-Württemberg: Art. 83 (2) BWVerf und RGH) sowie bei den Kommunen wie etwa in Baden-Württemberg durch die Rechtsaufsichtsbehörden beziehungsweise bei Gemeinden mit mehr als 4000 Einwohnern die Gemeindeprüfungsanstalt (§113 (1) GemO BW). Bei Gemeinden wird überprüft, ob bei der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung, der Wirtschaftsführung und dem Rechnungswesen sowie der Vermögensverwaltung der Gemeinde sowie ihrer Sonder- und Treuhandvermögen die gesetzlichen Vorschriften eingehalten worden sind (§ 114 GemO BW). Bundesrechnungshof, Landesrechnungshof, Gemeindeprüfungsanstalt und Rechtsaufsichtsbehörden entscheiden autonom, wo und wann sie eine Prüfung in Behörden und Gebietskörperschaften vornehmen. Ihr Ansprechpartner ist dabei der jeweilige Beauftragte für den Haushalt. Prüfungen erfolgen jedoch in den Referaten und Sachgebieten vor Ort. Geprüft wird dabei auf Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Haushaltsvollzugs. In der Regel wird binnen weniger Wochen nach Prüfungsabschluss eine Prüfungsmitteilung (Bund/Land) beziehungsweise ein Prüfungsbericht (Kommunen) erstellt und an die geprüfte Stelle versandt. In diesem internen Bericht werden die bei der Prüfung aufgefallenen Feststellungen und die noch offenen Fragen aufgeführt, die im Nachgang zu beantworten sind (von Lucke 2011, S. 9).

Eine Aufbereitung der zu prüfenden Unterlagen in offenen Datenformaten vereinfacht nicht nur den Rechnungshöfen und Prüfungsämtern die automatische Überprüfung der gemachten Angaben. Es eröffnet auch interessierten Bürgern, Institutionen wie etwa dem Bund der Steuerzahler e.V. und der Presse neuartige Optionen für eine unabhängige Analyse. Grundsätzlich sollte unabhängig von der freien Verfügbarkeit dieser Daten damit gerechnet werden, dass sich ad hoc über „Budgetprüfungswikis“, soziale Netzwerke oder Mikrobloggingdienste engagierte Gruppen finden, die zur Aufklärung beitragen wollen, sobald schwerwiegende systematische Unregelmäßigkeiten bei der Bewirtschaftung, in den Belegen oder in den Abschlussberichten entdeckt werden. So richtete 2009 die britische Tageszeitung The Guardian ein Portal zur Prüfung von Abrechnungsbelegen der britischen Abgeordneten (<http://mps-expenses.guardian.co.uk>) ein, nachdem ihr eine Festplatte mit unzensurierten Belegdaten zugespielt (geleakt) wurde, die eigentlich von der Parlamentsverwaltung vor einer öffentlichen Freigabe noch redigiert werden sollten. Der Guardian publizierte diese Rohdaten und forderte seine Leser auf, über das Internet gemeinsam die vorliegenden 450000 Seiten mit Mittelverwendungsbelegen durchzusehen und mögliche Unregelmäßigkeiten zu kennzeichnen. Durch einen kollaborativen Kraftakt konnten zahlreiche Unregelmäßigkeiten entdeckt werden, was zum Rücktritt mehrerer Abgeordneter und Minister sowie bis 2011 sogar teilweise zu ihrer rechtskräftigen Verurteilung führte. Besorgniserregend ist jeder einzelne entdeckte Missbrauchsfall. Werden mehrere Fälle publik, bringt dies die demokratischen Institutionen insgesamt in Misskredit. Dies würde eine negativ-kritische Stimmung in der Bevölkerung erzeugen, die auch die breite Masse der ehrlichen Politiker, Beamten und Verwaltungsangestellten trifft. Intransparenz hilft, Unregelmäßigkeiten zu überdecken. Gemeinsam mit den Bürgern kann und sollte daher ein Zeichen gesetzt werden, indem kollaborativ und konstruktiv agierende Communities unterstützt werden, die wie ein von der Bürgerschaft geprägtes Crowd Sourcing-Korrektiv wirken (von Lucke 2011, S. 9-10).

Ergänzend zu den internen Prüfungsberichten veröffentlichen die Rechnungshöfe jährlich die wichtigsten Ergebnisse der Prüfungen in Form von „Bemerkungen“ (Jahresberichten) und bei Angelegenheiten von besonderer Bedeutung in Form von beratenden Beiträgen. Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofs gehen dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung zu. Die Bemerkungen der Landesrechnungshöfe, etwa die Denkschrift des Rechnungshofs Baden-Württemberg, sind für den Landtag und die Landesregierung bestimmt. Dies wird durch Pressemitteilungen, eine Pressekonferenz und der zeitgleichen Veröffentlichung der Bemerkungen im Internet begleitet. Aus Sicht der Rechnungshöfe eröffnet dies einen kritischen Dialog und verfehlt auf die Presse nicht seine Wirkung. Medien und Zeitungen greifen die Anmerkungen auf und kommentieren sie öffentlichkeitswirksam. Die Bemerkungen werden im Anschluss vom Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses der legislativen Versammlung im Einzelnen beraten. Daraus entspringt dann vielfach der Wunsch an Regierung und Verwaltung, die von den Rechnungsprüfern festgestellten Mängel zu beheben. Die Ergebnisse dieser Beratungen unterstützen die Legislative bei ihrer Entscheidung, die Exekutive für die abgelaufene Haushaltsperiode zu entlasten (Art. 114 GG; Art. 83 (1) VerfbW), was zum endgültigen Abschluss des Haushaltszyklus erfolgt (BRH 2010 und von Lucke 2011, S. 10). Offene Budgetprüfungswikis werden hier weitere Wirkung entfalten können, sollte es in der Bevölkerung das Interesse geben, genau nachzuvollziehen, welche Konsequenzen aus jeder einzelnen Bemerkung gezogen werden. Im Sinne der Vollständigkeit eines offenen Haushaltswesens sollten die jährlichen Bemerkungen und die Protokolle der Entlastung in die Rechenschaftsportale der Gebietskörperschaften eingebunden werden.

Anknüpfungspunkte	Nutzen
<ul style="list-style-type: none"> • Jahresabschlussberichte • Prüfungsberichte der Rechnungsprüfer • Bemerkungen und Denkschriften • Ausschussbehandlungen • Protokolle der Entlastung 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung neuer Gemeinschaften • Informieren und Offene Daten • Gemeinsames Beraten und Diskutieren • Gemeinsames Handeln und Programmieren • Gemeinsames Kommentieren und Bewerten
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Offene Haushaltsabschlussberichte • Offene Haushaltsbelege • Öffentliche Auseinandersetzung mit der Erkenntnissen der Rechnungshöfe • Öffentliche Auseinandersetzung mit den Ergebnissen d. Haushaltsbewirtschaftung 	<ul style="list-style-type: none"> • Bisherige Nachfrage blieb überschaubar • Beschäftigung mit Handlungen in der Vergangenheit ohne Gestaltungspotential • Datenschutz erweist sich beim Stellenplan als berechtigte Transparenzbremse
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Präventive statt repressive Prüfung • Kollektive Beleg- und Rechnungsprüfung beim Verdacht auf Unregelmäßigkeiten • Bündelung aller Berichte in einem Portal • Öffentliche Kontrolle der Umsetzung der Vorschläge der Rechnungshöfe 	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentlicher Verdacht d. Abrechnungsbetrugs mit einer „Jagd auf Verwaltungsmitarbeiter“ • Qualität der bereitgestellten Haushaltsabschlussdaten und Abschlussberichte • Qualität der bereitgestellten Belegdaten • Eigendynamik öffentlicher Kontrollnetzwerke

Tabelle 13: Kompaktanalyse zum offenen Haushaltsabschluss

Ein offener Haushaltsabschluss (Tabelle 13) erschließt den Jahresabschluss, die Prüfungsberichte der Rechnungsprüfer, die Bemerkungen und Denkschriften der Rechnungshöfe, deren Konsequenzen in Parlamenten und Ausschüssen, die abschließende Aussprache und die Entlastung der Verantwortlichen. Bisher blieb das öffentliche Interesse an dieser Aufbereitung des abgelaufenen Haushaltjahrs überschaubar. Die Presse konzentriert sich vornehmlich auf Skandale und Veranstaltungshöhepunkte wie die Vorstellung der Berichte und öffentliche Debatten. Die Umsetzung der Bemerkungen und Vorschläge im Verwaltungsalltag wird dagegen öffentlich kaum thematisiert, da einerseits Kritik an Behörden eher ungerne von der Behördenleitung öffentlichkeitswirksam kommuniziert wird und andererseits diese laufenden Entwicklungsprozesse zur Beseitigung von Fehlentwicklungen nur schwer vermittelbar sind. Das Internet und soziale Medien eröffnen heute jedoch den Raum für eine eigenständige öffentliche Kontrolle durch die Bürger selbst sowie zivilgesellschaftliche Organisationen, auf deren Eigendynamik Politik, Verwaltung und Medien kaum noch Einfluss nehmen können. Potentiale für ein gemeinsamen und ergebnisoffenes Diskutieren, Handeln, Kommentieren und Bewerten eröffnen sich für viele Bürger automatisch durch ihre tägliche Nutzung vorhandener Dienste wie etwa Facebook, Twitter oder Wikis.

Bund, Länder, Kreise, Städte und Gemeinden und deren Prüfungsinstanzen können ihren Beitrag zur weiteren Öffnung ihrer Haushaltsabschlüsse leisten, indem sie ihre Jahresabschlussberichte, Prüfungsberichte, Publikationen und Debatten veröffentlichen. Dies sollte zugleich in einem offenen und leicht maschinenlesbaren Datenformat geschehen, das eine Weiterverwertung der publizierten Daten ermöglicht. PDF-Dokumente sind dazu einer erster Schritt. Ergänzend sollte dazu stets eine Veröffentlichung der Rohdaten in einem offenen Datenformat gesichert werden. Dies eröffnet auch den Behörden eigenen Raum für interaktive Visualisierungen wie etwa einer Visual Tree Map oder einer Ergänzung des Angebots mit Zusatzinformationen für die Bürger und Kommentatoren.

5 Herausforderungen aus einer Öffnung des Haushaltswesens

Der Stand der Öffnung des Haushaltswesens in Deutschland gestaltet sich auf den verschiedenen Ebenen sehr unterschiedlich. Exemplarisch ist am Bund, dem Land Baden-Württemberg, dem Bodenseekreis und der Stadt Friedrichshafen aufgezeigt worden, inwieweit Haushaltstransparenz über das Internet und soziale Medien bereits gelebt wird und offene Haushaltsdatenbestände bereits vernetzt und geöffnet worden sind. Obwohl aus diesen vier Beispielen keine Verallgemeinerungen gezogen werden können, ist offensichtlich, dass der aktuelle Stand einer Öffnung bei Haushaltsplanungsdaten, Haushaltsbewirtschaftungsdaten, Haushaltsbelegen und Haushaltsberichten variiert. Auf sämtlichen Ebenen sowie rund um den gesamten Haushaltszyklus bleibt damit Raum für eine weitere Öffnung und Vernetzung. Resümierend zum Abschluss des Gutachtens sollen daher die sich aus einer Öffnung ergebenden aktuellen Herausforderungen mit einem besonderen Blick auf Recht, Technik, Organisation, Finanzierung und Strategie herausgearbeitet werden.

5.1 Recht und Datenschutz

Die rechtliche Umsetzung einer Öffnung des Haushaltswesens im Zeitalter sozialer Medien muss im Einklang mit den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen und der Haushaltsordnung des Bundes, der Länder sowie der Gemeindeordnung der Kommunen stehen. Open Budget 2.0 stärkt von seinem Grundverständnis her die bestehenden gesetzlichen Anforderungen an Öffentlichkeit, Öffnung und Haushaltstransparenz. Diese Voraussetzungen sollten auch dort rechtsverbindlich eingefordert werden, wo es ohne Gesetze und Verordnungen nicht zu einer fiskalischen Transparenz kommen wird, insbesondere wenn relevante Meinungsmultiplikatoren kein Interesse an der geforderten Transparenz besitzen. Dabei ist etwa an ein proaktives Informationsfreiheitsrecht zu denken, welches die Behörden verpflichtet, von sich aus publizierte (Haushalts-)Datenbestände über das Internet in einem offenen Format frei zugänglich zu machen. Ebenso muss der Bezug auf die ortsübliche Bekanntmachung von Haushaltsdokumenten durch öffentliche Auslegung dahingehend erweitert werden, dass eine Auslegung auch elektronisch in Form von offenen und leicht maschinenlesbaren Datenformaten obligatorisch und dauerhaft geschehen sollte, also ganz im Sinne eines historisch bedeutsamen und damit zu archivierenden Dokuments. Ebenso gehören dazu Gesetze und Verordnungen zur Errichtung und zum Betrieb von Transparenz- und Haushaltsportalen, mit denen der Gesetzgeber in bestimmten Bereichen staatliche Transparenz nachhaltig verankern kann.

Die Nutzung sozialer Medien zu dienstlichen Zwecken und damit am Arbeitsplatz in der öffentlichen Verwaltung kann über eine Richtlinie mit Vorgaben und Empfehlungen verbunden werden. Hinweise zur Trennung zwischen dienstlicher und privater Nutzung machen dort Sinn, wo eine Vermischung nicht im Interesse des Dienstherrn ist und eine entsprechende Dienstanweisung erlassen wurde. Rahmenverträge mit Anbietern ausgewählter sozialer Medien erleichtern es, eine Nutzung durch die öffentliche Hand zu den Konditionen sicherzustellen, die sich aus den datenschutzrechtlichen Anforderungen an das Verwaltungshandeln ergeben. Jene Funktionalitäten, wie etwa der „I Like It“-Knopf bei Facebook, die datenschutzrechtlichen Ansprüchen nicht genügen, sollten in Verbindung mit dem Rahmenvertrag deaktiviert werden. Hierbei ist etwa an Beteiligungshaushalte und echte Bürgerhaushalte zu denken, die auf Basis einer webbasierten Beteiligungsplattform im Internet durchgeführt und von Bürgern genutzt werden. Teile der öffentlichen Haushaltsdiskussion und vor allem eine öffentliche Kommentierung des Verwaltungshandelns werden über soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter und Co. erfolgen. Präventive Maßnahmen zum Datenschutz und zur Informationssicherheit sollten auf Basis geltender Gesetze, Vorgaben und Empfehlungen umgesetzt werden.

5.2 Technik und IT-Dienstleistungen

Aus den Überlegungen zu Open Budget 2.0 ergeben sich verschiedene Alternativen bezüglich der einsetzbaren Technik und den Rückgriff auf IT-Dienstleistungen. Mit Blick auf vorhandene Ansprüche sind viele Varianten zwischen einer Minimallösung und einer Musterlösung denkbar. Anknüpfungspunkte ergeben sich aus der Planung, der Umsetzung, dem Betrieb und der Migration zum Abschluss des Lebenszyklus sowie den einzelnen Zielgruppen Bürger, Politik, Verwaltung und IT-Dienstleister.

Planung, fachkundige Beratung und Konzeption legen die Grundlagen. Bedarf und Anforderungen der Verwaltung, der Politiker und der Bürger sollten bei der Konzeption berücksichtigt werden. Potentielle Anwender erwarten eine „smarte“ und benutzerfreundliche Zusammenstellung verteilter Datenbestände und Dienste aller Verwaltungsebenen. Zusätzlich sollten die vorhandenen Rohdatenbestände in einem offenen Format und über offene API-Schnittstellen zur Verfügung stehen, die eine selbstständige Weiternutzung ermöglichen. Entscheider erhalten idealerweise eine kompakte Aufbereitung der Haushaltsdaten, um in komplexen Situationen unmittelbar Entscheidungen treffen zu können. Politiker werden zunehmend von der Verwaltung tagesaktuelle Steuerungskennzahlen und Analysedienste einfordern, um ergebnis- und wirkungsorientiert steuern und führen zu können. Die Verwaltung benötigt zur Haushaltsplanung, zur Haushaltsführung und zum Haushaltsabschluss leistungsfähige IT-Systeme, die diese Anforderungen erfüllen, und IT-Dienstleister, die diese Systeme konzipieren, implementieren und betreiben können.

Für die Umsetzung bieten sich zahlreiche Umsetzungsoptionen an. Neben dem Betrieb im eigenen Rechenzentrum kommen für das Haushaltssystem, für Transparenz- und Haushaltsdatenportale sowie für ergänzende Dienste auch mandantenfähige und skalierbare Cloud Computing Angebote externer IT-Dienstleistungsanbieter in Betracht. Mit Hilfe von Data Warehouses und Business Intelligence lassen sich Analysedienste für verschiedenste Auswertungen und Berichtspflichten erzeugen. Dadurch kann die Bewirtschaftung transparent dargestellt und die Steuerung von Bund, Ländern und Kommunen vereinfacht werden. Neu eingerichtet werden müssen die Generierung von Standardberichtsabfragen und deren Aufbereitung für die Kämmerer, die Behördenleitung, die Haushaltsverantwortlichen, die Abgeordneten und Räte sowie für die Öffentlichkeit. Ganz im Sinne der Open Data-Bewegung sollten offene und frei zugängliche Datenformate sowie offene Schnittstellen favorisiert werden. Zudem ist sicherzustellen, dass Wünsche, Anregungen und Einwendungen zum Haushaltsplan oder zur Haushaltsbewirtschaftung an die zuständige Stelle weitergeleitet werden können. Zur Vermeidung einer digitalen Spaltung sollte auf den vertikalen Mehrkanalansatz vertraut werden.

Während des laufenden Betriebs müssen Pflege- und Wartungsarbeiten durchgeführt werden. Eine konzeptionelle Weiterentwicklung mit Migrationsoption sichert hierbei die Zukunftsfähigkeit der entwickelten Haushaltssysteme und der erzeugten Datenbestände. Technische Weiterentwicklungen von Hard- und Software tragen zur Verbesserung der bereits entwickelten Lösungen bei.

Gebietskörperschaften können mit eigenen Rechenzentren diese Aufgaben wahrnehmen. Alternativ kann auch auf externe IT-Dienstleister zurückgegriffen werden, um eine bedarfsorientierte Beratung, Implementierung und den technischen Betrieb sicherzustellen. Rund um offene Haushaltsdaten wird sich ein kleiner Kreis von Agenturen und Entwicklern bilden, der die veröffentlichten Daten nutzt und mit eigenen Angeboten und Visualisierungen erfolgreich am Markt positioniert.

5.3 Organisation

Open Budget 2.0 besitzt das Potential, Staat, Politik und Verwaltung durch Web 2.0-Technologien weitergehend zu öffnen und zu verändern. Durch soziale Medien, zielgerichtete Portale und vernetzte offene Haushaltsdaten nehmen das Wissen über das Haushaltsgeschehen und damit die Haushaltstransparenz sowie die Möglichkeiten zur Partizipation zu. Bürger werden sich verstärkt einmischen wollen, wenn sie von Entscheidungen betroffen sind. Dies wird den Staat vor neue Herausforderungen stellen, die er zu meistern hat. Mit der neuen Rolle der Politik als Bürgerkoordinator, in der kein Platz mehr für Scheinbeteiligungsformate sein wird, und der neuen Rolle der Bürger als richtungsweisende Kraft, die von der Haushaltsaufstellung über das Performance Management bis zur Finanzkontrolle sämtliche Rollen einnehmen kann, ergeben sich zwangsläufig Veränderungen in der Verwaltung, ihren Abläufen, der Verwaltungskultur und in der Kommunikation.

Open Budget 2.0 als Teil von Open Government bedeutet zugleich eine veränderte Anspruchshaltung und Sichtweise von Außenstehenden auf Staat, Politik und Verwaltung. Dies wird das eigene Selbstverständnis der Verwaltung verändern. Konkret äußert sich dies in den drei symptomatischen Paradigmenwechseln, welche sowohl auf Open Government als auch auf Open Government Data und nun auch im speziellen auf Open Budget Data anzuwenden sind (IG Collaboratory 2010, S. 54 f.):

1. Früher war alles geheim, was nicht ausdrücklich als öffentlich gekennzeichnet war. Künftig ist alles öffentlich, was nicht ausdrücklich als geheim gekennzeichnet ist.
2. Früher waren Umfang und Zeitpunkt der Veröffentlichung von den einzelnen Behörden selbst bestimmt. Künftig sollten alle Daten, die keiner berechtigten Datenschutz- oder Sicherheitsbeschränkung unterliegen, proaktiv, in vollem Umfang und zeitnah veröffentlicht werden.
3. Früher waren veröffentlichte Daten für den privaten Gebrauch zur Einsicht freigegeben und alle weiteren Nutzungsrechte waren vorbehalten und konnten von Fall zu Fall gewährt werden. Künftig sollten veröffentlichte Daten grundsätzlich von jedermann für jegliche Zwecke, auch kommerzielle, ohne Einschränkungen kostenfrei nutzbar gemacht werden.

Mit der Öffnung aller Haushaltprozesse werden die Handlungsspielräume von Politik und Verwaltung nicht reduziert, sondern erweitert. Jeder Interessierte kann in sämtliche Prozessschritte, vom Setzen der Agenda bis zur Evaluation der Haushaltbewirtschaftung, involviert werden. Dies schärft das Bewusstsein für die Komplexität und die Implikationen von Entscheidungen. Komplexe Entscheidungen mit finanziellen Konsequenzen lassen sich mit Hilfe der neuen Technologien demokratisch legitimieren. Den Bürgern wird ein Bewusstsein für die Problemlagen von Bund, Land, Kreis und Stadt gegeben. Auch unpopuläre Zwangsmaßnahmen können kommunikativ intelligent arrangiert werden.

Dies erfordert eine abgestimmte Kommunikation, Bürgerbeteiligung zulassende Prozesse und die Bereitschaft von Politik und Verwaltung, externe Impulse als Denkanstöße nicht nur zuzulassen, sondern sie zu fördern. Die Bürger müssen im Rahmen gezielter Kommunikationsmaßnahmen auf ihre mögliche Beteiligung zunächst vorbereitet werden. Der Haushaltszyklus ist nicht trivial, der Haushaltsplan durchaus komplex. Bürger wollen sich selbst informieren und verstehen, worum es geht. Finanzielle Verflechtungen bergen die Gefahr von Fehlschlüssen und Missinterpretationen. Benötigt wird daher eine komplexitätsreduzierte Kommunikation sowie eine komplexitätsreduzierende Verwaltung, die notwendige Zusammenhänge erklärt und Entscheidungsfenster aufzeigt, um objektiv passende und konstruktive Entscheidungen zu ermöglichen. Berechtigte Ängste und unnötige Sorgen müssen in der Bürgerschaft, Politik und Verwaltung abgebaut werden. Die Etablierung einer Fehlerkultur hilft, Mitarbeiter in den Veränderungsprozess einzubinden, vorhan-

dene Hürden abzubauen und Fehlerquellen durch Schulungen zu reduzieren. Offen kommunizierte Vergleiche helfen, den eigenen Stand zu ermitteln und Entwicklungspotentiale zu bestimmen. Zweitens weckt eine Öffnung im Sinne von Open Budget 2.0 öffentliche Erwartungen, dass Bürger künftig dauerhaft an den Haushaltsprozessen in noch nicht definierter Form mitwirken können. Es geht also nicht nur um das Ausprobieren von „neuem technischen Spielzeug“. Die Auswirkungen einer Öffnung des Haushaltswesens sind viel weitreichender und erfordern ein gezieltes Veränderungsmanagement. Insofern wird es entscheidend sein, dass der Staat und seine Vertreter die Rolle als Steuerungsinstanz behalten, den Bürger im Haushaltprozess jedoch als Koproduzenten, Dienstleistungserbringer, Kommentator und Nutzer wahrnehmen. Die Konzepte vernetzter offener Haushaltsdaten müssen in die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in die internationale Standardisierung der Rechnungslegung (IPSAS), in den Übergang von der Kameralistik auf die erweiterte Kameralistik oder die Doppik sowie in den Übergang zur ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung eingebettet werden. Drittens muss die Bereitschaft bei Politik und Verwaltung bestehen, externe Impulse als Denkanstöße zuzulassen. Dies kann in Anlehnung an den Policy-Cycle im Open Government Ansatz (IG Collaboratory 2010, S. 16-22) und an den Haushaltskreislauf geschehen. Im Rahmen einer behutsamen Öffnung des Haushaltswesens sollten mit den richtigen Instrumenten für jeden Bürger zahlreiche Möglichkeiten bestehen, sich an verschiedenen Stellen zumindest mit Beiträgen und Kommentaren einzubringen. Damit dieser Ansatz funktioniert, muss Open Budget 2.0 künftiger Bestandteil der Aus- und Weiterbildung im öffentlichen Dienst werden.

5.4 Finanzierung

Strukturveränderungen wie die weitere Öffnung des Haushaltswesens sind mit finanziellem Aufwand verbunden. Unterteilen lassen sich diese Kosten in einmalige Erststellungs- und laufende Betriebskosten. Je nach Ausgestaltung fallen Kosten für technische Plattformen, Dienste und Inhalte im Internet, Kosten für Kommunikation und Marketing sowie verwaltungsinterne Struktur- und Prozesskosten im Rahmen des Transformationsprozesses an. Marketingkampagnen dienen der Zielgruppenansprache und der Motivation zur Mitwirkung. Bürger werden sich weder für den Haushalt interessieren noch an den Haushaltsprozessen beteiligen, sollten sie keine Kenntnis über ein entsprechendes Engagement von Bund, Land oder Kommunen haben. Berichten allerdings Druck-, Hörfunk- und Fernsehmedien regelmäßig über geplante Maßnahmen, so gewinnen die Bürger Interesse und taxieren das vorhandene Angebot gezielt. Zusätzliche Organisationskosten fallen an, wenn über die gesetzlich vorgeschriebenen Maßnahmen der Haushaltsaufstellung, der Haushaltsbewirtschaftung und des Haushaltsabschluss hinaus ein Beteiligungshaushalt durchgeführt, ein Transparenzportal geschaffen oder Verträge geöffnet werden. Weitere Kostenblöcke ergeben sich in Baden-Württemberg aus dem bis 2016 anstehenden Wechsel der Kommunen von der Kameralistik zur Doppik. Ergänzende Kosten einer Einbindung in den vertikalen Mehrkanalansatz unterstreichen, dass die Demokratie und die Überwindung der digitalen Spaltung mit finanziellem Aufwand verbunden sind. Durch eine Kosten-Nutzen-Rechnung lässt sich dieser Eindruck andererseits relativieren: Die Öffnung der Haushaltsdaten kann auch als Rechenschaftspflicht des Staates, der Verwaltung und der Politik gegenüber den Bürgern verstanden werden. Der Steuerzahler hat als Finanzier und Auftragnehmer ein Recht darauf zu erfahren, was mit seinen Steuergeldern geschieht und wie die gewählten Repräsentanten im Deutschen Bundestag, im Landtag, im Kreistag und im Gemeinderat mit seinen Geldern umgehen. Sollten durch die gewonnene Haushaltstransparenz ungewollte Fehlentwicklungen bekannt werden, so könnten Politik, Verwaltung und Rechnungsprüfer rasch gegensteuern, um mit gezielten Gegenmaßnahmen die gewünschten Effekte zu realisieren. Eine weitere Öffnung des Haushaltswesens kann und sollte sich daher auch finanziell rechnen.

5.5 Strategie

Zur erfolgreichen Umsetzung der skizzierten Überlegungen zu Open Budget 2.0 sollte neben einer Vision und Zielen auch jeweils eine Implementierungsstrategie für Bund, Länder, Kreis und Stadt erarbeitet werden. Ausgangspunkt sind auch hier die einzelnen Phasen des Haushaltskreislaufes, jeweils unter Berücksichtigung der Vorstellungen der Bürger, der Politik und der Verwaltung.

Zu Beginn der Überlegungen steht eine Vision, aus der sich ein Leitbild zur weiteren Öffnung von Staat und Verwaltung im Sinne von Open Budget 2.0 ableiten lässt. Daraus ergeben sich konkrete Ziele wie etwa flächendeckend offene Haushaltsdaten, die Durchführung eines Beteiligungshaushalts, die Einrichtung eines Transparenz- und Haushaltsportals oder die Öffnung von Verträgen. Vorschläge zu den Grenzen einer Öffnung sollten auch vorliegen. Vision, Leitbild, Ziele und mögliche Umsetzungsstrategien hierzu können von der Politik vorgegeben oder von der Verwaltung im Zusammenspiel mit der Politik erarbeitet werden. Offenheit als Vorgabe muss mehrheitsfähig sein, soweit Abstimmungshürden zu überwinden sind. Die Vorstellungen können bei Bund, Ländern, Kreisen, Städten und Gemeinden mit Blick auf die acht Anknüpfungspunkte im Haushaltskreislauf variieren. Ein Beteiligungshaushalt in einer kleineren Gemeinde erscheint beispielsweise mit Präsenzveranstaltungen in seiner Durchführung noch praktikabel. Auf Landes- oder Bundesebene ist derzeit kaum daran zu denken. Heute könnte dies nur mit IT-Unterstützung realisiert werden. Die Veröffentlichung von Rohdaten ist auf allen Ebenen bereits möglich. Die frühzeitige Vereinbarung gemeinsamer technischer Haushalts- und Transparenzstandards hilft, langfristig echte Interoperabilität zu realisieren. Erste Erfahrungen mit der Umsetzung von Open Budget 2.0 sollten sich in einem Fachressort oder Themenfeld gewinnen lassen. Es ist damit zu rechnen, dass es einige Vorreiter auf Landes-, Kreis-, Stadt- und Gemeindeebene geben wird. Ein wikibasiertes Handbuch könnte den inhaltlichen Austausch zu Open Budget 2.0 in Deutschland beschleunigen. Aus einer Mitwirkung Deutschlands an der Open Government Partnership (<http://www.opengovpartnership.org>) könnten sich weitere wertvolle Impulse im internationalen Austausch ergeben.

Bewerbung und Medienpräsenz sind bei jeder Form der Öffnung wichtig. Andernfalls hilft es der öffentlichen Akzeptanz kaum, wenn niemand die Initiative, den transparenten Haushalt und die Mitwirkungsmöglichkeiten kennt. Hier stellt sich die Frage, ob die Bürgerschaft in ihrer Breite oder nur eine kleine intellektuelle Schicht unter Mitwirkung der Presse am öffentlichen Haushalt ein ernsthaftes Interesse hat und sich einbringen kann und wird. So besteht die Sorge, die Bevölkerung sei von Papier und Zahlenwerken bereits überfordert. Marketingkampagnen und Schulungsangebote fördern die Information von Bürgern über die Haushaltstransparenz und deren Qualifikation zur Mitwirkung. Jeder Impuls sollte zählen. Idealtypisch möchte die Bürgerschaft zu jedem Zeitpunkt wissen, was passiert und wie der aktuelle Status ist. Um alle zu ermutigen, sollte über Einflussmöglichkeiten, Ergebnisverwertung und Fristen realistisch informiert werden. Ziel muss eine dauerhafte Mobilisierung und Beteiligung der Bevölkerung sein. Bei Beteiligungshaushalten kann dies auch über wechselnde Themen erzielt werden. Der Bürger muss jedenfalls spüren, dass er etwas bewirken kann. Wollen Bürger dann jährlich bei der Beschlussfassung von Haushaltsgesetz oder Haushaltsatzung mitstimmen, müssten sie sich selbst in das Parlament oder den Rat wählen lassen.

Eine wichtige Zielgruppe sind Abgeordnete und Räte. Sie haben ein ganz persönliches Interesse an frei zugänglichen Haushaltsdaten, interaktiven Visualisierungen und Transparenzportalen, da solche Aufbereitungen ihnen bei der Meinungsbildung und bei der Vorbereitung komplexer Entscheidungen helfen, die sie in regelmäßigen Abständen treffen müssen.

6 Fazit

Im vorliegenden Gutachten wurde die Idee von Open Budget 2.0 als weitergehende Öffnung des Haushaltswesens um den Haushaltskreislauf skizziert. Nach einer Definition der Begrifflichkeiten folgten hierzu Anmerkungen zum aktuellen Stand der Öffnung bei Bund, Ländern, Kreisen, Städten und Gemeinden. Aufbauend darauf wurden die möglichen Anknüpfungspunkte an die bisherige Organisation der Haushaltsführung sowie Herausforderungen unter Berücksichtigung von rechtlichen Aspekten, Technologie, Organisation, Finanzen und strategischen Überlegungen skizziert. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Themen Open Budget 2.0 und Öffnung der Haushaltsdaten durch neue Erkenntnisse aus dem Einsatz sozialer Medien gerade erst zu entwickeln beginnen. Eine Öffnung passt gut in die gepflegte deutsche Haushaltsgrundsatztradition von Transparenz, Vollständigkeit, Klarheit, Wahrheit, Öffentlichkeit und öffentlicher Haushaltsdebatte. Das sich derzeit öffnende Zeitfenster im Land Baden-Württemberg durch die neue grün-rote Landesregierung, im Bodenseekreis durch die Umstellung auf ein leistungsfähiges HKR-System und in der Stadt Friedrichshafen durch das Engagement des Oberbürgermeisters für Transparenz und Bürgerbeteiligung bietet dem Themenfeld Open Budget 2.0 in der T-City Friedrichshafen eine gute Ausgangsperspektive.

Mit diesen Überlegungen zu Open Budget 2.0 soll die Diskussion um eine weitere Öffnung des Haushaltswesens und möglicher Folgen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene weiter angestoßen werden. Die Herausforderungen, vor welchen der Staat, die Politik und die Verwaltung derzeit stehen, sind vielfältig und betreffen auch das Haushaltswesen. Ein Erfahrungsaustausch zur Öffnung des Haushaltswesens hilft, um von den theoretischen Potentialen und den real gemachten Erfahrungen anderer Gebietskörperschaften zu profitieren. Aus diesen Erkenntnissen und vorbildhaften Lösungen können Anregungen für eigene Schwerpunkte gewonnen, Hinweise zur Vermeidung von Fehlschlägen gezogen und eine Folgenabschätzung konkretisiert werden. Zum Erfahrungsaustausch eignet sich ein wikibasiertes Handbuch zu Open Budget mit einer Sammlung von Best Practices. Ergänzend sollte in Deutschland zur Standortbestimmung der Open Budget Index auf Ebene der Länder, der Kreise, der Städte und Gemeinden erhoben werden.

Die skizzierten Themen und Herausforderungen sollen für die T-City Friedrichshafen als Ausgangspunkt für eine politische und verwaltungsinterne Diskussion verstanden werden: Wie könnte sich das Haushaltswesen durch die vorhandenen Möglichkeiten einer Breitbandvernetzung im Sinne von mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung weiterentwickeln? Gerade weil viele Häfler Bürger auf Infrastrukturprojekte warten, etwa auf die Elektrifizierung der Südbahn Ulm-Friedrichshafen-Lindau und die Umgehung B31 neu (<http://www.friedrichshafen.de/wirtschaft-verkehr/b-31-neu>), für die derzeit bei Bund und Land keine Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, ist es wichtig zu verstehen, wie Haushaltstransparenz und Bürgerbeteiligung funktionieren und helfen können, um die eigenen Vorstellungen erfolgreich zu realisieren. Mit Blick auf die Verschuldung öffentlicher Haushalte und zu erwartender sinkender Steuereinnahmen stellt sich zudem die Frage, wie Open Budget 2.0 etwas zur Lösung der Finanzierungsprobleme von Stadt, Kreis, Land und Bund beitragen könnte. Vielleicht eröffnen Sparhaushalte und der Einblick in die Haushaltsbewirtschaftung auf allen Ebenen ganz neue Akzente. Eine Umsetzung dieser Gedanken sollte allerdings nicht nur durch die Politik von oben nach unten durchgesetzt werden. Ganz im Sinne von Open Government sind auch die Bürger in die Konzeption einer Öffnung des Haushaltswesens einzubinden. Werden deren Vorschläge berücksichtigt, wächst das Interesse in der Bevölkerung. Der unbedingte Wille der Politik dieses Thema durchzusetzen ist allerdings die Voraussetzung zur Durchführung dieser liberalen Idee. Es gibt viel zu tun. Schließlich befinden wir uns noch in der digitalen Pionier- und Gründerzeit!

Literatur

Belz 2011: Belz, Nina: Der Bürger darf an sich selbst sparen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. September 2011, FAZ Verlag, Frankfurt 2011. Online: <http://www.faz.net/-024eva>.

Berners-Lee 2006: Berners-Lee, Tim: Linked Data – Design Issues, World Wide Web Consortium (W3C), London 2006. Online: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.

BMF 2007: Projektgruppe MHR im Bundesministerium für Finanzen: Konzept für ein modernisiertes Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes, Bundesministerium für Finanzen, Berlin 2007.

BRH 2010: Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundesrechnungshof, Bonn 2010.

Burth/Gnädinger 2011: Burth, Andreas und Gnädinger, Marc: Rechenschaftsbericht, in: Haushaltssteuerung.de - Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, Hamburg 2011. Online: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-rechenschaftsbericht.html>.

B90Grüne/SPD 2011: Bündnis 90 / Die Grünen Baden-Württemberg und SPD Baden-Württemberg: Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg - Baden-Württemberg 2011 - 2016, Stuttgart 2011.

COM 2001 428: Europäische Kommission: Europäisches Regieren - Ein Weissbuch, EU KOM 2001 – 428, Europäische Kommission, Brüssel 2001. Online: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf.

Davis/Baxandall/Musto 2011: Davis, Benjamin; Baxandall, Phineas und Musto, Jeffrey: Following the Money 2011 - How the 50 States Rate in Providing Online Access to Government Spending Data, U.S. PIRG Education Fund, Washington DC 2011. Online: <http://cdn.publicinterestnetwork.org/assets/d1b1c8a147fbf379dfc14c8c86a83e52/Following-the-Money-2011-vUS.pdf>.

Friedrichshafen 2011: Stadt Friedrichshafen: Finanzen, Stadtkämmerei der Stadt Friedrichshafen, Friedrichshafen 2011. Online: <http://www.friedrichshafen.de/verwaltung-politik/finanzen>.

Herzberg 2005: Herzberg, Carsten: Bürgerhaushalt in Großstädten - Arbeitsmaterialien für die Umsetzung, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2005. Online: <http://www.bpb.de/files/UHQF3Q.pdf>.

Holtkamp 2000: Holtkamp, Lars: Kommunale Haushaltspolitik in NRW - Haushaltslage - Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Dissertation an Ruhr-Universität Bochum, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen 2000.

Holtkamp 2008: Holtkamp, Lars: Bürgerhaushalt: in: Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008, S. 222-235.

- IBP 2010: International Budget Partnership:** Open Budget Survey 2010, Washington 2010.
Online: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf.
- IG Collaboratory 2010: Internet & Gesellschaft Co:llaboratory:** Offene Staatskunst - Bessere Politik durch Open Government?, Abschlussbericht, 1. Auflage, Berlin 2010.
- IM NRW/Bertelsmann Stiftung 2004:** Innenministerium Nordrhein-Westfalen und Bertelsmann Stiftung: Kommunalen Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, Düsseldorf 2004.
Online: <http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/plugins/wp-publications-archive/openfile.php?action=open&file=5>.
- LBW 2009: Landesregierung Baden-Württemberg:** Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags, hier: Beratende Äußerung des Rechnungshofs vom 27. März 2007 zur Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung, Mitteilung der Landesregierung, Drucksache 14/5606, Landtag Baden-Württemberg, Stuttgart 2009.
- LRA Bodenseekreis 2011: Kämmerei im Landratsamt des Bodenseekreises:** Sitzungsvorlage - Neues Finanzwesen, Auswahl einer neuen Finanzwesensoftware und Vergabe des Auftrags, Vorlage 162/2011, Kreistag des Bodenseekreises, Friedrichshafen 2011. Online: https://ratsinfo.bodenseekreis.de/buergerinfo/vo0050.php?_kvonr=189&voselect=42.
- von Lucke 2010: von Lucke, Jörn:** Open Government - Öffnung von Staat und Verwaltung, Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen, Version vom 9.05.2010, Deutsche Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin University gGmbH, Friedrichshafen 2010. Online: http://www.zeppelin-university.de/deutsch/lehrstuehle/ticc/JvL-100509-Open_Government-V2.pdf.
- von Lucke 2011: von Lucke, Jörn:** Open Budget – Gedanken zur Öffnung des Haushaltswesens im Zeitalter sozialer Medien und vernetzter Communities, in: Hans-Ulrich Heiß, Peter Pepper, Holger Schlinghoff und Jörg Schneider (Hrsg.): INFORMATIK 2011 – Informatik schafft Communities, CD-ROM, GI-Edition, Lecture Notes, Gesellschaft für Informatik, Bonn 2011.
Online: <http://www.user.tu-berlin.de/komm/CD/paper/061123.pdf>.
- von Lucke/Geiger 2010: von Lucke, Jörn und Geiger, Christian:** Open Government Data - Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors, Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen, Stand: 3.12.2010, Deutsche Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin University gGmbH, Friedrichshafen 2010. Online: <http://www.zeppelin-university.de/deutsch/lehrstuehle/ticc/TICC-101203-OpenGovernmentData-V1.pdf>.
- Matatko 2010: Matatko, Anja:** GeoFinanzen: Unterstützung kommunaler Entscheidungsprozesse durch kartographische Präsentation von Finanzdaten, in: Schrenk, Manfred; Popovich, Vasily V. und Zeile, Peter: REAL CORP 2010 Proceedings/Tagungsband, Wien, 2010, S. 315-323.
Online: http://www.corp.at/archive/CORP2010_15.pdf.
- Mayntz 2006: Mayntz, Gregor:** Der Haushalt des Bundes - Das Königsrecht des Parlaments, in: Blickpunkt Bundestag, Ausgabe SPEZIAL 04/2006, Deutscher Bundestag, Berlin 2006, S. 1-7.
Online: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/40134500.pdf>.

Napitupulu 2011: Napitupulu, Andry Andreas: Fostering Open Government Through Budget Transparency In Local Government Budgetary Process In Indonesia, Master Thesis, Zeppelin Universität, Friedrichshafen 2011.

OECD 2003: Organisation for Economic Co-operation and Development: Open Government - Fostering Dialogue with Civil Society, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris 2003.

RBW 2011: Rechnungshof Baden-Württemberg: Denkschrift 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg, Rechnungshof Baden-Württemberg, Karlsruhe 2011.
Online: <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fm7/976/Denkschrift%202011.pdf>.

Schmidt 2002: Schmidt, Uwe: Haushaltskreislauf, in: Eichhorn, Peter u.a. (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002, S. 474.

Sunlight Foundation 2010: Sunlight Foundation: Ten Principles for Opening Up Government Information, Sunlight Foundation, Washington DC 2010.

Verzeichnis der zitierten Gesetze

Bundeshaushaltsordnung (BHO): Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1885).

Bundesrechnungshofgesetz (BRHG): Gesetz über den Bundesrechnungshof vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1445), zuletzt geändert durch Artikel 15 Absatz 82 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

BWVerf: Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Änderungsgesetzes vom 7. Februar 2011 (GBl. S. 46).

GÄG: Gesetz zur Änderung des Gemeindegewirtschaftsrechts vom 1. Dezember 2005 (GBl. S. 705).

GemO BW 2000: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582).

GemO BW: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582), zuletzt geändert durch Artikel 17 d des Gesetzes vom 9. November 2010 (GBl. S. 793, 962).

Grundgesetz (GG): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. III, S. 100-1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

Haushaltsgesetz 2011: Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2011 vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2228).

Haushaltssatzung 2010/11: Haushaltssatzung der Stadt Friedrichshafen für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 in der Fassung vom 25. März 2010, zuletzt geändert durch den städtischen Nachtragshaushalt 2011 vom 29. März 2011.

Informationsfreiheitsgesetz (IFG): Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes in der Fassung vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722).

Landeshaushaltsordnung (LHO): Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 19. Oktober 1971 (GBl. S. 428), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. März 2010 (GBl. S. 265, 267).

Public Act 096-0225: Civil Administrative Code of Illinois, zuletzt geändert durch Public Act 096-0225 (Illinois Transparency and Accountability Portal (ITAP)) in der Fassung vom 11. August 2009 durch die Illinois General Assembly.

Rechnungshofgesetz (RHG): Gesetz über den Rechnungshof Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 9. November 2010 (GBl. S. 593).

Staatshaushaltsgesetz 2010/11 (StHG 2010/11): Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2010/11 in der Fassung vom 1. März 2010 (GBl. S. 269), zuletzt geändert durch den vierten Nachtragshaushalt 2011 vom 27. Juli 2011 (GBl. S. 397).

Strafgesetzbuch (StGB): Strafgesetzbuch vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Juni 2011 (BGBl. I S. 1266).

Verordnung EG 259/2008: Verordnung (EG) Nr. 259/2008 der Europäischen Kommission in der Fassung vom 18. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Amtsblatt der Europäischen Union vom 19. März 2008, S. L 76/28.