

Open Budget - Gedanken zur Öffnung des Haushaltswesens im Zeitalter sozialer Medien und vernetzter Communities

Jörn von Lucke

Deutsche Telekom Institute for Connected Cities
Zeppelin University gGmbH
Am Seemooser Horn 20
88045 Friedrichshafen
joern.vonlucke@zeppelin-university.de

Abstract: Ausgehend vom Lebenszyklus eines öffentlichen Haushalts wird in diesem Beitrag skizziert, wo im Zeitalter sozialer Medien Anknüpfungspunkte für eine Öffnung des Haushaltswesens und eine stärkere Einbindung der Bevölkerung bestehen. Dazu zählen ein Open Budget Index, ein offener Haushaltsplan, eine öffentliche Haushaltsdiskussion, ein transparenter Beschluss, ein offener Vollzug, eine offene Rechenschaftslegung und eine offene Prüfung. Offen bleibt dabei, ob die skizzierten Potentiale künftig von Politik und Verwaltung auch genutzt werden.

1 Open Budget – Gedanken zur Öffnung des Haushaltswesens

Das öffentliche Haushaltswesen gibt den Rahmen zur Planung, Bewirtschaftung und Rechnungsprüfung der Budgets von Gebietskörperschaften und ihren Behörden vor. Konkret planen und diskutieren die Verantwortlichen für einen bestimmten Zeitraum (in der Regel ein Haushaltsjahr, durchaus aber auch bei einem Doppelhaushalt für zwei Jahre) über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben und damit die Sicherung der Aufgabenfinanzierung. Anschließend wird der Haushalt in Form eines Gesetzes oder einer Satzung beschlossen und somit zum Haushaltsjahresbeginn bewilligt. Im Haushaltsjahr wird dieser dann im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorschriften von der Verwaltung bewirtschaftet. Nach Abschluss des Haushaltsjahres erfolgt die Rechenschaftslegung zum Haushaltsabschluss, die Prüfung durch die Rechnungshöfe beziehungsweise Rechnungsprüfungsämter und eine Entlastung der Verantwortlichen [Sch02:474].

Zu den in Deutschland gültigen Haushaltsgrundsätzen gehören auch mehrere Transparenz- und Öffentlichkeitspflichten, mit denen die Bevölkerung über die Pläne, Bewirtschaftung, Rechnungslegung und Prüfung informiert werden soll. Hierzu zählen unter anderem die Budgetöffentlichkeit (Art 104a ff. GG), die Haushaltsprinzipien der Vollständigkeit, der Klarheit und der Öffentlichkeit sowie die öffentliche Haushaltsdebatte.

Derzeit ist eine Öffnung von Staat und Verwaltung zu beobachten. Soziale Medien, Web 2.0-Technologien und virtuelle Gemeinschaften spielen eine zunehmend wichtigere

Rolle. Die Öffentlichkeit kann so besser informiert und in bestehende Abläufe eingebunden werden. Überlegungen zu Transparenz 2.0, Partizipation 2.0 und Kollaboration 2.0 eröffnen hier ganz neue Perspektiven [vL10][LiBe08][BIT08][Osi08][Nov09][LaRu10]. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Übertragbarkeit dieser Gedanken auf das öffentliche Haushaltswesen. Gerade in Übereinstimmung mit den bestehenden Transparenz- und Öffentlichkeitspflichten gibt es nun vielfältige Ansatzpunkte für eine Öffnung des Haushaltswesens (Open Budget), bei denen die Bevölkerung konstruktiv in die bestehenden Haushaltsprozesse eingebunden werden kann. Zugleich eröffnen sich neue Ansätze, um die Komplexität der Zahlenwerke, Nachteile ihrer papierbasierten Aufbereitung und die unzureichenden Diskussionsformate pragmatisch zu überwinden.

Die Forschungsfrage lautet daher darzulegen, welche neuen Ansätze zur Öffnung mit Blick auf Web 2.0-Technologien und virtuelle Gemeinschaften im Lebenszyklus eines öffentlichen Haushalts vorhanden sind. Ausgehend vom Haushaltskreislauf soll in diesem Beitrag aufgezeigt werden, ob und wo in der Bundesrepublik Deutschland Anknüpfungspunkte für eine Öffnung im Haushaltswesen und eine stärkere Einbindung der Bevölkerung im Zeitalter sozialer Medien bestehen. Ganz bewusst wird eine normative, gestaltungsorientierte Vorgehensweise gewählt, um zu Beginn der eigenen Forschungsaktivitäten zunächst einmal aufzuzeigen, welche Möglichkeiten denkbar sind, auf die in nachfolgenden Projekten vertieft eingegangen werden kann. Soweit zu diesen Überlegungen bereits beispielhafte Umsetzungen bestehen, werden diese zusammen mit einer bewusst kurz gehaltenen Eignungsabwägung dargestellt.

2 Open Budget Index als ein Vorschlag zur Messung der Öffnung

Zu Beginn aller Überlegungen stellt sich die Frage, ob und mit Hilfe welcher Kriterien Offenheit im Haushaltswesen gemessen werden kann. Solide Messkriterien sind hilfreich, um Vergleiche zwischen Gebietskörperschaften und Staaten vorzunehmen oder um einen Trend zu belegen. 2006 hat die International Budget Partnership (IBP) erstmals mit Hilfe eines Open Budget Surveys [IBP10] einen Open Budget Index präsentiert, der seitdem alle zwei Jahre überprüft und aktualisiert veröffentlicht wird: <http://www.openbudgetindex.org>. Ziel des Indizes ist es, Transparenz und Rechenschaftspflichten nationaler Haushalte vergleichbar zu machen, um Fehlentwicklungen in Staaten aufzuzeigen und um über Visualisierungen und Länderberichte auf Verbesserungsmöglichkeiten hinzuweisen. Grundlage ist ein Fragebogen mit 123 Fragen in sieben Sprachen rund um den gesamten Haushaltszyklus [IBP10b]. Bei allem Umfang orientiert sich dieser bisher aber nur an den klassischen Abläufen im Haushaltswesen und den Möglichkeiten des Internet im Allgemeinen, ohne bereits die bestehenden Potentiale von Web 2.0-Technologien und Open Data angemessen zu berücksichtigen.

Für künftige Auswertungen ab 2012 ist daher eine konzeptionelle Weiterentwicklung des Open Budget Index erforderlich. So sollte gesondert abgefragt werden, ob und wann Haushaltsdaten frei zugänglich in offenen Formaten [vLGe10: 2 ff. und 18 ff.] hinterlegt werden, wie diese Daten von den verschiedenen Interessengruppen genutzt werden und in wie weit sich die Bürgerschaft selbst aktiv in die Haushaltsprozesse einbringen kann. Zudem muss überlegt werden, wie ein bisher national ausgerichteter Open Budget Index

an die Anforderungen der subnationalen und kommunalen Ebene anzupassen ist.¹ Ein solcher Ansatz ermöglicht Vergleichsringen echte Benchmarks nach dem Vorbild des Open Budget Surveys auf regionaler und lokaler Ebene, die es bisher noch nicht gibt.

Ein offener Haushaltsindex (Open Budget Index) trägt wesentlich zur Messung und Visualisierung der Öffnung des Haushaltswesen bei. Er erleichtert das Verständnis der komplexen Thematik, bereitet den aktuellen Status verständlich auf, eröffnet Vergleichsmöglichkeiten und fordert zur Diskussion über Stand und Perspektiven auf. Im Mittelpunkt steht dabei der umfassende ganzheitliche Ansatz, Öffnung und Offenheit rund um den gesamten Haushaltszyklus (Abbildung 1) zu betrachten: Vom Entwurf über Diskussion, Beschluss, Vollzug, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung.

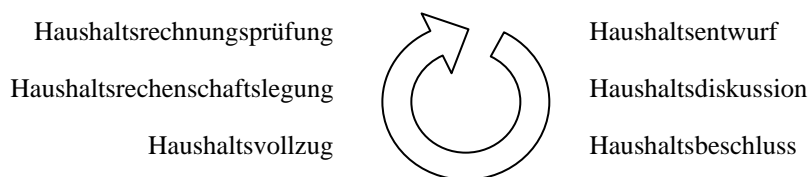


Abbildung 1: Haushaltszyklus

In den folgenden sechs Abschnitten wird für jede dieser Haushaltszyklusphasen separat aufgezeigt, welche weiteren Potentiale sich zu Gunsten von Budgettransparenz und Nachvollziehbarkeit durch Web 2.0-Technologien, virtuelle Gemeinschaften und die Gedanken der Open Data-Bewegung derzeit eröffnen. Trotz einzelner Vorreiter gibt es bisher keine flächendeckende Umsetzung dieser Überlegungen in der Verwaltung.

3 Offene Aufstellung zum Entwurf des Haushaltsplans

Grundlage vieler Haushaltspläne, die vor Beginn der Haushaltsperiode erstellt werden, ist das Regierungsprogramm. Aus ihm leiten sich die Aktivitäten ab, die im Auftrag von Regierung und Parlament durch die Verwaltung im Haushaltszeitraum durchgeführt werden sollen. Der Haushaltsplan ist dabei eigentlich eine systematische Zusammenstellung aller voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen für einen bestimmten Zeitraum. Er wird benötigt, um den Finanzbedarf und den Deckungsbedarf zu berechnen. Aus pragmatischen Gründen erarbeiten Regierung und Verwaltung die Erstellung gemeinsam, ehe die Legislative über den Entwurf diskutiert. So bereitet etwa der Kämmerer auf kommunaler Ebene nach Vorausschätzung der Deckungsmittel und Gesprächen zur Aufteilung der Finanzmasse die Entwürfe für die Fachbereichshaushalte und den Gesamthaushalt vor [Eic02:57-58].

¹ Die Idee zu einem weiterentwickelten Open Budget Index stammt aus einem Projektvorschlag von Andry Napitupulu (a.napitupulu@zeppelin-university.net, Zeppelin University), der sich im Frühjahr 2011 im Rahmen seiner Master Thesis mit dessen Erarbeitung und einer Einbettung in aktuelle technische Trends des Open Government auseinander gesetzt hat.

Ganz im Sinne eines Beteiligungshaushalts kann die Bürgerschaft im Vorfeld an der Erarbeitung und öffentlichen Diskussion des Haushaltsplans beteiligt werden. Im Sinne einer Konsultation sammeln Bürger Vorschläge, wofür ein vorgegebenes Investitionsbudget verausgabt werden könnte, wo konkret im Haushalt eine vorgegebene Summe eingespart werden sollte oder welche Ziele und Wirkungen in einem bestimmten Bereich mit einem Budget zu erreichen sind. Denkbar und im Sinne eines Bürgerhaushalts ist es auch, den Bürgern ohne politisches Mandat die Verantwortung zur Erstellung eines verbindlichen Haushaltsplans zu übertragen. Mittlerweile gibt es bereits ausgereifte IT-Systeme zur Erstellung von Bürgerhaushalten und vergleichbare Partizipationsangebote, die sich in ein vertikales mehrkanalbasiertes Vertriebskonzept der öffentlichen Verwaltung mit Zugängen über das Internet, Call Center, persönliche Anlaufstellen und den Schriftverkehr einfügen. Im Ergebnis wird so von einer Community aus der Bürgerschaft ein öffentlich zu diskutierender Haushaltsplanentwurf erstellt [Gün07][Ho108][FrK110].²

Eine Bereitstellung des Haushaltsplanentwurfs vor der politischen Haushaltsdebatte und einer Abstimmung erleichtert allen Beteiligten den Diskurs. Klassisch werden die Entwürfe in Form von papierbasierten Broschüren aufbereitet und an die Gremienmitglieder versandt. Interessierte Bürger dürfen die Entwürfe auch einsehen, müssen dazu aber persönlich in die Amtsstuben der Gebietskörperschaft kommen. Die Nachfrage nach solchen Angeboten bleibt recht überschaubar, da die Dokumente umfangreich, komplex und vielfach schwer verständlich sind. Die Komplexität eines Entwurfs fordert auch die zuständigen Gremien heraus, die aus politischen und profilschärfenden Erwägungen vielfach eine kontroverse Haushaltsdebatte einer kompakten Behandlung vorziehen. Vereinzelt werden Haushaltsentwürfe vom Finanzministerium oder der Kämmererei bereits elektronisch als PDF-Dokumente bereitgestellt und im Internet veröffentlicht. Dies erleichtert eine menschliche Einsichtnahme, unterbindet allerdings auch eine elektronische Weiterverarbeitung und automatisierte Auswertung.

4 Offene Haushaltsdiskussion

Wünschenswert ist es, wenn die Entwürfe und Pläne der Allgemeinheit im Sinne von Open Data in offenen, maschinenlesbaren Datenformaten zur Verfügung gestellt werden [vLGe10]. Dies bietet den Bürgern und Interessierten die Möglichkeit, die Daten selbst aufzubereiten, zu überprüfen, zu nutzen, zu visualisieren und zu kommentieren. Nutzen in einem Mehrebenensystem alle Ebenen zudem dieselben Standards, Schnittstellen und Ontologien (Titel- und Produktkataloge), lassen sich auch Auswertungen und Vergleiche über verschiedene Ebenen hinweg durchführen. Dies eröffnet vielfältige Ansätze für eine offene inhaltliche Haushaltsdiskussion auch unter Einbindung der Bevölkerung, an die bisher bei klassischen Haushaltsdebatten aus technischen Erwägungen nicht zu denken war. Insbesondere eine kartographische Aufbereitung in interaktiven Formaten hilft, die räumliche Mittelverteilung darzustellen [Mat10]. Gerade im knappen Zeitfenster

² Bis Ende März 2011 wurden in Deutschland auf kommunaler Ebene neun Ratsbeschlüsse zu einem Bürgerhaushalt erteilt. 54-mal wurde ein Bürgerhaushalt erstmalig und zehnmal fortlaufend durchgeführt, teils mit unterschiedlichen Erfolgen. Eine Gesamtübersicht hat die Bundeszentrale für politische Bildung gemeinsam mit Oliver Märker zusammengestellt: <http://www.buergerhaushalt.org/status>.

zwischen der Erstveröffentlichung der Haushaltspläne, der Behandlung in den Haushaltsausschüssen und dem entscheidenden Beschluss zum Haushaltsgesetz oder zur Haushaltssatzung besteht das größte Diskussions- und Meinungsbildungspotential. Impulse, Anregungen und Vorschläge von Bürgern, Bürgerinitiativen und Interessensverbänden bereichern die Haushaltsdiskussion insgesamt, egal ob diese über die Parteien, Fraktionen, Proteste oder die Presse eingebracht werden. Entscheidend ist dabei, dass die legislative Versammlung mit ihrem Budgetrecht weiterhin und unter Kenntnisnahme der eingebrachten Wünsche, Forderungen und Auflagen eigenständig entscheiden kann, wie sich Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen verteilen und wo keine Aktivitäten verfolgt werden.

Eine prototypische Umsetzung für einen kommentierungsfähigen Haushaltsplan hat das unabhängige Projekt „OffenerHaushalt.de“ von Tactical Tools (Friedrich Lindenberg) am Beispiel der beschlossenen Bundeshaltspläne (<http://bund.offenerhaushalt.de>) der Jahre 2006-2010 demonstriert. Dort werden allerdings nicht der künftige Plan, sondern die in den vergangenen fünf Jahren beschlossenen Bundeshaushalte in Form einer ganzseitigen Visual Tree Map visualisiert. Der Gesamthaushalt entspricht einem viereckigen Rechteck, das in seinem Umfang in farblich abgestufte kleinere Rechtecke, dem jeweiligen Budget der Behörden und Haushaltstitel angepasst, unterteilt ist. Jeder Haushaltstitel kann herausgenommen und detailliert angesehen werden, einschließlich eines Zugriffs auf historische Daten und Verweise. Dies erleichtert das Verständnis und die Navigation im Haushalt. Zugleich kann jeder Nutzer an jedem Haushaltstitel eigene Verweise und Kommentare hinterlegen. Wird ein solches Angebot in eine laufende Haushaltsdebatte eingebunden, sollten die beschließenden Gremien und Fraktionen die durch das Crowd Sourcing gewonnenen Impulse in ihrer Argumentation berücksichtigen. Andernfalls kann der Eindruck entstehen, dass mit solchen Diskussionsangeboten nur Scheindebatten zur Beschwichtigung der Bevölkerung und ohne nachhaltige Wirkung geführt werden. Entsteht erst einmal ein solcher Anschein, so wirkt dies auf die Teilnehmer demotivierend und reduziert deren Akzeptanz staatlicher Entscheidungen. 2011 wird der Einsatz des Open-Source-Angebots OffenerHaushalt erstmalig für die städtische Haushaltsdebatte in Weimar und den von der Stadt verwalteten Zeppelin-Stiftungshaushalt in Friedrichshafen vorbereitet.

Einen weiteren Ansatz zur Belebung der Haushaltsdiskussion eröffnen spielerisch aufgemachte Angebote im Internet, etwa von Tages- und Wochenzeitungen. Stellen diese ihren Lesern ausgereifte Werkzeuge zur Verfügung, mit denen diese Zahlenspiele, Simulationen und Budgetpuzzle vornehmen können, eröffnet dies anschließend Raum zum Austausch und zur Diskussion über die so entwickelten Ergebnisse und Vorschläge. So hat im November 2010 die New York Times für Ihre Leser ein Budget Puzzle (<http://www.nytimes.com/interactive/2010/11/13/weekinreview/deficits-graphic.html>) erstellt, bei dem die Nutzer versuchen müssen, die bestehende Haushaltslücke der US-amerikanischen Bundesverwaltung mit realistischen Einsparmaßnahmen zu schließen. Vorschläge konnten gespeichert, mit anderen Nutzern ausgetauscht und diskutiert werden. Aktiv genutzt wurde das „The Times’s Deficit Project“ vorwiegend nur kurz nach der Veröffentlichung in der New York Times. Die Nutzer bemängelten zudem noch fehlende Features wie etwa eine Übersicht, welche Wählergruppen von den Einsparungen eigentlich betroffen sind. Nicht nachvollziehbar ist zudem, in wieweit die Beiträge

und Anregungen in die Plenardebatten und Entscheidungen des US Kongress einfließen konnten und zu Wahrnehmungsveränderungen bei den Meinungsmultiplikatoren führten.

In Deutschland veröffentlicht der Bund der Steuerzahler Deutschland e.V. jährlich ein so genanntes Schwarzbuch (<http://schwarzbuch.steuerzahler.de>) mit Beispielen bei Bund, Ländern und Kommunen, in denen die öffentliche Hand bisher einen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit Steuergeldern vermissen lässt. Die Mitarbeiter der Landesverbände und der Bundesgeschäftsstelle des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V. gehen Hinweisen auf einen vermeintlich sorglosen Umgang mit Steuergeld nach, prüfen Pläne und Dokumente, reden und korrespondieren mit Behörden und Politikern, um Projekte zu verhindern, bei denen Verschwendung von Steuermitteln droht [Däk10].

5 Transparenter Beschluss von Haushaltsgesetzen und -satzungen

Nach Abschluss der Haushaltsdebatte, die nur zum Teil in der Öffentlichkeit, vor allem aber in den zuständigen Gremien, Haushaltsausschüssen und legislativen Versammlungen geführt wird, beschließt die legislative Versammlung einer Gebietskörperschaft das Haushaltsgesetz (Bund und Länder) oder die Haushaltssatzung (Kommunen). Gesetz beziehungsweise Satzung sind die rechtliche Grundlage zur Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Gebietskörperschaft in der kommenden Haushaltsperiode. Insofern sollten sie zeitnah nach ihrem Beschluss den Mitarbeitern in den Behörden zugänglich gemacht werden. Diese Information kann als Rundschreiben an Behörden, Haushaltsbeauftragte und Titelverwalter versandt werden. Vorstellbar ist auch eine verwaltungsinterne Publikation über das Intranet. Ganz im Sinne echter Haushaltstransparenz ist jedoch eine Veröffentlichung in einem offenen Dateiformat über das Internet empfehlenswert, von der auch die Bürgerschaft, die Wirtschaft und die Presse zeitnah Kenntnis erlangen, um die beschlossenen Haushaltsdaten für unterschiedlichste Zwecke zu nutzen.

Im Sinne einer laufenden Beobachtung politischer Aktivitäten gewählter Repräsentanten kann auch das Abstimmungsverhalten während der Haushaltsbeschlüsse visualisiert werden. Im Schweizer Parlament übernehmen die Parlamentsdienste diese Aufgabe. Seit über zehn Jahren ist in das Amtliche Bulletin bereits eine Aufbereitung jeder namentlichen Abstimmung integriert. So kann auch das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten zu den Budgetvoranschlägen der Eidgenossenschaft 2011 nachverfolgt werden: http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4816/339130/d_n_4816_339130_339131.htm. In Deutschland hat seit 2008 das öffentlich-rechtliche Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) mit dem ZDF Parlameter (<http://parlameter.zdf.de>) diese Aufgabe auf Bundesebene übernommen. Bürger können sich mit einer interaktiven graphischen Übersicht über das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten des Deutschen Bundestags informieren, etwa der Zustimmung zu Haushaltsgesetzen (Bundeshaltsplan 2010: <http://p.zdf.de?r=1148>, Bundeshaushaltsplan 2011: <http://p.zdf.de?r=1149>). Der Deutsche Bundestag selbst beschränkt sich in seinen amtlichen Protokollen lediglich auf eine knappe Zusammenfassung der Stimmenverteilung pro Abstimmung.

Eine direktdemokratische Einbindung der stimmberechtigten Bürger in die Budgetabstimmung, etwa in Form von Delegative-Democracy-Konzepten [Ford02], wäre tech-

nisch vorstellbar. Dies entspricht allerdings nicht dem derzeitigen Demokratie- und Budgetverständnis parlamentarischer Gremien in Deutschland. Entwickeln sich aus den derzeit laufenden Delegative-Democracy-Pilotprojekten wie etwa Liquid Feedback (<http://liquidfeedback.org>) oder Adhocracy (<http://wiki.liqd.net/Adhocracy>) jedoch verlässliche und vertrauensvolle Softwarelösungen zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im politischen Bereich, so könnten künftige Generationen in dieser Fragestellung zu einer anderen Entscheidung kommen und ihren Einsatz fordern.

6 Offener Haushaltsvollzug zur Bewirtschaftung des Haushalts

Während des Haushaltszeitraums obliegt es der öffentlichen Verwaltung und den jeweiligen Haushaltsbeauftragten, die Bewirtschaftung des Haushalts zu vollziehen. Dazu nutzen Ministerien, Behörden und Ämter Haushaltsbewirtschaftungssysteme, also speziell entwickelte Softwareprodukte für das öffentliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) [The07]. Mit dieser Software können Titelverwalter nach Feststellung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit Zahlungen über die Kasse annehmen oder leisten, Buchungen vornehmen oder andere buchungspflichtigen Vorgänge in die Bücher des Rechnungswesens eintragen. HKR-Systeme gibt es für sowohl die Kameralistik als auch für die Doppik im öffentlichen Haushaltswesen. Der Beauftragte des Haushalts, dem die Gesamtverantwortung aller Buchungen obliegt, kann sich mit Hilfe dieser elektronischen Systeme jederzeit eine Gesamtübersicht verschaffen, soweit Buchungen bereits verbucht wurden. Auf dieser Grundlage können Monats-, Quartals- und Halbjahresberichte zum Stand des Haushaltsvollzugs erzeugt werden.

Wünschenswert im Sinne eines offenen Haushaltswesens sind einfache, verständliche und frei zugängliche Übersichten (Cockpits) zum tagesaktuellen Stand der Bewirtschaftung jedes Titels, jeder Behörde und jeder Gebietskörperschaft. In diesem Zusammenhang ist der Umfang des bewilligten Budgets nur eine Komponente. Ebenso dargestellt werden sollten die bereits abgerufenen Mittel einschließlich ihrer Verwendung und die noch abrufbaren Mittel. Solche Übersichten können automatisch aus HKR-Systemen heraus erzeugt werden, etwa in dem die Buchungen einmal täglich (nachts) in ein separates Data Warehouse überführt und dort ausgewertet und visualisiert werden. Die Abgeordneten im Landtag von Baden-Württemberg verfügen mit dem Abgeordneteninformationssystem (AIS) über ein solches preisgekröntes Informationsangebot, auf das die Bürger des Landes bisher allerdings keinen Zugriff erhalten. In Texas hat 2008 die staatliche Haushaltsbeauftragte Susan Combs dafür gesorgt, dass jeder Interessierte über das Internet auf dieses Budget Data Warehouse zugreifen kann. Tagesaktuell können so über das Portal <http://www.texasransparency.org/moneygoes> das Ausgabeverhalten nach Behörden, Verwendungszwecken und Einkaufscodes, die Zahlungsempfänger, die Reisekosten und die Stipendienvergabe ausgewertet werden. Zudem lassen sich über das Portal <http://www.texasransparency.org/budget> Haushaltsplan und reale Haushaltsbewirtschaftung behördengenau miteinander abgleichen. Ähnliche umfassende Angebote gibt es auch in den US-Staaten Kentucky (<http://opendoor.ky.gov>), Indiana (<http://www.in.gov/itp>), Arizona (<http://openbooks.az.gov>) und Louisiana (<http://www.latranc.la.gov>), in etwas reduzierter Form bereits in 35 anderen US-Staaten

[DBM11:40-41] sowie mit USASpending.gov (<http://www.usaspending.gov>) auf Bundesebene.

Ganz im Sinne von Haushaltstransparenz und offener Haushaltsvollzug sollten an dieser Stelle auch alle von staatlichen Stellen unterzeichneten Verträge nach ihrer Unterzeichnung offengelegt werden, soweit sich aus ihnen Zahlungsverpflichtungen für die öffentliche Hand ergeben. Das öffentliche Interesse der Steuerzahler überwiegt dabei die Geschäftsinteressen der Unternehmungen, die eine Aufdeckung von Betriebsgeheimnissen durch die Offenlegung ihrer Kalkulation befürchten. Das State Contract Portal des US-Bundesstaats Indiana (<http://www.in.gov/itp/2336.htm>) zeigt exemplarisch auf, wie sich eine Auswertung abgeschlossener Verträge realisieren lässt [DBM11:40].

Ebenfalls hilfreich für Verwaltung, Politiker, Bürger und die Presse sind verständliche, übersichtliche und kompakte Informationen zum Stand des Projektmanagements in ganz verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Solche Zusammenstellungen helfen, um sich rasch einen Überblick über den Stand und potentielle Probleme zu verschaffen. Die US-amerikanische Bundesverwaltung hat 2009 mit ihrem Federal IT Dashboard (<http://it.usaspending.gov>) sehr übersichtlich demonstriert, wie eine solche frei zugängliche Aufbereitung auf Bundesebene über das Internet aussieht.

7 Offene Rechenschaftslegung zum Haushaltsabschluss

Mit dem Abschluss der Haushaltsperiode und dem obligatorischen Kassenschluss erfolgt in der Regel innerhalb der drei darauf folgenden Monate die Rechnungs- und Rechenschaftslegung einer Gebietskörperschaft. 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 doppischen Jahresabschlusses ist es, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage einer Gebietskörperschaft zusammen zu stellen. Dies erfolgt 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 [BG11].

Rechenschaftsberichte und Jahresabschlüsse von Behörden und Gebietskörperschaften sollten im Sinne eines offenen Haushaltswesens zeitnah nach ihrer Veröffentlichung und noch vor Abschluss der Rechnungsprüfung frei zugänglich gemacht werden. Dies muss nicht nur über gedruckte Exemplare für ausgewählte Zielgruppen erfolgen, sondern kann auch in elektronischen Publikationen über das Internet vorgenommen werden. Jede Aufbereitung in offenen Dateiformaten erleichtert die automatische Überprüfung der gemachten Angaben durch Dritte. Vorbildhaft in der Zusammenstellung ihrer Berichte

sind 2011 Texas (<http://www.texasparency.org/budget/reports.php>), die Indiana State Budget Agency (<http://www.in.gov/sba>) und das General Accounting Office des US-Bundesstaats Arizona (<http://www.gao.az.gov/financials>) [DBM11:40].

8 Offene Prüfung des Haushaltsabschluss

Die Prüfung der Rechnungslegung und der Rechenschaftsberichte erfolgt durch die Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter. Sie entscheiden autonom, wo und wann sie eine Prüfung in Behörden und Gebietskörperschaften vornehmen. Ihr Ansprechpartner ist dabei der jeweilige Beauftragte für den Haushalt. Die Prüfung erfolgt jedoch in den Referaten und Sachgebieten vor Ort durch die Mitarbeiter des Rechnungshofs beziehungsweise der Rechnungsämter. Geprüft wird dabei auf Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Haushaltsvollzugs. In der Regel wird binnen zwei Wochen nach Prüfungsabschluss ein Prüfungsbericht erstellt und versandt. In diesem Bericht werden die bei der Prüfung aufgefallenen Feststellungen und die noch offenen Fragen aufgeführt, die von der Behörde im Nachgang zu beantworten sind.

Ganz im Sinne einer offenen Rechenschaftslegung von Gebietskörperschaften und ihren Behörden und Organen ist es vorstellbar, dass diese über ihre Rechenschaftsberichte hinaus auch ihre gesamte Rechnungslegung mit den verbuchten Belegen über das Internet transparent und damit frei zugänglich machen. Die Bürger, interessierte Verbände wie etwa der Bund der Steuerzahler und die Presse können dann diese Berichte und Nachweise durchsehen, prüfen und gegebenenfalls mit Hilfe eines Budgetprüfungswikis auf Unregelmäßigkeiten hinweisen. Ein solch transparenter Crowd-Sourcing-Ansatz entfaltet dann seine Wirkung, sollten die Rechnungsprüfungsstellen personell unterbesetzt sein und Rechnungsprüfungen nicht im erforderlichen Umfang und nicht mit der gebotenen Intensität durchführen können, obwohl Missbräuche offensichtlich erscheinen.

Exemplarisch kann hier der Fall eines Abrechnungsbetrugs mehrerer Abgeordneten im britischen Parlament aus dem Jahr 2009 herangeführt werden. 2008 wurde eine öffentliche Einsichtnahme in die Abrechnungsunterlagen der britischen Abgeordneten verlangt. Im April 2009 stimmte das Unterhaus diesem Antrag zu, wobei vor einer anvisierten Veröffentlichung im Juli 2009 die Unterlagen an sensiblen Stellen noch redigiert werden sollten. Die britische Daily Telegraph Gruppe veröffentlichte jedoch seit Mai 2009 Auszüge einer ihr zugespielten unzensierten Zusammenstellung (Rohdaten auf einer Festplatte) und damit vor der Freigabe des britischen Parlaments. Die britische Tageszeitung The Guardian (<http://mps-expenses.guardian.co.uk>) deckte weitere Betrügereien mit ihren Lesern dadurch auf, dass sie gemeinsam die ihr vorliegenden Mittelverwendungsbelege über das Internet durchsahen. Bis April 2011 wurden von 458.000 Belegen über 223.500 Nachweise geprüft und in kritischen Fällen offen hinterfragt. Die von der über 27.500 Mitgliedern umfassenden Community dabei kollaborativ entdeckten Haushaltsverfehlungen und Betrügereien führten bereits im Mai 2009 zum Rücktritt zahlreicher Abgeordneter und Minister sowie bis 2011 auch teilweise zu ihrer rechtskräftigen Verurteilung. Besorgniserregend ist jeder einzelne entdeckte Missbrauchsfall. Werden durch eine gemeinsame Analyse, die sich im Zeitalter von Wikis kaum noch vermeiden lässt, jedoch 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. Gemeinsam mit den Bürgern kann hier ein Zeichen gesetzt werden, indem kollaborativ und konstruktiv agierende Communities unterstützt werden, die wie ein von der Bürgerschaft geprägtes Crowd Sourcing-Korrektiv wirken.

Rechnungshöfe veröffentlichen jährlich ihre Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der von ihr zu prüfenden Gebietskörperschaft in einer eigenständigen Publikation. In Deutschland wird dies von einer Pressemitteilung, einer Pressekonferenz und der zeitgleichen Veröffentlichung des vollständigen Berichts im Internet (Bundeshaushalt: Bundesrechnungshof: <http://www.bundesrechnungshof.de>) begleitet. Dies verfehlt nicht seine Wirkung auf die Presseorgane, die diese Anmerkungen aufgreifen und öffentlichkeitswirksam kommentieren. Die Beiträge des jeweiligen Rechnungshofs werden im Anschluss vom Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschuss 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 zudem bei ihrer Entscheidung, die Exekutive für die abgelaufene Haushaltsperiode zu entlasten, was zum endgültigen Abschluss des Haushaltszyklus erfolgt [BRH 2010].

9 Verstärkte Transparenz im Haushaltswesen

Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere Web 2.0-Technologien und soziale Medien, eröffnen neuartige Möglichkeiten, das Haushaltswesen im Sinne der gesetzlich geforderten Budgettransparenz noch weiter als bisher nachhaltig zu öffnen. Ansatzpunkte ergeben sich aus einem Open Budget Index, einem offenen Haushaltsplan, stärker in der Öffentlichkeit durchgeführte Haushaltsdiskussionen, einem transparenten Beschluss von Haushaltsgesetzen und Haushaltssatzungen, einem offenen Haushaltsvollzug, einer offenen Rechnungslegung und einer offenen Haushaltsprüfung. Grundsätzlich ist es wünschenswert, wenn über ein Haushaltsportal für jede Haushaltsperiode ein Zugriff auf bereits publizierte Entwürfe, beschlossene Pläne, Gesetze und Satzungen, Zwischen- und Abschlussberichte sowie Prüfungsberichte, Bemerkungen zur Haushaltsprüfung und Entlastungsnachweise gebündelt zugänglich sind.

Die vorhandenen technischen Möglichkeiten von Blogs, Wikis, Pads und Online-Communities sowie verständliche Visualisierungen bieten der Bevölkerung und interessierten Kreisen vielfältige Ansatzpunkte für eine Zusammenarbeit um das Budget, an die in einem papierbasierten Zeitalter nicht zu denken war. Aus der technisch begründeten Neuartigkeit ergibt sich eine Vielzahl neuer offener Forschungsfragen, die zum Abschluss des Beitrags lediglich angerissen werden können. Zunächst ist etwa an Fragen des konkreten Bedarfs (Nutzerbefragungen), der Angebotsgestaltung und der Akzeptanz entsprechender Angebote über alle Bevölkerungsschichten hinweg zu denken. Ebenso essentiell ist die Suche nach geeigneten Geschäftsmodellen und Investoren im öffentlichen Umfeld. Setzen die beteiligten Stellen im Haushaltswesen zunehmend auf offene Standards, Schnittstellen und Interoperabilität, können Haushaltssysteme noch stärker miteinander verknüpft werden und so Folgen von

Entscheidungen besser aufzeigen. In einem föderalen Mehrebenensystem, in dem die meisten Akteure Einzel- und Partikularinteressen verfolgen, stellt dies eine besondere Herausforderung dar, möchten sie sich mit Verweis auf ihre Budgethoheit doch eher von anderen Stellen keine haushaltsrechtlichen Vorgaben machen lassen. Diese Überlegungen verweisen auf wünschenswerte Grenzen von Haushaltstransparenz, die etwa mit der Geheimhaltung der Haushaltstitel der Nachrichtendienste bereits bestehen und durch die neuen technischen Möglichkeiten möglicherweise in ganz verschiedenen Bereichen neu justiert werden müssten. Künftige Forschungsergebnisse können hier wertvolle Anregungen liefern. Zudem könnten ein permanenter Zugriff der Öffentlichkeit auf die Haushaltsbuchungssysteme der Gebietskörperschaften und öffentliche Haushaltsprüfungswikis von den Verwaltungsmitarbeitern als eine umfassende Überwachung ihrer Arbeitsplätze verstanden werden. Ein solches Überwachungsszenario erzeugt Bedenken, die sich in eine andere Richtung verstärken, sollten Politik oder Verwaltung den Eindruck vermitteln, tatsächlich etwas verbergen zu wollen. Gerade mit Blick auf die Rechtsstaatlichkeit muss es daher im Interesse von Politik, Staat und Verwaltung sein, einerseits Transparenz als Element zur Kontrolle und Vertrauensgewinnung einzusetzen, andererseits die berechtigten Datenschutzforderungen der Mitarbeiter zu berücksichtigen. Weitere Forschungsarbeiten, die sich künftig mit diesen Fragen detaillierter auseinandersetzen, werden hier wertvolle Beiträge leisten können.

Durch die Möglichkeiten der Web 2.0-Technologien eröffnet sich derzeit die seltene Gelegenheit, eine stärkere und aktive Einbindung der Bürgerschaft in den Haushaltszyklus zu realisieren, das gesamte Haushaltswesen grundlegend zu optimieren und die bestehenden Abläufe an die neuen Möglichkeiten der sozialen Informations- und Kommunikationstechnologien anzupassen. Es liegt an den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung, dieses Potential zu erkennen und es mit Augenmaß ganz im Sinne einer konstruktiven Weiterentwicklung unseres demokratischen Gemeinwesens zu nutzen.

Literaturverzeichnis

- [BG11] Burth, A. und Gnädinger, M.: Rechenschaftsbericht. In: Haushaltssteuerung.de - Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, Hamburg, 2011.
- [BIT08] Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM): Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung - Grundzüge, Chancen, Beispiele und Handlungsvorschläge, Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V., Berlin, 2008.
- [BRH10] Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn, 2010.
- [Däk10] Däke, K.H.: Geleitwort zur 38. Ausgabe des Schwarzbuchs „Die öffentliche Verschwendung“, Wiesbaden, 2010. Online: <http://schwarzbuch10.steuerzahler.de> [2011-04-10].
- [DBM11] Davis, B.; Baxandall, P.; Musto J.: 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.
- [Eic02] Eichhorn, P.: Aufstellung des Haushaltsplans, in: Eichhorn, P. u.a. (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002, S. 57-58.
- [Ford02] Ford, B.: Delegationary Democracy, Yale University, Yale, 2002.

- [FrKl10] Franzke, J. und Kleger, H.: Bürgerhaushalte - Chancen und Grenzen, Edition Sigma, Berlin, 2010.
- [Gün07] Günther, A.: Der Bürgerhaushalt: Bestandsaufnahme - Erkenntnisse – Bewertung, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 2007.
- [Hol08] Holtkamp, L.: Bürgerhaushalt: in: Kersting, N. (Hrsg.): Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008, S. 222-235.
- [IBP10] International Budget Partnership: Open Budget Survey 2010. Online: <http://www.openbudgetindex.org> [2011-04-04].
- [IBP10b] International Budget Partnership: Questionnaires and Guides to the Open Budget Questionnaires - An Explanation of the Questions and the Response Options, Washington, 2010. Online: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/?fa=guides-questionnaires> [2011-04-04].
- [LaRu10] Lathrop, D. und Ruma, L.: Open Government – Transparency, Collaboration and Participation in Practice, O'Reilly Media Inc., Sebastopol CA, 2010.
- [LiBe08] Li, C. und Bernoff, J.: Groundswell – Winning in a World transformed by social technology, Harvard Business Press, Boston, 2008.
- [Mat10] Matatko, A.: GeoFinanzen: Unterstützung kommunaler Entscheidungsprozesse durch kartographische Präsentation von Finanzdaten, in: Schrenk, M.; Popovich, V. und Zeile, P.: REAL CORP 2010 Proceedings/Tagungsband, Wien, 2010, S. 315-323. Online: http://www.corp.at/archive/CORP2010_15.pdf [2011-04-17].
- [Nov09] Noveck, B. S.: Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful, Brookings Institution, Washington D.C., 2009.
- [Osi08] Osimo, D.: Web 2.0 in Government: Why and How?, JRC Scientific and Technical Reports. Luxemburg: European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, Sevilla, 2008.
- [Sch02] Schmidt, U.: Haushaltskreislauf, in: Eichhorn, P. u.a. (Hrsg.): Verwaltungslexikon, 3. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002, S. 474.
- [The07] Thewes, H.: Haushaltsmanagement und eGovernment - Die organisations- und systemübergreifende Einführung eines ERP-Systems, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken, 2007.
- [vL10] von Lucke, J.: Open Government - Öffnung von Staat und Verwaltung, Zeppelin University, Friedrichshafen, 2010.
- [vLGe10] von Lucke, J. und Geiger, C.: Open Government Data - Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors, Zeppelin University, Friedrichshafen, 2010.