

Antrag

der Abg. Andreas Schwarz u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Innenministeriums

Auf dem Weg zum papierlosen Gemeinderat?

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Informationen ihr dazu vorliegen, welche Erfahrungen in den Städten Baden-Baden, Friedrichshafen, Freiburg, Heidelberg, Pforzheim, Stuttgart, Tübingen, Ulm und Villingen-Schwenningen – sowie ggf. weiteren baden-württembergischen Gemeinden, Städten und Landkreisen – damit gemacht wurden, den Versand von Sitzungsunterlagen für den Gemeinderat bzw. für das jeweilige Gremium auf ein – optionales – papierloses Verfahren umzustellen;
2. in welchem Verhältnis hier jeweils Einsparungen durch den Verzicht auf Druck und Versand von Sitzungsunterlagen zu den Anschaffungs- und Betriebskosten von entsprechenden mobilen Geräten und den dazugehörigen Softwaresystemen stehen;
3. welche Hardware- und Softwaresysteme dabei jeweils eingesetzt werden und wie sie im Hinblick auf Plattformneutralität eine Festlegung auf eine Geräte-marke für den Abruf mobiler Informationen bewertet;
4. welcher Anteil der Gremienmitglieder jeweils auf gedruckte Unterlagen verzichtet;
5. wie sich der praktische Umgang mit dem Abruf von Sitzungsunterlagen auf mobilen Geräten in den jeweiligen Gremiensitzungen gestaltet und welche Informationen ihr zur Akzeptanz eines papierlosen Verfahrens in den jeweiligen Gremien vorliegen;
6. wie eine Umstellung von Unterlagen in Papierform auf den Abruf von Unterlagen aus einem Informationssystem hinsichtlich ökologischer Kriterien zu bewerten ist;

7. ob sie insgesamt einen Trend zur Umstellung auf (teilweise) papierlose Verfahren in kommunalen Gremien sieht, und wie sie dies unter Berücksichtigung verwaltungstechnischer, ökonomischer und ökologischer Aspekte bewertet;
8. ob ihr bekannt ist, wie weit Vorhaben in anderen Bundesländern (Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt), auch die Beratungsunterlagen der Landesparlamente auf mobilen Geräten statt in Papierform zur Verfügung zu stellen, erfolgreich umgesetzt wurden.

24.07.2014

Schwarz, Salomon, Sckerl, Filius, Häffner GRÜNE

Begründung

Medienberichten zufolge setzt der Gemeinderat der Stadt Villingen-Schwenningen inzwischen ein weitgehend papierloses Verfahren für die Verteilung von Sitzungsunterlagen ein, das von etwa einem Drittel der Ratsmitglieder genutzt wird. Hierbei wird über mobile Geräte (hier: iPads) ein Zugang zum Ratsinformationssystem ermöglicht. Mit dem vorliegenden Antrag soll in Erfahrung gebracht werden, welche Erfahrungen mit dieser Umstellung in Villingen-Schwenningen sowie mit ähnlichen Vorhaben in anderen Orten in Baden-Württemberg gemacht wurden.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2014 Nr. 2-2203.1/85 nimmt das Innenministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. welche Informationen ihr dazu vorliegen, welche Erfahrungen in den Städten Baden-Baden, Friedrichshafen, Freiburg, Heidelberg, Pforzheim, Stuttgart, Tübingen, Ulm und Villingen-Schwenningen – sowie ggf. weiteren baden-württembergischen Gemeinden, Städten und Landkreisen – damit gemacht wurden, den Versand von Sitzungsunterlagen für den Gemeinderat bzw. für das jeweilige Gremium auf ein – optionales – papierloses Verfahren umzustellen;

Zu 1.:

Die unter 1. genannten Städte wurden gebeten, zur Thematik „Papierloser Gemeinderat“ eine Stellungnahme abzugeben. Außerdem konnten für die Umfrage noch vier weitere Kommunen (Konstanz, Ofterdingen, Radolfzell und Singen) gewonnen und deren Einschätzung ausgewertet werden. Im Einzelnen wurden folgende Erfahrungen geschildert:

Stadt Baden-Baden:

Seit September 2013 steht dem Gemeinderat ein neues Ratsinformationssystem – RIS –, eine browserbasierte Anwendung für den PC, zur Verfügung. Mit der Einführung von Tablet-Computern (für diejenigen Gemeinderätinnen und -räte, die dies wünschen) hat die Stadt im Mai 2014 begonnen. Derzeit nutzen 16 (von 40) Gemeinderätinnen und -räte diesen papierlosen Unterlagenversand. Die Rückmeldungen der Mandatsträger sind dabei überwiegend positiv.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Stadt Friedrichshafen:

Mit dem von der Stadt eingesetzten RIS wäre grundsätzlich ein papierloses Arbeiten möglich. Allerdings werden bislang noch alle Sitzungsunterlagen in Papierform versandt.

Stadt Freiburg im Breisgau:

Auch hier steht ein RIS zur Verfügung, mit welchem die Gemeinderätinnen und -räte die Sitzungsunterlagen in digitaler Form abrufen können. Das Gemeinderatsbüro informiert jeweils per E-Mail über die Abrufmöglichkeit von neuen Sitzungsunterlagen; es besteht dann die Möglichkeit, diese auf mobile Endgeräte herunterzuladen. Die Stadt wirbt für eine verstärkte Teilnahme an diesem Verfahren.

Stadt Heidelberg:

Seit dem Jahr 1996 können die Gemeinderätinnen und -räte auf die digitalen Sitzungsunterlagen zugreifen, ein Sitzungsmanagementsystem ist im Einsatz (bislang ohne mobile Endgeräte). Die Geschäftsordnung legt digitale Sitzungsunterlagen als Standard fest.

Stadt Pforzheim:

Seit dem Jahr 2010 ist ein RIS mit den entsprechenden elektronischen Abrufmöglichkeiten im Einsatz. Allerdings werden derzeit noch alle Sitzungsunterlagen in gedruckter Form verschickt. Sofern ein Gemeinderatsmitglied den ausschließlichen elektronischen Versand wünscht, würde man dem sofort entsprechen. Seit 2009 steht jedem Ratsmitglied zusätzlich ein Notebook mit mobilem Internetzugang zur Verfügung; eine Umstellung auf Tablet-Computer ist vorgesehen.

Landeshauptstadt Stuttgart:

Bei der Landeshauptstadt ist bereits seit 1996 ein RIS in Betrieb, welches eine elektronische Ratsarbeit ermöglicht. Die Vorbereitung der Gremiensitzungen und das Einstellen der Vorlagen werden hiermit erledigt. Gleichzeitig dient dieses System als Informationsportal. Alle Gemeinderätinnen und -räte werden seither mit Notebooks und Druckern ausgestattet. Bislang ist es jedoch nicht gelungen, eine papierlose Gemeinderatsarbeit zu etablieren. Verbesserungen, um dies letztlich zu ermöglichen, werden derzeit geprüft.

Universitätsstadt Tübingen:

Die Stadt hat in den vergangenen zwölf Monaten ausgewählten Mitgliedern des Gemeinderats Anträge und Vorlagen testweise auf einem Tablet-Computer zur Verfügung gestellt. Die Rückmeldungen der beteiligten Personen waren durchweg positiv, sodass die Verwaltung dem Gemeinderat empfiehlt, diese Alternative allen Mitgliedern des Gremiums zu eröffnen.

Stadt Ulm:

Bislang erfolgte hier noch keine Umstellung auf papierlose Verfahren.

Stadt Villingen-Schwenningen:

Es wird ein RIS genutzt und die Gemeinderätinnen und -räte werden per E-Mail über Sitzungsunterlagen informiert. Durchweg ist eine große Akzeptanz der papierlosen Nutzung durch 88 % der Mandatsträger zu verzeichnen.

Weitere Kommunen:

Grundsätzlich wird berichtet, dass man sich umfassend mit dem Thema „Papierloser Gemeinderat“ auseinandersetzt. Die Verfahrensstände reichen dabei von Testphasen, bei denen meist die elektronische Übermittlung der Unterlagen sowie das herkömmliche Verschicken nebeneinander praktiziert werden, bis zum bereits vollständig digitalisierten Verfahren (Gemeinde Ofterdingen). Auch künftig wird es Gemeinderätinnen und -räte geben, welche eine Übermittlung der Sitzungsunterlagen in Papierform wünschen.

2. in welchem Verhältnis hier jeweils Einsparungen durch den Verzicht auf Druck und Versand von Sitzungsunterlagen zu den Anschaffungs- und Betriebskosten von entsprechenden mobilen Geräten und den dazugehörigen Softwaresystemen stehen;

Zu 2.:

Baden-Baden	Die Stadt schätzt, dass sich die die Anschaffung von Tablet-Computern in ca. zwei Jahren amortisiert.
Friedrichshafen	Bislang keine Einsparungen – siehe Nr. 1.
Freiburg	Bislang keine Anschaffung von mobilen Geräten – siehe Nr. 1.
Heidelberg	Bislang keine Anschaffung von mobilen Geräten – siehe Nr. 1.
Pforzheim	Die Stadt schätzt, dass die Druckkosten aller Sitzungsunterlagen einer Amtsperiode die Anschaffungskosten der Tablets übersteigen.
Stuttgart	Bislang keine Einsparungen – siehe Nr. 1.
Tübingen	Größere Einsparungen sind zu erwarten, wenn mehr Ratsmitglieder auf Tablet-Computer umstellen.
Ulm	Bislang keine Einsparungen – siehe Nr. 1.
Villingen-Schwenningen	Bei vollständiger Nutzung von Tablet-Computern hätten sich diese Investitionskosten in ca. eineinhalb Jahren amortisiert.
Weitere Kommunen	Es wird von Einsparungen von bis zu 10.000,- Euro pro Jahr bzw. von der Amortisation von Tablet-Computern in ein bis zwei Jahren ausgegangen.

3. welche Hardware- und Softwaresysteme dabei jeweils eingesetzt werden und wie sie im Hinblick auf Plattformneutralität eine Festlegung auf eine Geräte-marke für den Abruf mobiler Informationen bewertet;

Zu3.:

	Hardwaresysteme	Softwaresysteme
Baden-Baden	Private PCs, private iPads, städtische iPads	RIS der Firma „more! rubin“ inkl. App „Dipolis“ von der more! Software GmbH & Co. KG
Friedrichshafen	iPads oder Laptops	RIS „Session“, Fa. somacos
Freiburg	Bisher keine ausgegeben.	RIS der Firma „More! rubin“
Heidelberg	Es werden verschiedene Endgeräte verwendet.	Empfohlen wird App „Mandatos“

	Hardwaresysteme	Softwaresysteme
Pforzheim	Es werden verschiedene Endgeräte verwendet.	Software „ALLRIS“ der Firma CC e-gov GmbH
Stuttgart	Lenovo-Notebooks und HP-Drucker	RIS „KSD“ basiert auf Lotus Notes und weitere Softwaresysteme
Tübingen	iPads bzw. eigene Tablet-Computer	RIS „Session“, Fa. somacos, App „Mandatos“
Ulm	Keine – siehe Nr. 1.	Keine – siehe Nr. 1.
Villingen-Schwenningen	iPad 2 und iPad Air mit UMTS-Option	Keine genaue Angabe.
Weitere Kommunen	iPads, Samsung Galaxy Tab 3	Software „ALLRIS“ der Firma CC e-gov GmbH

Die Kommunen haben sich nach ihren Angaben intensiv mit der Beschaffung von Hard- und Softwaresystemen beschäftigt. Eine Bewertung seitens des Landes der in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheidungen im Hinblick auf „Plattformneutralität“ bzw. „Festlegung auf eine Gerätemarke“ kann dabei nicht erfolgen und unterliegt – ggf. insbesondere unter Berücksichtigung vergaberechtlicher Vorschriften – ausschließlich Gesichtspunkten der kommunalen Selbstverwaltung.

4. welcher Anteil der Gremienmitglieder jeweils auf gedruckte Unterlagen verzichtet;

Zu 4.:

Baden-Baden	40,0 %
Friedrichshafen	0,0 %
Freiburg	8,5 %
Heidelberg	69,0 %
Pforzheim	0,0 %
Stuttgart	0,0 %
Tübingen	28,0 % in der Testphase
Ulm	0,0 %
Villingen-Schwenningen	88,0 %
Weitere Kommunen	27,5 % bis 100 %

5. wie sich der praktische Umgang mit dem Abruf von Sitzungsunterlagen auf mobilen Geräten in den jeweiligen Gremiensitzungen gestaltet und welche Informationen ihr zur Akzeptanz eines papierlosen Verfahrens in den jeweiligen Gremien vorliegen;

Zu 5.:

Baden-Baden	Der Ratssaal wurde mit WLAN ausgestattet, die Unterlagen stehen online zur Verfügung. Das Programm bzw. die App ermöglichen es auch, die Unterlagen herunterzuladen und diese offline zu nutzen.
Friedrichshafen	Bislang verwenden alle Gemeinderatsmitglieder noch gedruckte Unterlagen.
Freiburg	Vier Gemeinderatsmitglieder nutzen mobile Geräte; hier gestaltet sich der Ablauf problemlos.
Heidelberg	Mit der verwendeten Zusatzsoftware gestaltet sich die Handhabung der digitalen Sitzungsunterlagen sehr einfach; die Akzeptanz bei den Nutzern ist hervorragend.
Pforzheim	Bislang verwenden alle Gemeinderatsmitglieder noch gedruckte Unterlagen.
Stuttgart	Bislang verwenden alle Gemeinderatsmitglieder noch gedruckte Unterlagen.
Tübingen	Zur Akzeptanz des papierlosen Verfahrens sei wichtig, dass die Vorlagen „wie Papiervorlagen“ bearbeitet werden können und sie auch ohne „Netz-Zugriff“ auf die Tablet-Computer geladen werden können.
Ulm	Bislang sind hierzu keine Erfahrungen vorhanden.
Villingen-Schwenningen	Der Abruf erfolgt über den RIS-Server als PDF und erfährt große Akzeptanz. Nur zwei Nutzer haben Probleme wegen langsamer Internetverbindungen.
Weitere Kommunen	Der praktische Umgang gestaltet sich problemlos. Die Akzeptanz ist gut bis sehr gut.

6. wie eine Umstellung von Unterlagen in Papierform auf den Abruf von Unterlagen aus einem Informationssystem hinsichtlich ökologischer Kriterien zu bewerten ist;

Zu 6.:

Eine Umstellung von Papierform auf elektronische Unterlagen ist aus ökologischer Sicht dann sinnvoll, wenn ein papierloses Verfahren nachweisbar geringere Umweltauswirkungen hat. Dazu werden im Folgenden die umweltrelevanten Auswirkungen beider Varianten kursorisch dargestellt.

Unterlagen in Papierform verursachen die mit der Papierherstellung als solcher verbundenen Umweltauswirkungen. In die Papierherstellung fließen z. B. Komponenten wie der Rohstoffbezug, herstellungsbedingter Wassereinsatz, Bleichmittel, betriebliches Abwasser und die Transportwege für Rohstoffbelieferung und Auslieferung des produzierten Papiers ein. Für die Herstellung von Beratungsunterlagen sind Ausdrücke – abhängig von der Anzahl der Gemeinderatsmitglieder – erforderlich, die Strom- und Tonerbedarf an Druckgeräten auslösen. Des Weiteren wird Versandmaterial benötigt. Letztendlich werden durch den Postversand von Unterlagen verkehrsbedingte Emissionen verursacht.

Die genannten Umweltauswirkungen können reduziert werden, indem konsequent Recyclingpapier für Beratungsunterlagen und Versandmaterial verwendet wird und energieeffiziente Drucker und möglichst recyclingfähige Tonerkartuschen zum Einsatz kommen. Viele Postversandunternehmen bieten einen sog. „klimaneutralen Versand“ an, bei dem die vom Kunden bezahlte Klimaschutzabgabe in einschlägige Projekte mit Zertifikatsnachweis investiert wird. Nicht mehr benötigte Unterlagen können als Wertstoff dem Altpapier zugeführt werden, sofern Datenschutzgründe nicht entgegenstehen.

Papierlose Beratungsunterlagen bedürfen einer Ausstattung, die elektronische Korrespondenz ermöglicht. Dazu gehören mobile Endgeräte, um Beratungsunterlagen am Wohn- bzw. Arbeitsort zu empfangen und zu bearbeiten und um sie in der Gemeinderatssitzung aufzurufen. Entsprechende Geräte verursachen bei der Herstellung, im Betrieb und der Verwertung als sog. „Elektronikschrott“ Umweltauswirkungen. Die Herstellung ist stromintensiv und bedarf wertvoller Rohstoffe: unter anderem werden sog. „seltene Erden“ benötigt, die als Ressource endlich und kostenintensiv sind. Beim Betrieb mobiler Endgeräte ist der benötigte Strom eine wesentliche ökologische Komponente. Der IT-bedingte Stromverbrauch hatte im Jahr 2010 in Deutschland einen Anteil von 11 Prozent am Gesamtstromverbrauch. Handlungsbedarf belegt das 2012 veröffentlichte Gutachten zum Thema „Green IT – Nachhaltigkeit“ für die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages. Danach ist trotz deutlicher Effizienzfortschritte bis zum Jahr 2020 mit einem weiteren Anstieg des IT-bedingten Ressourcenverbrauchs zu rechnen.

Umweltauswirkungen aus der Nutzung papierloser Beratungsunterlagen können reduziert werden, indem möglichst energieeffiziente Geräte verwendet und elektronisch versandte Unterlagen nicht ausgedruckt werden. Der erforderliche Strombedarf kann durch Strom aus erneuerbaren Energien weniger umweltbelastend gedeckt werden. Defekte Geräte sollten ausschließlich zertifizierten Entsorgungsunternehmen überlassen werden. Beim Geräteaustausch sollte zwischen Neuanschaffung eines ggf. effizienteren Geräts und eventuellem Weiterbetrieb eines älteren Modells, um herstellungsbedingte Umweltauswirkungen zu vermeiden, abgewogen werden.

Wissenschaftliche Untersuchungen zur ökologischen Vergleichbarkeit eines papierlosen Informationssystems und der Verwendung ausgedruckter und versendeter Unterlagen sind der Landesregierung nicht bekannt. Eine Bewertung aufgrund der Öko-Bilanz ist mangels einer belastbaren Daten- und Erkenntnisgrundlage nicht möglich.

7. ob sie insgesamt einen Trend zur Umstellung auf (teilweise) papierlose Verfahren in kommunalen Gremien sieht, und wie sie dies unter Berücksichtigung verwaltungstechnischer, ökonomischer und ökologischer Aspekte bewertet;

Zu 7.:

Der Landesregierung liegen keine gesicherten Informationen zur Frage vor, ob sich ein genereller Trend zu papierlosen Verfahren abzeichnet. Die unter 1. befragten Kommunen befassen sich – oft auch intensiv – mit der Thematik und die Mehrzahl strebt papierlose Verfahren an. Aus verwaltungstechnischer Sicht wird nach Einschätzung der Landesregierung das papierlose Verfahren in kommunalen Gremien zunehmen, allein, weil der Unterlagenversand zunehmend auf elektronische Kommunikation umgestellt wird. Die verwaltungsinterne Korrespondenz erfolgt inzwischen weitgehend elektronisch, zumal die meisten Unterlagen elektronisch erzeugt werden. Für die Abläufe in den Gemeindeverwaltungen ist der elektronische Unterlagenversand zeit- und personalsparend, da keine Ausdrucke zu fertigen sind und nicht kuvertiert werden muss. Zudem kann die Postlaufzeit eingespart werden. Ökonomische Effekte treten bei den Gemeindeverwaltungen in Form eingesparter Kosten für Papier und Energiebedarf von Multifunktionsgeräten ein. Die Erfahrungen aus der Gremienarbeit innerhalb der Landesverwaltung zeigen allerdings, dass nahezu alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgedruckte Unterlagen nutzen, sodass sich die Einspareffekte beim Absender durch das Verhalten beim Adressaten ausgleichen. Papierbasierte Unterlagen können leichter gelesen und mit Anmerkungen versehen werden. Gemeinderätinnen und -räte bilden die altersbezogene Bandbreite der Bevölkerung ab. Der Umgang mit elektronischen Unterlagen bereitet ggf. älteren Menschen Probleme. Hinsichtlich der ökologischen Aspekte wird auf die Antwort zu Nummer 6 verwiesen.

8. ob ihr bekannt ist, wie weit Vorhaben in anderen Bundesländern (Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt), auch die Beratungsunterlagen der Landesparlamente auf mobilen Geräten statt in Papierform zur Verfügung zu stellen, erfolgreich umgesetzt wurden.

Zu 8.:

Das Land Schleswig-Holstein hat zu dieser Frage mitgeteilt, dass es bereits seit November 2011 möglich sei, über den Abo-Dienst des Landtags Parlamentsdokumente als sog. „Newsletter“ (LIS-SH-Abo) per E-Mail zu beziehen. Der Informations- und Dokumentationsdienst sei zwischenzeitlich dergestalt angepasst worden, dass Parlamentsdokumente nicht nur als E-Mail, sondern auch als sog. „RSS-Feeds“ über das Landtagsangebot „ParlaFeed“ abonniert werden könnten.

Im Schleswig-Holsteinischen Landtag würden die öffentlichen Beratungsunterlagen den Parlamentariern elektronisch bereitgestellt. Auf diese Dokumente könnte man dann zeitnah auch von mobilen Geräten aus zugreifen und die Parlamentarier würden diesen Service annehmen. Der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtags habe das Vorhaben „Papierarmer Landtag“ initiiert. Die erforderlichen Abstimmungen mit politischen Entscheidungsträgern über die Bereitstellung von Tablets für die Parlamentarier stünden noch aus. Im Rahmen der aktuellen Beratungen würden die verschiedenen verwaltungstechnischen Prozesse und Aspekte untersucht und berücksichtigt werden. Zielsetzung sei, dass Dokumente nicht mehr in Papierform bereitgestellt werden müssten.

Das Land Sachsen-Anhalt hat ausgeführt, dass gemäß der Geschäftsordnung des Landtags von Sachsen-Anhalt grundsätzlich gelte, dass Vorlagen als Landtagsdrucksachen an alle Mitglieder des Landtags und an die Landesregierung (papierschriftlich) verteilt sowie (elektronisch) in einem den Mitgliedern des Landtags und den Fraktionen zugänglichen netzgestützten Informationsangebot des Landtags (Abgeordneteninformationssystem) bereitgestellt werden. Die Landtagsdrucksachen würden dann als verteilt gelten, wenn sie den Mitgliedern des Landtags in ihre Fächer gelegt, zur Post gegeben, bei Fraktionssitzungen den Fraktionen zur Verteilung übergeben oder in Sitzungen des Landtags den Mitgliedern des Landtags vor Schluss der Sitzung auf ihren Platz gelegt worden seien. Zugleich könne aber auf die papierschriftliche Verteilung der Vorlagen verzichtet werden, soweit Mitglieder des Landtags auf die Übermittlung von Landtagsdrucksachen in Papierform verzichtet hätten. In diesem Fall gelten Landtagsdrucksachen mit der Bereitstellung im Abgeordneten-Informationssystem des Landtags als verteilt.

Des Weiteren würde die Geschäftsordnung des Landtags an verschiedenen anderen Stellen Aussagen zur Übermittlung von Unterlagen auf elektronischem Weg treffen (zur Einbringung von Gesetzentwürfen, zur Einbringung von Änderungs- und Entschließungsanträgen zu Gesetzentwürfen, zur Ausschussberatung, zu Kleinen Anfragen für die Fragestunde und zu Niederschriften).

Der Landtag von Sachsen-Anhalt kenne folglich gleichzeitig den papierschriftlichen als auch den elektronischen Umgang mit Unterlagen.

Gall

Innenminister