

**Edda-Müller-Archiv**

**[www.bayerischer-anwaltverband.de](http://www.bayerischer-anwaltverband.de)**

---

**Die Stadt als Reallabor der Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts (2019)**

# Die Stadt als Reallabor der Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Prof. Dr. Edda Müller, Transparency International Deutschland e.V.

vhw-Verbandstag 2019, 21. November 2019, Berlin

---

Sehr geehrter Herr Aring,

sehr geehrte Frau Britz,

meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich danke sehr herzlich für die Einladung zur Keynote auf Ihrem diesjährigen Verbandstag. Die Briten – so sagt man - beginnen eine Rede mit einem Witz, die Franzosen mit einem Zitat von Molière, die Deutschen mit Goethe. Frei nach Goethe will ich versuchen herauszufinden **was die Stadt im Innersten zusammenhält. Welche Rolle Macht** dabei spielt - auch dazu hat Goethe noch heute Gültiges gesagt. Als Geheimer Legationsrat am Hof des Herzogs von Sachsen-Weimar kannte Goethe die Welt der Politik und stellte fest: „**Herrschen lernt sich leicht, regieren schwer**“. Macht – selbst unbeschränkte Macht – reichte zum Regieren schon in vordemokratischer Zeit nicht aus<sup>1</sup>. **Mit der auf Zeit verliehenen Macht und Legitimation der repräsentativen lokalen Demokratie ist es heute nicht anders.**

Ich werde in den nächsten 30 Minuten über den Reformbedarf der lokalen Demokratie sprechen. Mein Thema „**Die Stadt als Reallabor der Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts**“ benennt das anzustrebende Ziel. Ziel muss es sein, nicht nur die Mehrheit der Stadtgesellschaft zufrieden zu stellen, sondern für den gesellschaftlichen Zusammenhalt der Stadtbevölkerung insgesamt zu sorgen. Im Reallabor der lokalen Demokratie geht es um **Instrumente** und um **Inhalte** der Stadtentwicklung, mit denen dieses Ziel verwirklicht werden kann.

Die Politikwissenschaft unterscheidet **zwei Dimensionen von Demokratie**: Die **input** orientierte und die **output** orientierte **Legitimation**<sup>2</sup>. Die input orientierte Legitimation schaut auf den Grad von Partizipation und Konsens im Sinne von **„government by the people“**. Dabei wird angenommen, dass es möglich ist im Wege einer breiten Partizipation sowie durch umfassende Dialoge einen Konsens über politisches Handeln zu erzielen, der alle Betroffenen zufrieden stellt. Die output orientierte Legitimation fragt nach der Fähigkeit zur Problemlösung im Sinne von **„government for the people“**. Im Vordergrund stehen dabei die Leistungen des Gemeinwesens für die Gemeinschaft.

Beide Dimensionen lokaler Demokratie werde ich im Folgenden behandeln und diskutieren welche Rolle die Leitthemen dieses Verbandstages: Vertrauen, Transparenz und Kontrolle jeweils dabei spielen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Edda Müller: Das Innenleben der Politik. Von Macht und Ohnmacht der Politiker und Zeitgeist und Stimmungen in der Politik, in: Universitas, Nr. 866, August 2018. S. 86f

<sup>2</sup> vgl. Fritz W. Scharpf: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/ New York, 1999, S. 16 ff

## Die Stadt – Mikrokosmos der Demokratie

Die Stadt als Mikrokosmos unseres demokratischen und sozialen Bundesstaats ist der Ort, in dem die Menschen die Leistungsfähigkeit und Wirkung politisch-administrativen Handelns unmittelbar erfahren und hinsichtlich der Auswirkungen auf ihr eigenes Leben bewerten können. Sie ist zugleich **Schauplatz und Betroffene einer gesellschaftlichen Stimmung und politischen Entwicklung**, die das Verhältnis von Staat und Gesellschaft generell prägt.

Während meines Berufslebens habe ich verschiedene verwaltungspolitische **Leitbilder** zum Verständnis der Rolle des Staates bei der Bearbeitung von Problemen durchlebt. Leitbilder der Reformen der 1970er Jahre waren der „**aktive Staat**“ und die **Fähigkeit zu „aktiver Politik**“. Probleme sollten frühzeitig erkannt und ganzheitlich bearbeitet werden. Dies sollte vor allem durch eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Strukturen und Instrumente von Regierung und Verwaltung geschehen. Im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung wurden die moderne Stadtplanung professionalisiert und hierfür neue Stellen geschaffen. Die Universitäten richteten entsprechende Lehrstühle ein. Erstmals wurde auch im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes von 1971 die Bürgerbeteiligung institutionalisiert.

Abgelöst wurde diese Phase Ende der 1970er Jahre vom Leitbild des „**schlanken Staates**“. **Bürokratieabbau** verbunden mit **Personalabbau** waren die Devise. Bis in die 1990er Jahre hinein beeinflusste dann die Politik der Europäischen Gemeinschaft den Umgang mit dem Paradigma vom „schlanken Staat“. Das „Primat der Politik“ für eine umfassende Zukunftsvorsorge wurde angesichts der Ausrichtung der Römischen Verträge auf die Herstellung des Europäischen Binnenmarktes zunehmend - auch vorangetrieben von der Rechtsprechung des EuGH - vom „Primat der Ökonomie“ verdrängt (Scharpf).<sup>3</sup> Fortgesetzt wurde dies mit der **Liberalisierung von Märkten der Daseinsvorsorge** – leitungsgebundene Energien, Post und Telekommunikation, öffentlicher Verkehr, Gesundheitswesen - und die Einführung von **Wettbewerb und Privatisierung**. Der Abbau von Personal in den kommunalen Verwaltungen sowie der Rückzug der Kommunen aus der Wohnungswirtschaft, der Gesundheits- und Energieversorgung waren die Folgen dieser Entwicklung. **Aus der Hand gaben die Städte und Gemeinden damit Aufgabenbereiche, die für die Wahrnehmung ihrer Fürsorgepflicht für die sozialschwachen Bewohner und Bewohnerinnen besonders wichtig sind.**

Ab Ende des 20. Jahrhunderts haben wir nun den „**kooperierenden, moderierende Staat**“. Die Devise lautet: **Governance statt government**. Das Leitbild ist verbunden mit der Erwartung, „dass in Kooperation –wenn nicht Ko-Produktion – von Staat/Verwaltung und nicht staatlichen Akteuren eine Steuerung der Gesellschaft möglich ist“<sup>4</sup>. Als Beobachterin der wissenschaftlichen Arbeiten und der kommunalen

---

<sup>3</sup> Fritz W. Scharpf: The Asymmetry of European Integration, or why the EU Cannot be a Social-Market Economy. In: Socio-Economic Review, 8 (2), 2010, 211-250

<sup>4</sup> Kai Wegrich: Leitbilder politische Steuerung: Wandel, Kontinuität und Konkurrenz, Input-Papier für den Workshop „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform nach 40 Jahren – was kann Wissenschaft und Praxis heute lernen?“ der Gesellschaft für Programmforschung, 23. 6. 2017, S. 2

Aktivitäten habe ich den Eindruck, dass das Leitbild vom kooperierenden, moderierenden Staat auch das Geschehen zum Thema Stärkung der lokalen Demokratie und die Wahl der Instrumente bestimmt.

**Verlorenes Vertrauen soll durch die Schaffung von mehr Transparenz, eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Stadtpolitik durch Formen der Bürgerbeteiligung und plebiszitäre Elemente sowie eine vermehrte Kontrolle von Verwaltung und Politik zurückgeholt werden.** Drei Annahmen liegen dieser Strategie zugrunde, die aus meiner Sicht hinterfragt werden müssen.

Bei der **ersten Annahme** geht es um **Vertrauen als demokratisches Paradigma**. Unsere demokratischen Institutionen beruhen auf dem Wettbewerb verschiedener politischer Ziele, Programme, Parteien und Personen. In ihnen spiegelt sich die Pluralität der in der Gesellschaft vorhandenen Interessen. Der Glaube an ein vorgegebenes, über den individuellen und Gruppeninteressen stehendes Gemeinwohl gehört nicht dazu. Ebenso wenig wie ein blindes Vertrauen in den politischen Prozess. Vielmehr gehört der Streit um den richtigen Weg zum Wesen der Demokratie. Er wird durch Wahlen entschieden. Nach Artikel 56 GG verpflichten sich die auf Zeit gewählten Amtsträger „ihre Kraft dem Wohle des deutschen Volkes zu widmen“. Dies beinhaltet die Pflicht zur Herstellung von Chancengleichheit und einen möglichst gerechten Ausgleich der Interessen.

Die in früheren Jahren beobachtete geringe Wahlbeteiligung und abnehmende Bereitschaft zur Übernahme kommunaler Wahlämter wird als Indiz für den Legitimitäts- und Vertrauensverlust der **repräsentativen lokalen Demokratie, von Parteien und Verwaltungen** gewertet. Heute zeigen der Anstieg der Wahlbeteiligung und die Wahlerfolge der AfD auch im Kommunalbereich, dass von einer generellen Wahlmüdigkeit und politischen Abstinenz nicht die Rede sein kann. Aus meiner Sicht hat der Legitimitäts- und Vertrauensverlust der repräsentativen lokalen Demokratie vor allem seine Ursache in unzureichenden Problemlösungen und der als ungerecht empfundenen Interessenberücksichtigung und Entscheidungsfindung. Ob und wie daher Vertrauen allein durch institutionelle Faktoren – durch mehr Transparenz, mehr Beteiligung und mehr Kontrolle - zurückgeholt werden kann, ist die große Frage.

Die **zweite Annahme** geht davon aus, dass es eine hohe **Bereitschaft der Bürger und Bürgerinnen** gibt, **sich über lokale Belange zu informieren und aktiv in die lokale Politik einzubringen**. Ob dies tatsächlich so ist, welche Gruppen der Stadtgesellschaft hiervon profitieren und welche nicht, auch das wird im Folgenden hinterfragt.

Die **dritte Annahme** betrifft den Grad der **Zufriedenheit** der Bürger und Bürgerinnen mit ihrer **Lebensqualität**. Die hierzu vorliegenden Daten signalisieren eine hohe Zufriedenheit der Mehrheit der Stadtbevölkerung mit ihrer Lebenssituation. Anhand der Befragungen für einen Städtevergleich von 21 deutschen Städten des Verbands Deutscher Städtestatistiker<sup>5</sup> ist es zwar möglich, Stärken und Schwächen der beteiligten Städte hinsichtlich einzelner Komponenten von Lebensqualität zu

---

<sup>5</sup> vgl. Verband Deutscher Städtestatistiker: Lebensqualität aus Bürgersicht 2012-2015. Deutsche Städte im Vergleich, Stuttgart 2018

erkennen wie zum Beispiel das Arbeitsplatz- und Wohnungsangebot, die Gesundheitsversorgung und die Sicherheit. Eine systematische Analyse, die Auskunft über die Einschätzung einzelner Bevölkerungsgruppen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in einer Stadt geben könnte, ist anhand dieser Daten nicht möglich. Mein Eindruck ist, dass die zumeist im Tenor positiven Ergebnisse von Meinungsumfragen zur individuellen Lebensqualität die Lebenssituation nicht weniger Menschen und die tatsächliche Lage und Stimmung in unseren Städten nicht ausreichend wiedergeben. **Franz Walter** vom Institut für Demokratieforschung an der Uni Göttingen spricht von den „Hinterhöfen der Gesellschaft“, die in unser derzeit dominierenden gesellschaftlichen und politischen Kultur drohen abgehängt zu werden.<sup>6</sup> Ich denke, er hat recht.

### **Zur input-Legitimation:**

**Was hat sich in deutschen Städten hinsichtlich der institutionellen Binnenstrukturen in den letzten Jahren verändert? Welchen Beitrag leisten Instrumente für Transparenz und Beteiligung für die lokale Demokratie und inwieweit stärken sie den gesellschaftlichen Zusammenhalt?**

#### **(1) zur Transparenz:**

In zahlreichen deutschen Städten können wir heute einen **Wandel von der traditionellen Arkanpraxis der Verwaltungen** hin zu einer **neuen transparenten Verwaltungskultur** erkennen. Eingeleitet wurde dies nach der Jahrhundertwende mit den **Informationspflichten von Kommunalbehörden**<sup>7</sup> im Rahmen der **Informationsfreiheitsgesetze (IFG)**, die in der überwiegenden Mehrheit der Bundesländer<sup>8</sup> gelten. Noch sind die meisten dieser Regelungen als „Holschuld“ der Bürgerinnen und Bürger ausgestaltet. Informationen werden auf Anfrage erteilt.

Die „Holschuld“ der Bürgerinnen und Bürger wird in den letzten Jahren zunehmend durch eine „Bringschuld“ ergänzt. **Vorreiter ist der Stadtstaat Hamburg**<sup>9</sup>. Er verabschiedete 2012 – angeschoben von einem Netzwerk zivilgesellschaftlicher Organisationen (Transparency Deutschland gehörte dazu) - ein **Transparenzgesetz**. Die Auskunftsrechte der Bürgerinnen und Bürger werden über ein online Transparenzportal mit den Informationsangeboten von insgesamt 70 öffentlichen Stellen ergänzt. Darunter sind auch kommunale Unternehmen zum Beispiel hinsichtlich der Offenlegung der Gehälter des Führungspersonals.

Die mit den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen eingeleitete **neue Verwaltungskultur** wird derzeit im Rahmen der bundesweiten **Open Government und Open Data Initiative** von immer mehr Städten vorangetrieben. Treiber dieser Entwicklung ist das **Datenportal für Deutschland**. Aufgebaut wird ein bundesweiter Datenverbund, dem heute bereits einige Städteportale angehören. Voraussetzung für

---

<sup>6</sup> in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2/2011, S. 63

<sup>7</sup> Auf die Informationspflichten der Kommunen nach dem Umweltinformations- und dem Verbraucherinformationsgesetz wird hier nicht eingegangen

<sup>8</sup> Sie gibt es in allen Bundesländer mit Ausnahme von Bayern, Sachsen und Niedersachsen. In Bayern ist dies in kommunalen Informationsfreiheits-Satzungen geregelt

<sup>9</sup> Transparenzgesetze gibt es derzeit auch in Bremen und Rheinland-Pfalz. Im Flächenland Rheinland-Pfalz sind die Kommunen allerdings nur partiell in das automatische Informationsangebot einbezogen.

die Ausweitung dieser Aktivitäten sind **Fortschritte bei der Digitalisierung** der kommunalen Verwaltungen. Hierzu gleich mehr.

Die bisherigen Erfahrungen mit den Transparenzinstrumenten werden unterschiedlich beurteilt. Die Evaluierung des Hamburger Transparenzgesetzes im Jahr 2017 erbrachte eine **positive Bewertung des Portals**<sup>10</sup>. Es leiste einen positiven Beitrag zum Aufbau des Vertrauens in Politik und Verwaltung. Eine konkrete Analyse des Nutzerkreises war im Rahmen der Evaluierung wegen der Anonymisierung der Anfragenden nicht möglich. Hinsichtlich der erhofften Intensivierung der **bürgerschaftlichen Kontrolle** des Verwaltungshandelns durch die Informations- und Transparenzinstrumente ist eine Bewertung schwierig. Ich gehe trotz der relativ geringen Nutzung dieser Instrumente aber von einer gewissen präventiven Wirkung aus.

Weniger positiv waren dagegen die Ergebnisse einer Evaluierung des vom Bund geförderten Projekts **Modellkommune Open Government**, an dem neun Städte und Gemeinden teilhaben. Der Abschlussbericht<sup>11</sup> vom Sommer 2019 stellt fest, dass positive Wirkungen von mehr Transparenz und Beiträge zur Partizipation durch Open Government nicht ohne weiteres eintreten. Nötig sei eine begleitende zielgruppenadäquate Ansprache der Bürgerinnen und Bürger<sup>12</sup>.

## (2) zur Partizipation

Verfahren einer verstärkten **Bürgerbeteiligung** im Vorfeld kommunaler Entscheidungen werden in Städten und Gemeinden seit Jahren genutzt. Nicht zuletzt die empirische Erprobung der Bürgerbeteiligung durch den vhw im Rahmen des Städtenetzwerks zur Stärkung der lokalen Demokratie machte deutlich, dass die vermutete hohe Bereitschaft der städtischen Bürgergesellschaft, sich aktiv in die Gestaltung der lokalen Politik einzubringen, nicht ohne weiteres zu erreichen ist. So berichtet Thomas Kuder, dass sich manche Milieus trotz aufwändiger und niedrigschwelliger Ansprache kaum für eine persönliche Beteiligung an öffentlichen Foren motivieren ließen.<sup>13</sup> In einem 10 Punkte Katalog macht er Vorschläge, mit denen die bisherigen Verfahren inklusiver gestaltet werden sollen<sup>14</sup>. Vorgeschlagen wird u.a. eine Steuerungsgruppe für die Bürgerbeteiligung. Sie soll aus Vertretern von Politik, Verwaltung und Bürgern bestehen und "Hüter des Prozesses und seiner Qualität"<sup>15</sup> sein. Bei der Beteiligung von Bürgern wird zumeist an Vertreter der lokalen Zivilgesellschaft gedacht. Hier wäre der Ort, den sozialschwachen Bürgerinnen und Bürgern eine Stimme zu geben.

---

<sup>10</sup> <http://suche.transparenz.hamburg.de/dataset/abschlussbericht-zur-evaluation-des-hamburgischen-transparenzgesetzes>, befragt wurden Verwaltungsmitarbeiter, 400 Bürger per online-Befragung, Mitglieder des Beirats: Vertreter der Wirtschaft und Zivilgesellschaft

<sup>11</sup> [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/projektbericht-modellkommune-open-government.pdf;jsessionid=7632E8C3BD4DD4BFC776BF955466CD00.2\\_cid373?\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/projektbericht-modellkommune-open-government.pdf;jsessionid=7632E8C3BD4DD4BFC776BF955466CD00.2_cid373?_blob=publicationFile&v=1)

<sup>12</sup> a.a.O., Projektbericht Modellkommune, S. 78

<sup>13</sup> Thomas Kuder: Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung. vhw werkSTADT Nr. 8, Oktober 2016, S. 8 f

<sup>14</sup> ebenda

<sup>15</sup> Thomas Kuder, a.a.O., S. 7

## **Zur Rolle der Zivilgesellschaft: Welchen Beitrag leistet sie für den gesellschaftlichen Zusammenhalt?**

Es gibt immer mehr Menschen, die sich in Organisationen der **Zivilgesellschaft** engagieren. Akteure der Zivilgesellschaft setzen sich für die verschiedensten politischen Ziele ein. Es sind häufig Ziele, die im politischen Prozess zu wenig unterstützt werden. Wer sind aber die Akteure der Zivilgesellschaft? Können wir sie als Vermittler und Sprecher der sozialschwachen Gruppen ansehen, die nicht in der Lage sind, ihre Interessen zu Gehör zu bringen? Skepsis ist angebracht. Eine genauere Betrachtung der zivilgesellschaftlichen Organisationen zeigt, dass diese sich zumeist aus gut gebildeten und relativ einkommensstarken Bevölkerungsschichten rekrutieren, deren Interessen sich in der Regel erheblich von denen ärmerer Schichten unterscheiden<sup>16</sup>.

In der Literatur gibt es daher Stimmen, die im Zusammenhang mit der Ausweitung von Beteiligungsrechten vor einem **Zielkonflikt zwischen mehr Demokratie und politischer Gleichheit** warnen. Für Armin Schäfer vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und Harald Schön von der Universität Bamberg ist „die Ausweitung demokratischer Beteiligungsrechte ... kein politisches Allheilmittel, sondern ein Medikament mit gravierenden politischen Nebenwirkungen“<sup>17</sup>. Es sei zu befürchten, „dass unter den Bürgern die Einflusschancen weiter zugunsten der ohnehin aktiven und durchsetzungsfähigen Gruppen verschoben werden.“<sup>18</sup> In ihre Warnung schließen die Wissenschaftler plebiszitäre Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ein.

### **Zwischenergebnis zur input-Legitimation:**

Legitimations- und Vertrauensverluste der Institutionen der repräsentativen lokalen Demokratie haben aus meiner Sicht ihre Ursache in einer zunehmenden sozialen Ungleichheit und einer als einseitig und ungerecht empfundenen Interessenberücksichtigung und Entscheidungsfindung der politischen Akteure und der Prioritäten der Mehrheitsgesellschaft. Das Angebot von mehr Transparenz und mehr Möglichkeiten der Beteiligung kann keine Abhilfe schaffen solange die Interessen der Benachteiligten nicht adäquat eingebracht werden. In Städten mit sozialen Brennpunkten und Wohnungsnot fühlen sich heute Teile der Stadtgesellschaft ignoriert und abgehängt. Die Berliner Politik bietet hierfür Anschauungsmaterial. Ich erinnere an den Volksentscheid zum Tempelhofer Feld. Der Bau von Wohnungen im Randbereich des Feldes wurde von einer Mehrheit zugunsten der vollständigen Nutzung als Freizeitgelände für die Nachbarschaft abgelehnt.

Die Unzufriedenheit eines Teils der Stadtgesellschaft mit den Prioritäten der Stadtpolitik bedeutet meines Erachtens nicht die Ablehnung der formellen Regeln und Institutionen der Demokratie – **noch nicht**. Der Zulauf zu populistischen

---

<sup>16</sup> Sebastian Bödeker: Die ungleiche Bürgergesellschaft – Warum soziale Ungleichheit zum Problem der Demokratie wird. <http://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/189941/die-ungleiche-buergergesellschaft?p=all>

<sup>17</sup> <http://www.armin-schaefer.de/wp-content/uploads/2015/03/Sch%C3%A4fer-Schoen-Leviathan.pdf>, S 21

<sup>18</sup> ebenda

Strömungen, die zunehmende Intoleranz gegenüber den Meinungen Andersdenkender, die Verrohung der Sitten im öffentlichen Leben und die Verbreitung von Diffamierungen und Gewaltandrohungen gegenüber gewählten Repräsentanten über die sozialen Medien zeigen jedoch, dass der gesellschaftliche Frieden und die Demokratie auch in Deutschland in Gefahr sind. Eine gefährliche Spirale wurde in Gang gesetzt. Sie kann nicht unmittelbar durch eine Anwendung von Instrumenten der Transparenz und Bürgerbeteiligung gestoppt werden. Nötig ist eine bessere Problemlösungskompetenz der lokalen Politik und Verwaltung. **Es kommt auf deren Leistungen an.** Instrumente der Transparenz und Partizipation können hierbei hilfreich sein, sofern sie genutzt werden, um den dargestellten schichtenspezifischen Bias zu korrigieren.

### **Zur output-Legitimation: Die Leistungsfähigkeit der lokalen Demokratie für den gesellschaftlichen Zusammenhalt**

**Sozialschwache Gruppen sind auf eine leistungsfähige Verwaltung angewiesen.** Dies gilt für den Zugang zu sozialen Leistungen ebenso wie für die Berücksichtigung ihrer Belange im Rahmen der Stadtentwicklung und Planung der Infrastruktur des städtischen Zusammenlebens. Hier ist nicht der Ort, die brennenden Probleme der Städte - von der Wohnungspolitik, dem Klimaschutz und der Verkehrswende bis hin zur Gesundheitsversorgung und zu Fragen von Sicherheit und Ordnung - zu behandeln. Ich will hier nur ein Querschnittsthema herausgreifen, das zu einer massiven Veränderung der Arbeitsprozesse in den Kommunen führen wird. Es ist die **Digitalisierung**. Sie bietet die Chance zu generellen Leistungsverbesserungen, insbesondere aber auch zu einer gezielten Fürsorge für sozialschwache Bevölkerungsschichten.

Das 2017 verabschiedete **Onlinezugangsgesetz (OZG)**<sup>19</sup> verpflichtet die Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen online bereitzustellen. Von den 575 identifizierten OZG-Leistungen betreffen allein 460 die Kommunen. Beispiele für solche Verwaltungsleistungen sind die Beantragung von Wohngeld, Leistungen der Einwohnermeldeämter, Anträge auf Gewerbezulassungen sowie Ausschreibungen und öffentliche Aufträge.<sup>20</sup>

Die Digitalisierung erleichtert damit den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu öffentlichen Leistungen sowie Melde- und Zulassungspflichten. Sie bewirkt Rationalisierungen und Effizienzsteigerungen der Arbeitsprozesse innerhalb der Behörden. Sie scheint auch – wie das Hamburger Beispiel zeigt – positive Wirkungen für die Kommunikation und Kooperation zwischen den Behörden zu haben. Im Ergebnis dürfte all dies zu einer Verbesserung der kommunalen Leistungen führen.

---

<sup>19</sup> <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/OZG.pdf>

<sup>20</sup> [https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26\\_Sitzung/TOP2\\_Anlage\\_OZGUmsetzungskatalog.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26_Sitzung/TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf?__blob=publicationFile&v=4)



**Voraussetzung ist allerdings, dass die Bürgerinnen und Bürger mit dem digitalen Service nicht allein gelassen werden.** Vielmehr sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung genutzt werden, um hilfsbedürftige Menschen regelmäßig analog direkt anzusprechen, ihren Bedarf an Beratung und Hilfe zu erfragen und sie über ihre Rechte aufzuklären. Beispiele aus der Privatwirtschaft zeigen wie der online Service nicht ausgestaltet werden sollte. Lange Wartezeiten beim Zugang zu Callcentern sowie fehlende konkrete Hilfe bei Unklarheiten und Streitfällen sind insbesondere für sozialschwache Bevölkerungskreise hohe Hürden, um zu ihrem Recht zu kommen.

Auch auf die **Sprache** kommt es an: Wenn sich der Beauftragte für IT und Digitalisierung in der Hamburger Senatskanzlei der Öffentlichkeit als „Chief Digital Officer“ vorstellt, dann fragt man sich, für wen er sich verantwortlich fühlt.

Bei Projekten der **Stadtentwicklung und Stadtplanung** eröffnet die Digitalisierung der Datenbestände gezielte Möglichkeiten, mit Menschen aus Problemgebieten ins Gespräch zu kommen. Dies müsste allerdings auf direktem Weg und nicht allein im Wege einer online Befragung geschehen. Im Rahmen der konzeptionellen Ausgestaltung von Projekten sollte den **Menschen in Problemgebieten eine Stimme** gegeben werden. Anbieten würde es sich, hierfür einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin einzusetzen, die als **Vertreter und Anwalt benachteiligter Interessen im Prozess der Bürgerbeteiligung** wirken können. Bei großen Konflikten zwischen den Interessen der Mehrheit und denen der Minderheit wäre eine Befassung der politischen Kommunalgremien in öffentlicher Sitzung zu empfehlen.

Positive Effekte kann ein mehr an Transparenz mit Hilfe der Digitalisierung für die **Kontrolle der Verwaltungsvorgänge** haben. Dies gilt in besonderer Weise für das **kommunale Beschaffungswesen**. Mehr als die Hälfte der öffentlichen Auftragsvergabe, deren Finanzvolumen auf über 300 Milliarden Euro jährlich geschätzt wird, wird durch die Kommunen getätigt<sup>21</sup>. Die **Korruptionsgefahr** ist im Bereich der Auftragsvergabe relativ groß wie das Bundeslagebild Korruption des Bundeskriminalamtes regelmäßig belegt<sup>22</sup>. Die **sog. E-Vergabe, die ab 2020** auch für alle national durchgeführten Auftragsvergaben verpflichtend sein wird, kann einen großen Beitrag zur Korruptionsvermeidung leisten. Die Frage, warum ausgerechnet Bauaufträge hiervon ausgenommen sein werden, wäre wert, in einem eigenen Vortrag zum Thema „Institutionalisierter Lobbyismus“ beantwortet zu werden.

Ein hohes Maß an Transparenz ist ein wichtiges Mittel zur **Korruptionsprävention**. Auf kommunaler Ebene sind die handelnden Akteure oft persönlich eng verbunden. Beispiele von Vetternwirtschaft und Korruption beschädigen das Vertrauen in die Integrität von Kommunalpolitik und Verwaltung. Nach Angaben des Bundeskriminalamtes sind hier vor allem Amtsträger in Leitungsfunktionen involviert ((71 Prozent 2018).<sup>23</sup> Korruption führt zu überhöhten Preisen oder zu verminderter

---

<sup>21</sup> <https://www.vergabeblog.de/2011-05-08/beschaffungsvolumen-bund-lander-kommunen-bmwi-vergibt-studie/>

<sup>22</sup> Bundeskriminalamt (Hrsg): Korruption Bundeslagebild 2018, S,12 und 21

<sup>23</sup> Bundeslagebild a.a.O, S, 16

Qualität der Leistungen und schadet letztlich allen Bürgerinnen und Bürgern vor Ort. Sie ist Gift für die lokale Demokratie.

Ich fasse zusammen:

1. Hauptaufgabe der lokalen Demokratie muss es sein, den **gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Richtschnur der Lokalpolitik** und des Verwaltungshandelns zu machen.
2. Instrumente zur **Transparenz und direkten Bürgerbeteiligung** sind kein Patentrezept zur Stärkung der lokalen Demokratie. Es muss noch einiges mehr hinzukommen. Angesichts der sozialen Ungleichgewichte in der Stadtgesellschaft, den unterschiedlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten zur Partizipation muss das Ziel einer Stärkung der Problemlösungsfähigkeit im Vordergrund stehen.
3. **Transparenz und Digitalisierung** von Verwaltungsvorgängen bewirken Veränderungsprozesse innerhalb der Kommunalverwaltung. Sie stärken damit potentiell die Leistungsfähigkeit der Kommunen. Die Kontrollfunktion von Transparenz wirkt vorbeugend und kann zur Verhinderung gemeinwohlschädlichen Verhaltens beitragen.
4. **Mehr Vertrauen** in das Handeln der lokalen Akteure wird nur erreicht werden können, wenn es gelingt, den Eindruck von einer einseitig, die Interessen der Wohlhabenden berücksichtigenden Stadtpolitik durch eine sozial ausgewogene Politik zu korrigieren.

**Zum Schluss:** ein Licht am Ende des Tunnels:

„**Überall wächst Nachbarschaft**“, titelte vor einigen Wochen der Tagesspiegel und berichtete über zahlreiche ehrenamtliche Kiezinitiativen in Berlin.<sup>24</sup> Der Gemeinsinn ist in unserer Gesellschaft also noch lebendig. Diesen zu würdigen und sichtbar zu machen - auch dazu kann eine transparente Stadtpolitik beitragen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

---

<sup>24</sup> Tagesspiegel, 19.9. 2019, S. 13