

Edda Müller

# Transparenz: ein Beitrag zur Stärkung der lokalen Demokratie?



Forderungen nach mehr Transparenz haben auch in der Stadtpolitik Konjunktur. Verbunden sind damit hohe Erwartungen. Der Deutsche Städtetag sieht in der Bereitstellung von Informationen, der Verbesserung der Kommunikation, des Dialogs und der Transparenz unabdingbare Voraussetzungen „um Akzeptanz für lokale Entscheidungen zu schaffen bzw. neu zu gewinnen“ (Deutscher Städtetag 2013). Mit seinem Projekt „Städtenetzwerk zur Stärkung der Lokalen Demokratie“ verband der vhw ähnlich große Erwartungen: „Je mehr es gelingt, Transparenz und partizipatorische Demokratieelemente in das repräsentative Demokratiemodell vor Ort einzubringen, desto mehr dürfte lokale Demokratie ihre Vorbildfunktion für das demokratische Gemeinwesen insgesamt einlösen können“ (Rohland/Kuder 2011).

## Hohe Erwartungen, aber auch Skepsis

Die Erwartungen von Nichtregierungsorganisationen sind ähnlich ambitioniert. Der Verein Open Knowledge Foundation (okf) sieht die Vorteile von mehr Transparenz in Kommunen in einer höheren Rechenschaftspflicht und besseren Korruptionsvermeidung, in mehr Partizipation und gestärkter Legitimität politischer Prozesse, einer besseren Entscheidungsfindung durch eine enge inhaltliche Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung sowie eine höhere Problemlösungskompetenz.<sup>1</sup>

Transparency International Deutschland sieht Transparenz vor allem als ein Mittel zur Kontrolle und Korruptionsvermeidung. Besonders gefährdete Bereiche seien im Bereich der Kommunen die Auftragsvergabe, die Vergabe von Fördermitteln sowie Genehmigungen. Gefordert wird ein Höchstmaß an Transparenz hinsichtlich des Zugangs zu amtlichen Dokumenten, z. B. bei Entscheidungen über Privatisierungen, Grundstücksverkäufe und Nutzungstarife.<sup>2</sup> Gemeinsam ist diesen Erwartungen zum einen die Einschätzung, dass die repräsentative lokale Demokratie, Parteien und Verwaltungen an Legitimität und Vertrauen verloren haben. Als Indiz werden hierfür die relativ geringe Wahlbeteiligung und abnehmende Bereitschaft zur Übernahme kommunaler Wahlämter angeführt. Zum anderen wird eine Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit kommunalen Leistungen angenommen bei zugleich hoher Bereitschaft, sich über lokale Belange informieren und aktiv in die lokale Politik einbringen zu wollen.

Stellvertretend für die Skepsis von mehr Transparenz im politischen Prozess – ob kommunal, landes- oder bundespolitisch – seien drei Wissenschaftlermeinungen erwähnt: Byung-Chul

Han, Hochschule für Gestaltung, Karlsruhe: Transparenz führe zu einer Kontrollgesellschaft und schaffe Vertrauen ab, statt es zu stärken. „Wo die Transparenz herrscht, ist kein Raum für das Vertrauen.“ (Byung-Chul Han 2013) Franz Walter, Uni Göttingen, Institut für Demokratieforschung: Bei vermehrten Möglichkeiten der Partizipation insbesondere durch die Instrumente der Informationstechnologie dominiere die Bildungs- und Mittelschicht. Die „Hinterhöfe der Gesellschaft“ werden abgehängt. Marktorthodoxe Wirtschaftsliberale und gemeinsinnige Bürgergesellschaftler hätten etwas gemeinsam. „Die Wirtschaftsliberalen glauben ... fest an die unsichtbare Hand des Marktes“, die das Allgemeinwohl schon richten werde. Die Bürgergesellschaftler glauben ebenso fest an die „invisible hand“ des selbstorganisierten dritten Sektors, dessen Aktivitäten in der Summe Gemeinnutz und Gemeinwohl ergeben müssen.“ (Walter 2011, S. 6) Bernhard Pörksen, Medienwissenschaftler, Uni Tübingen: Transparenz mache Skandalisierung wahrscheinlicher. „Jeder kann sich barrierefrei in die Erregungskreisläufe einschalten. Das Enthüllungs- und Empörungsgeschäft hat sich radikal demokratisiert.“<sup>3</sup>

Was bringt Transparenz tatsächlich für die Stärkung der lokalen Demokratie, für eine bessere Rechenschaft und Kontrolle, um Korruption und demokratieschädliches Verhalten von kommunaler Politik und Verwaltung zu vermeiden oder aufzudecken? Und kann Transparenz das Vertrauen und damit die Legitimation, Akzeptanz und Problemlösungskompetenz kommunaler Entscheidungen verbessern? Diese Fragen will ich im Folgenden behandeln.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> In: Tagesspiegel vom 23.5.2012, S. 23

<sup>4</sup> Nicht behandelt wird die Situation in Landgemeinden, deren Probleme meist noch mehr als die Probleme der Städte extern verursacht sind wie ein unzureichender Anschluss an den öffentlichen Regionalverkehr, die Versorgung mit Schulen, Gesundheitseinrichtungen und wohnnahen Einkaufsmöglichkeiten.

<sup>1</sup> [https://okfn.de/themen/offenes\\_regierungshandeln/](https://okfn.de/themen/offenes_regierungshandeln/)

<sup>2</sup> <https://www.transparency.de/themen/kommunen/>



## Transparenz in der Stadtlandschaft – von der „Holschuld“ zur „Bringschuld“

Es gibt in zahlreichen deutschen Städten mehr oder weniger verbindliche Informationsangebote für die Bürgerinnen und Bürger. Die zunehmende Digitalisierung begünstigt diese Vorhaben und ist zugleich die Voraussetzung für ein breites Informationsangebot. Verbindlich geregelt sind Informationspflichten von Kommunalbehörden<sup>5</sup> im Rahmen der Informationsfreiheitsgesetze (IFG), die es in allen Bundesländern mit Ausnahme von Bayern, Sachsen und Niedersachsen gibt. Insbesondere in Bayern ist dies in kommunalen Informationsfreiheits-Satzungen geregelt. Es gibt sie derzeit in über 70 bayrischen Städten. Noch sind die meisten dieser Regelungen als „Holschuld“ der Bürgerinnen und Bürger ausgestaltet, d.h.: Informationen werden auf Anfrage erteilt. Dabei variieren von Land zu Land sowohl der konkrete Anwendungsbereich, die Kosten für eine Auskunft sowie die Bereitwilligkeit zur Herausgabe der gewünschten Informationen. Auskunftspflichtig sind im Prinzip in allen Regelungen auch die Kommunen.

Die „Holschuld“ der Bürgerinnen und Bürger wird in den letzten Jahren zunehmend durch eine „Bringschuld“ ergänzt. Vorreiter ist der Stadtstaat Hamburg.<sup>6</sup> Er verabschiedete 2012 – angeschoben von einem Netzwerk zivilgesellschaftlicher Organisationen – ein Transparenzgesetz, mit dem die Auskunftsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch das Informationsangebot von insgesamt 70 öffentlichen Stellen ergänzt werden. Darunter sind auch kommunale Unternehmen zum Beispiel hinsichtlich der Offenlegung der Gehälter des Führungspersonals. Eingerichtet wurde ein Online-Transparenzportal.

### Was unterscheidet die beiden Modelle?

Umfassende Auskunftsrechte zu „bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen“ (§1 IFG NRW) vermittelt beispielsweise das IFG Nordrhein-Westfalen von 2002.<sup>7</sup> Als Zweck des Gesetzes werden im § 1 IFG NRW „Mitwirkung und Kontrolle“ genannt. Durch die Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger werde „nachvollziehbares Handeln der öffentlichen Stellen“ gefördert und die „Argumentationsgrundlage für Mitsprache“ der Bürgerinnen und Bürger bei öffentlichen Angelegenheiten verbessert. Auskunftspflichtig sind Behörden der Kommunen, deren Verbände und kommunale Unternehmen, sofern sie von Körperschaften des öffentlichen Rechts kontrolliert werden (§ 2 Abs. 4 IFG NRW). Informationspflichtig sind auch Gemeinderäte hinsichtlich verabschiedeter Satzungen. Informationen aus dem „Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen“ sind ausge-

nommen (§ 7,2 IFG NRW). Nach Abschluss des Entscheidungsverfahrens sind diese jedoch ebenso zugänglich zu machen.

Eine Evaluierung des Gesetzes nach zwei Jahren ergab, dass der Großteil der Anfragen Kommunalaufgaben betrifft. Insgesamt waren das für den Zeitraum Anfang 2002 bis Ende 2003 1.590 von insgesamt 2.177 Anfragen, die alle öffentlichen Landesstellen erhalten hatten. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage berichtet die Landesregierung 2011, dass sich die Anfragen schwerpunktmäßig auf das Bau- und Planungsrecht, auf Denkmalschutzakten, auf luftfahrtrechtliche Genehmigungsakten, auf Braunkohleplanungen, auf Entwässerungssatzungen, den Verkehr und die Verkehrssicherheit sowie den Tierschutz (Landtag NRW 2011, S. 6) bezogen. Die Daten für das Jahr 2009 ergaben ein ähnliches Bild. Von insgesamt 1.847 Anfragen betrafen 1.324 die Kreise, Städte und Gemeinden von NRW (ebenda). Der Fragenumfang sowie der die Kommunalebene betreffende Anteil sollen sich – so eine Auskunft aus dem Innenministerium NRW – bis heute nicht wesentlich geändert haben. Die Landesregierung NRW scheint angesichts der für ein großes Flächenland relativ geringen Anfragezahlen mit der Resonanz der Bevölkerung auf das IFG nicht zufrieden zu sein. Sie verweist in der Antwort auf die Kleine Anfrage auf erste Erfolge ihrer Open-Government-Strategie. Mittels der Potenziale des Internets und sozialer Netzwerke sollen die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilzuhaben, verbessert werden. (Landtag NRW 2011, S. 7)

Das Hamburger Transparenzgesetz hat durch die Ergänzung der individuellen Auskunftsrechte durch ein allgemein zugängliches Transparenzportal eine breitere Nutzung möglich gemacht. Die öffentlich zugängliche Nutzungsstatistik kann aufgrund des anonymen und kostenlosen Zugangs keine genauen Angaben zur Anzahl und Herkunft der Nutzerinnen und Nutzer machen. Festgehalten werden jedoch monatlich die Anzahl der Seitenansichten sowie die häufigsten Suchbegriffe.<sup>8</sup> Das Transparenzportal wurde 2014 online gestellt. Es verzeichnete in den Jahren 2014 und 2015 mit bis zu 2,5 Millionen die größten Zugriffszahlen. Dabei dominierten die Themen Elbphilharmonie, die Olympiabewerbung Hamburgs sowie Geodaten zur Grundstücks- und Flächennutzung. Ab Juni 2016 rückt bis April 2017 das Thema Flüchtlingsunterkünfte an die erste Stelle des Interesses. Ab 2017 steht das Interesse an Verkehrsdaten im Vordergrund. Diese umfassen den Verkehrsvertrag S-Bahn ebenso wie Geschwindigkeitsbeschränkungen, Straßenumbenennungen sowie den Radverkehr. Ab Mitte 2018 sind die Zugriffe zum Transparenzportal auf unter 1 Million zurückgegangen.

Hamburg plant derzeit eine Novellierung des Transparenzgesetzes. In erster Linie geht es dabei um die Einbeziehung von Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts in die Veröffentlichungspflicht.<sup>9</sup> Eine Auskunftspflicht

<sup>5</sup> Auf die Informationspflichten der Kommunen nach dem Umweltinformations- und Verbraucherinformationsgesetz wird hier nicht eingegangen.

<sup>6</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.

<sup>7</sup> vgl. und s. zum folgenden [https://www.lfdi.nrw.de/mainmenu\\_Informationenfreiheits\\_submenu\\_Anwendungshinweise/Inhalt/Anwendungshinweise\\_zum\\_Informationenfreiheitsgesetz.php](https://www.lfdi.nrw.de/mainmenu_Informationenfreiheits_submenu_Anwendungshinweise/Inhalt/Anwendungshinweise_zum_Informationenfreiheitsgesetz.php)

<sup>8</sup> <http://transparenz.hamburg.de/statistiken/>

<sup>9</sup> <https://www.hamburg.de/justizbehoerde/pressemitteilungen/12777956/2019-07-30-jb>

haben diese Stellen bereits jetzt. Zur Vorbereitung dieser Novelle wurde das Hamburger Transparenzgesetz evaluiert. Insgesamt erbrachte die Evaluierung eine positive Bewertung des Portals.<sup>10</sup> Es leiste einen positiven Beitrag zum Aufbau des Vertrauens in Politik und Verwaltung. Anscheinend ist es auch hilfreich für die Zusammenarbeit der verschiedenen Ämter in Hamburg. Festgestellt wurde, dass 28% der Online-Zugriffe aus den Behörden selbst kommen. Die erhoffte Arbeitsentlastung ließe sich nach Aussagen einer Mitarbeiterin des Transparenzportals allerdings nicht feststellen. Die Anzahl der individuellen schriftlichen Anfragen scheint nicht zurückgegangen zu sein. Außerdem bedeute die Einstellung von Verträgen in die öffentliche Akte in der Regel einen zusätzlichen Aufwand, da die Dokumente auf Stellen überprüft werden, die aus Datenschutzgründen und dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geschwärzt werden müssen.

### Neue Verwaltungskultur durch Open Data

Angestoßen von der internationalen Initiative Open Government und Aktivitäten der Bundesregierung erreicht die Umsetzung der Open-Data-Bewegung immer mehr Städte. Datenbestände der Kommunen werden Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft online zugänglich gemacht. Abhängig ist dies von der Digitalisierung der Aktenführung in den Kommunalverwaltungen. Die Daten müssen in den Behörden strukturiert und nutzergerecht – in Listen- oder Tabellenform – elektronisch gespeichert verfügbar sein.

Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG)<sup>11</sup> von 2017 wird die Digitalisierung in der deutschen öffentlichen Verwaltung vorangetrieben. Das Gesetz verpflichtet die Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch online bereitzustellen. Zu den 575 identifizierten OZG-Leistungen betreffen allein 460 die Kommunen, da sie sowohl für den Vollzug von Bundes- als auch von Landesrecht zuständig sind. Beispiele für solche Verwaltungsleistungen sind die Beantragung von Wohngeld, Leistungen der Einwohnermeldeämter, Anträge auf Gewerbezulassungen sowie Ausschreibungen und öffentliche Aufträge.<sup>12</sup> Alle Portale der verschiedenen Verwaltungsebenen sollen zu einem bundesweiten Portalverbund verknüpft werden. Hierfür hat der Bund im OZG das Recht erhalten, die Standards für die IT-Anwendungen vorzugeben.



Abb. 1: Partizipation braucht Informationen über die gemeinsame Infrastruktur (Foto: Jost)

Erste Beispiele für den geplanten umfassenden Portalverbund enthält das vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat betriebene Datenportal für Deutschland.<sup>13</sup> Es enthält zum Beispiel auch Daten zu Leistungen für die Regionen und Städte nach dem Städtebauförderungsprogramm. Bürgerinnen und Bürger können Informationen über Finanzhilfen des Bundes zum „Stadtgrün“ – der Verbesserung der grünen urbanen Infrastruktur – ebenso erhalten wie über Förderprogramme des Bundes zur „Sozialen Stadt“. Mit ihnen sollen städtebaulich, wirtschaftlich, sozial benachteiligte und strukturschwache Stadt- und Ortsteile stabilisiert und aufgewertet werden. Auch einige Portale von Städten sind hier zu finden, wie zum Beispiel das Kölner Portal. Es umfasst Strukturdaten sowie Geo-, Finanz-, Beteiligungs-, Veranstaltungs- und Verkehrsdaten. Unmittelbare Hilfen zum Aufbau lokaler Open-Government-Angebote startete der Bund 2017 mit dem Projekt Modellkommune Open Government. An dem Projekt nahmen neun Städte und Gemeinden<sup>14</sup> teil. Es wurde Mitte 2019 beendet. Mit den Modellvorhaben sollte u.a. aufgezeigt werden, wie die Angebote von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen wurden. Der Abschlussbericht stellt fest, dass positive Wirkungen von mehr Transparenz und Beiträge zur Partizipation durch Open Government nicht ohne Weiteres eintreten. Nötig sei eine begleitende zielgruppenadäquate Öffentlichkeitsarbeit und Ansprache der Bürgerinnen und Bürger.

### Verbindung von Transparenz und Beteiligung – der Bürgerhaushalt

Seit etwa zwei Jahrzehnten experimentieren deutsche Städte und Gemeinden mit dem Projekt Bürgerhaushalt. Dabei werden Bürgerinnen und Bürger in einem offenen Verfahren mit einem Vorschlagsrecht an der Haushaltsplanung beteiligt. Ihre Vorschläge werden nach einer Vorauswahl durch die Verwal-

<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.gesetze-im-internet.de/ozg/OZG.pdf>

<sup>12</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)

<sup>13</sup><https://www.govdata.de/>

<sup>14</sup>Die Städte und Gemeinden Köln, Bonn, Moers, Oldenburg, Merzenich, Tengen und Brandis sowie die Landkreise Saalekreis und Marburg-Biedenkopf



tung der gewählten Stadt- oder Gemeindevertretung zur Entscheidung vorgelegt. In den letzten Jahren hat eine ganze Reihe von Städten und Gemeinden diese Aktivität vor allem wegen zu geringer Beteiligung eingestellt. Andere haben mit der Einführung eines Bürgerbudgets versucht, das Interesse der Bevölkerung an einer Beteiligung zu erhöhen. Eine Auswertung der Erfahrungen für die Jahre 2014 bis 2017 durch den BBE – Geschäftsstelle gemeinnützige GmbH<sup>15</sup> ergab interessante Erkenntnisse. So scheinen kleine Gemeinden ihre Bewohner eher zum Mittun bewegen zu können als große. Beispiele sind die 7.000-Einwohner-Gemeinde Ketzin (Havel) mit 24% Beteiligung im Jahr 2017 und die vor den Toren Berlins liegende 20.000-Einwohner-Gemeinde Kleinmachnow, bei der sich 11% der Einwohner beteiligten. Beide Gemeinden haben das Beteiligungsverfahren zum Bürgerhaushalt mit einem Bürgerbudget verbunden. Sie haben ein kleines Budget bereitgestellt, mit dem Vorschläge aus der Bevölkerung zum Beispiel für Nachbarschaftsprojekte realisiert werden können. Der Bericht erwähnt außerdem Faktoren, die den Erfolg von Bürgerhaushalten befördern. So sei Potsdam relativ erfolgreich, da die Stadt Präsenzveranstaltungen, in denen Bürger über ihre Vorschläge mit Angehörigen der Verwaltung diskutieren können, Online-Dialoge sowie Umfragen miteinander verbindet. Das Beispiel „Arbeitskreis Stuttgarter Bürgerhaushalt“ scheint eine Erfolgsmethode für größere Städte zu sein. Hier versucht man, Multiplikatoren bei städtischen Vereinen und Gruppen für eine kritische öffentlichkeitswirksame Beteiligung zu bewegen. Gehofft wird, auf diese Weise weitere engagierte Bürgerinnen und Bürger für eine Beteiligung am Bürgerhaushalt-Prozess zu gewinnen.

### Transparenz der kommunalen Auftragsvergabe

Mehr als die Hälfte der öffentlichen Auftragsvergabe und Beschaffung, deren Finanzvolumen auf 200 bis 300 Milliarden Euro jährlich geschätzt wird, wird durch die Kommunen getätigt.<sup>16</sup> Die Korruptionsgefahr ist daher im Bereich der kommunalen Auftragsvergabe relativ groß. Das Bundeslagebild Korruption des Bundeskriminalamtes für 2017 stellt fest, dass die öffentliche Verwaltung der bevorzugte Zielbereich für Korruptionstaten ist (Bundeskriminalamt 2017, S. 10). Unter den „Gebern“ dominierte 2017 das Dienstleistungsgewerbe mit 47,9%, gefolgt vom Baugewerbe mit 16,2% (ebenda, S. 16). Bei den Vorteilen, die sich „Geber“ erhofften, ging es mit 63,8% um die Erlangung von Aufträgen. 13,7% entfielen auf behördliche Genehmigungen (ebenda, S. 18). Die Statistiken des Bundeskriminalamtes unterscheiden nicht hinsichtlich der Art der betroffenen öffentlichen Verwaltungen. Genaue Angaben zur Korruption bei der kommunalen Auftragsvergabe sind daher nicht möglich. Es muss aber davon ausgegangen

werden, dass die Korruption im Bereich der Kommunen ein nicht zu vernachlässigendes Risiko darstellt.

Einen großen Beitrag zur Korruptionsvermeidung kann daher die Transparenz der Vergabeverfahren durch die sog. E-Vergabe liefern. Mit der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie von 2014 wurden im Jahr 2018 für alle öffentlichen Aufträge, die EU-weit ausgeschrieben werden müssen, elektronische Ausschreibungs- und Vergabeverfahren eingeführt.<sup>17</sup> Ab 2020 wird dies auch für alle national durchgeführten Auftragsvergaben verpflichtend sein. Warum ausgerechnet Bauaufträge dann noch hiervon ausgenommen sein werden, kann nur verwundern. Es bleibt aber natürlich allen Kommunen unbenommen, die E-Vergabe für Bauleistungen unterhalb der Schwelle der EU-weiten Ausschreibungspflicht freiwillig einzuführen.

### Was bringt Transparenz zur Stärkung der lokalen Demokratie?

Die Politikwissenschaft unterscheidet zwei Dimensionen von Demokratie: die inputorientierte und die outputorientierte Legitimation (Scharpf 1999, S. 16 ff.). Die inputorientierte 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 zufriedenstellt. Transparenz hat hier die Rolle, Mitsprache und Beteiligung durch Information zu ermöglichen. Die outputorientierte Legitimation fragt nach der Fähigkeit zur Problemlösung von Politik im Sinne von ‚government for the people‘. Im Vordergrund stehen dabei die Leistungen des Gemeinwesens für die Gemeinschaft. Transparenz kann hier die Funktion haben, eine einseitige Interessenberücksichtigung sowie den Missbrauch öffentlicher Macht zu verhindern. Inwieweit – so die Frage – kann Transparenz für beide Dimensionen der lokalen Demokratie Positives bewirken?

Unverkennbar erleben wir derzeit in deutschen Städten und Kommunen einen Trend zur Veränderung der in deutschen Behörden häufig noch anzutreffenden arkanen Verwaltungskultur. Das Onlinezugangsgesetz mit der Pflicht, eine große Zahl öffentlicher Leistungen bis 2022 online zur Verfügung zu stellen und die Open-Government-Strategie treiben die Digitalisierung kommunaler Aufgabenbereiche voran. Sie erleichtern den Bürgerinnen und Bürgern die Nutzung des Informationsangebots. Sie bewirken vor allem Rationalisierungen und Effizienzsteigerungen der Arbeitsprozesse innerhalb der Behörden. Sie scheinen 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>15</sup>[https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/9\\_Statusbericht\\_Buergerhaushalt.pdf](https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/9_Statusbericht_Buergerhaushalt.pdf)

<sup>16</sup><https://www.vergabeblog.de/2011-05-08/beschaffungsvolumen-bund-lander-kommunen-bmwi-vergibt-studie/>

<sup>17</sup>Die Schwellenwerte für die Verpflichtung zur EU-weiten Ausschreibung liegen bei Bauaufträgen bei etwa 5,5 Mio. Euro und bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen bei 221.000 Euro.

Die Kontrolle wurde durch eine umfassende Offenlegung der öffentlichen Auftragsvergabe durch EU-Recht vorangetrieben. Transparenz wird auch hier die internen Verwaltungsabläufe verändern und die Bemühungen zur Korruptionsvermeidung bei der kommunalen Auftragsvergabe unterstützen. Klar scheint zu sein: Transparenz bewirkt Veränderungsprozesse innerhalb der Kommunalverwaltung. Sie stärkt damit potenziell die Leistungsfähigkeit – den Output – der Kommunen. Die Kontrollfunktion von Transparenz wirkt vorbeugend und kann zur Verhinderung gemeinwohlschädlichen Verhaltens beitragen.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die inputorientierte Legitimation scheint mir eine differenzierte Betrachtung nötig. Die empirischen Befunde zum Umfang der Nutzung der vorhandenen Informationsrechte und Informationsangebote sowie Beteiligungsangebote im Rahmen des Bürgerhaushalts sind enttäuschend. Sie stützen nicht die These, wonach es in der Bevölkerung generell den Wunsch nach – und die Bereitschaft zur Nutzung von – mehr Information und Beteiligung gibt. Die mir bekannten Evaluierungen zur Wirkung von Transparenz haben neben den relativ niedrigen quantitativen keine qualitativen Daten erhoben. Sie sagen daher nichts darüber aus, welche Bevölkerungsschichten Informationen nachfragen und Beteiligungsangebote nutzen. Studien des vhw zur Bürgerbeteiligung (Kuder 2017) kamen zu dem Ergebnis, dass insbesondere sozial schwache Bevölkerungsschichten mit allgemeinen Angeboten zur Partizipation kaum erreicht werden können. Hinsichtlich der Transparenzangebote dürfte dies nicht anders sein.

Denkbar ist daher folgendes Szenario:

- Wer zufrieden ist, macht sich in der Regel nicht die Mühe. Er oder sie mischt sich erst ein, wenn er oder sie eigene Nachteile verhindern möchte.
- Wer unzufrieden ist, hat häufig nicht die Kraft, sich einzumischen. Transparenz hilft hier nicht viel. Gebraucht werden Leistungsverbesserung und Problemlösung.

Transparenz ist daher aus meiner Sicht 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 sollte dabei das Ziel einer Stärkung der Problemlösungsfähigkeit im Vordergrund stehen.

Die Probleme, um die es geht, scheinen in allen größeren deutschen Städten – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität – ähnlich zu sein. Es geht um bezahlbaren Wohnraum, um Kinderbetreuung, Bildung und Ausbildung, um Sicherheit und Sauberkeit, den Verkehr, um Grünflächen und den Umweltschutz. Auch wenn einige dieser Probleme die gesamte Stadtbevölkerung betreffen, besteht die Gefahr, dass durch eine Verstärkung der inputorientierten Instrumente Problemlösungen zu Lasten der sozial Schwachen gefunden werden. Die Ergebnisse von Studien des Max-Planck-Instituts für Ge-

sellschaftsforschung dürften daher insbesondere für die Kommunalpolitik sehr bedenkenswert sein. Sie weisen auf einen Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politische Gleichheit hin und schlussfolgern: „Im Ergebnis kann mehr Beteiligung das demokratische Ideal politischer Gleichheit gefährden.“ (Schäfer/Schön 2015, S. 1) Darauf zu setzen, dass mehr Transparenz und mehr Beteiligung durch das Wirken zivilgesellschaftlicher Gruppen indirekt auch diesen Bevölkerungsschichten zugutekommt, scheint mir kaum auszureichen, um die politische Asymmetrie der Stadtgesellschaft auszugleichen.

### Was bleibt zu tun?

Hier ist nicht der Ort, alternative und ergänzende Instrumente zur Transparenz, wie etwa die Kombination mit zielgruppenadäquaten Formen der Beteiligung, Vorschlags- und Initiativrechten, zu diskutieren. Aus meiner Sicht sollten diese vor allem dafür sorgen, dass „die Hinterhöfe der Gesellschaft“ (s.o. Walter) nicht vernachlässigt und abgehängt werden. Dies gilt auch für den Einzug der Digitalisierung in die Kommunalverwaltung. Die Rationalisierung von Verwaltungsleistung darf nicht zu Lasten der persönlichen Dienstleistung für die Bürgerin und den Bürger gehen.

Die Gretchenfrage zum Schluss: Schafft Transparenz Vertrauen? Es kann und darf in der Demokratie kein blindes Vertrauen in die Sachwalter öffentlicher Belange geben. Um das Gegenteil zu verhindern, kann Offenheit und Transparenz immer dann hilfreich sein, wenn es hilft, die Innenwelt von Verwaltung und Politik besser kennen und verstehen zu lernen. Der nicht nur elektronisch gestützte Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen Seite sowie Verwaltung und Kommunalpolitik auf der anderen Seite wäre hierfür ein probates Mittel.

Prof. Dr. Edda Müller

Zuletzt Vorstandsvorsitzende von Transparency International Deutschland, Berlin

### Quellen:

- Bundeskriminalamt (Hrsg.) (2017): Korruption Bundeslagebild.
- Byung-Chul Han (2013): Transparent ist nur das Tote, Die Zeit Nr. 3/2013.
- Deutscher Städtetag (2013): Thesen zur Weiterentwicklung lokaler Demokratie, Beschluss vom Hauptausschuss des Deutschen Städtetages am 7. November 2013 in Berlin.
- Kuder, Thomas (2017): Beteiligung – neu justiert! vhw werkStadt, 16/2017.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2011): Drucksache 15/3356 vom 25.11. 2011, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christina Schulze Föcking CDU.
- Rohland, Peter/Kuder, Thomas (2011): Stärkung lokaler Demokratie durch bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung, in: vhw Schriftenreihe Nr. 3 – Dialog: Zur Stärkung lokaler Demokratie, S. 5.
- Schäfer, Armin/Schön, Harald (2015): Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/New York.
- Walter, Franz (2011): Zwischen Bürgerprotest und Politikverdrossenheit: Entgleitet und die Demokratie? In: vhw – Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2/2011.