

# Die Nutzerkommune und das Bürgerkonto – partizipative Gestaltungsoptionen nach dem Onlinezugangsgesetz

Margrit Seckelmann/Carsten Berger

## Abstract

Das deutsche Onlinezugangsgesetz und die europäische Single Digital Gateway-Verordnung sollen der Verwaltung einen Modernisierungsschub verpassen und den Zugang der Bürger<sup>1</sup> zu Verwaltungsleistungen deutlich vereinfachen. Das Nutzerkonto nimmt dabei eine zentrale Rolle ein. Es dient als Kommunikationsmittel zwischen Bürgern und Verwaltung. Gleichzeitig steht es aber Kommunen offen, das Nutzerkonto zu einem Bürgerkonto auszubauen und partizipative Elemente darin zu verankern. Welche Partizipationsmittel sinnvollerweise integriert werden sollten, kann über kollaborativ arbeitende Labs ermittelt werden. Der deutsche Föderalismus – lange als Bremsklotz der Digitalisierung betrachtet – wird so zur Ideenolympiade für partizipative Lösungen.

## A. Das Onlinezugangsgesetz als Neubelebung des Partizipationsgedankens

Feiert die Bürgerkommune<sup>2</sup> als Nutzergemeinschaft ein Revival? Man

- 
- 1 Sofern nicht anders gekennzeichnet, sind bei der Verwendung einer Geschlechtsform alle solchen gemeint. Auf alle in diesem Beitrag angegebenen Internetquellen wurde zuletzt am 01.07.2020 zugegriffen.
  - 2 Zum Konzept der Bürgerkommune vgl. insbes. G. Banner, Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune: Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat., in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Der Bürger im Staat, Stuttgart 1998, S. 179; ders., Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: von H.-H. von Arnim (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürger-

könnte auf diese Idee kommen, wenn man das deutsche<sup>3</sup> Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz, OZG) vom 14. August 2017<sup>4</sup> betrachtet. Dieses dient der einfachgesetzlichen Umsetzung des Bund-Länder-Beschlusses vom 14. Oktober 2016 und damit der Umsetzung des Gestaltungsauftrags an den Bund aus dem ebenfalls im Jahr 2017 in das Grundgesetz eingefügten Absatz 5 von Art. 91c GG.<sup>5</sup> Hauptziel des OZG ist es, „den *elektronischen Gang* zur Behörde *unkompliziert und sicher* zu gestalten“.<sup>6</sup> Daher verpflichtet es Bund und Länder dazu

- jeweils eigene *Verwaltungsportale* auf Bundes- und Landesebene auf- und auszubauen und/oder
- diese bzw. sich einem *Portalverbund* anzuschließen sowie
- im Portalverbund *Nutzerkonten* einzurichten.<sup>7</sup>

### *I. Der Portalverbund als Chance für eine zuständigkeitswahrende, bürgerfreundliche Serviceverwaltung*

1. Die „Digitalisierung“ des deutschen Föderalismus, auch vor dem Hintergrund der Single Digital Gateway-Verordnung

Der Verfassungsgeber hat mit der Ergänzung des Art. 91c GG um einen weiteren Absatz (Art. 91c Abs. 5 GG) im Jahr 2017 einen weiteren Impuls für eine „flächendeckende[ ] Digitalisierung der Verwaltung“ in Deutschland gesetzt. Künftig sollen „alle Online-Dienstleistungen über einen Portalverbund erreichbar“ werden.<sup>8</sup>

---

nahe Politik? Berlin 1999, S. 133; J. Bogumil/L. Holtkamp. Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung, Bonn 2002; A. König, Bürgerkommune. Ein Überblick, Wiesbaden 2019.

3 Die Betrachtung erstreckt sich auf das Recht der Bundesrepublik Deutschland.

4 BGBl. I S. 3122, 3138.

5 BGBl. I S. 2347.

6 W. Denkhäus/E. Richter/L. Bostelmann, in: dies. (Hrsg.), E-Government-Gesetz/Onlinezugangsgesetz, Kommentar, München 2019, Einl. OZG Rn. 35.

7 Denkhäus/Richter/Bostelmann (Fn. 6), Einl. OZG Rn. 35.

8 A. Berger, Die Digitalisierung des Föderalismus, DÖV 2018, S. 799 (799); vgl. auch M. Martini/C. Wiesner, Bürgerkonto, Portalverbund, in: S. Veit/C. Reichard/G. Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl., Wiesbaden 2019, S. 639 (insbes. 643 ff.).

Der Bürger wird alle<sup>9</sup> Verwaltungsleistungen nach Lebenslagen sortiert digital ansteuern können und muss sich keine Gedanken mehr machen, welche Ämter er aufsuchen muss, um den gewünschten Antrag genehmigt zu bekommen.

Das OZG setzt die Kompetenzermächtigung aus Art. 91c Abs. 5 GG einfachgesetzlich um. Damit soll – so *Utz Schliesky* – das möglich werden, was zuvor unmöglich schien: die „Digitalisierung des Föderalismus“.<sup>10</sup> Denn zuvor fand das Grundgesetz keine Handhabe für den Umstand, dass digitale Räume aus Netzwerken bestehen, die sich gegenläufig zum Grundsatz strikter Funktionentrennung in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes<sup>11</sup> verhalten. Die Bestimmungen in Abschnitt VIIIa des deutschen Grundgesetzes („Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit“) bieten jedoch das Potenzial, sie als Grundlage eines „smarten Föderalismus“<sup>12</sup> zu nutzen.

Das OZG findet seine unionsrechtliche Umrahmung in der VO (EU) Nr. 2018/1724 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors – der sogenannten Single Digital Gateway-Verordnung (SDG-VO).<sup>13</sup> Diese hat die Weiterentwicklung der EU-Dienstleistungsrichtlinie hin zu einem binnenmarktrelevanten Verwaltungsverfahren zum Ziel.<sup>14</sup> Ein zentrales In-

- 
- 9 Dazu, welche Verwaltungsleistungen von dieser Verpflichtung mangels Digitalisierungsfähigkeit ausgeschlossen sind, vgl. *T. Siegel*, Auf dem Weg zum Portalverbund – Das neue Onlinezugangsgesetz (OZG), DÖV 2018, S. 185 (189).
- 10 *U. Schliesky*, Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat, NVwZ 2019, S. 693 (695); zur „Digitalisierung des Föderalismus“ vgl. auch *U. Schliesky/C. Hoffmann*, Die Digitalisierung des Föderalismus, DÖV 2018, S. 193 sowie *Berger*, Die Digitalisierung des Föderalismus (Fn. 8), S. 799 sowie *I. Härtel*, Kooperativer Föderalismus: Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – Erfahrungen aus dem deutschen föderalen Raum, in: P. Bußjäger/G. Keuschnigg/C. Schramek (Hrsg.), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung, Wien 2019, S. 229.
- 11 Dazu eingehend *A. Berger*, Die Ordnung der Aufgaben im Staat. Zum Verfassungsgrundsatz getrennter Verwaltungsaufgaben, Tübingen 2016.
- 12 *M. Seckelmann*, Innovation durch Gemeinschaftsaufgaben – ein Plädoyer für einen neuen kooperativen Föderalismus im Zeichen des Onlinezugangsgesetzes, in: dies./M. Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Heidelberg 2020 (i. E.).
- 13 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. Nr. L 295 S. 1).
- 14 *S. Pilz*, Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung zur Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 28 (2017), S. 922 (923).

strument hierfür ist die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors (Art. 2 SDG-VO). Dieses Zugangstor (technisch handelt es sich um eine von der Kommission verwaltete gemeinsame IT-Schnittstelle zu bestehenden Portalen) soll in das Portal „Ihr Europa“ integriert werden.<sup>15</sup> Durch Vernetzung desselben mit den Portalen der Mitgliedstaaten soll ein Netzwerk aus Kommunal- und Länderportalen, nationalen Portalen und dem europäischen Portal entstehen.<sup>16</sup> Thorsten Siegel bezeichnet dieses zu Recht als „Metaportalverbund“<sup>17</sup> (also als einen Verbund zweiter Ordnung).

## 2. Vereinheitlichung der Kommunikationsstandards ohne vollständige Vereinheitlichung der Verfahren

Die europäische Single Digital Gateway-Verordnung (SDG-VO)<sup>18</sup> und das deutsche OZG setzen beide auf Einheitlichkeit nach außen und Vielfalt nach innen. Trotz dieser Gemeinsamkeit gibt es Unterschiede im Detail.

Gemeinsam ist ihnen die Idee, bestehende Portale zu verknüpfen und Verwaltungsleistungen für den Bürger elektronisch erreichbar zu machen, ohne dass dieser die zuständige Behörde kennen muss.<sup>19</sup> Ferner soll eine einheitliche Identifizierung und sichere Authentifizierung gewährleistet werden und damit das Once Only-Prinzip (§ 8 Abs. 4 OZG bzw. Art. 14 SDG-VO) verwirklicht werden. Auf europäischer Ebene beschränkt sich der Zugang zu Verwaltungsleistungen jedoch auf einen allgemeinen Informationszugang (Art. 4 SDG-VO) sowie 21 punktuell ausgewählte Verwaltungsleistungen (*numerus clausus*, Art. 6 SDG-VO).<sup>20</sup> Die mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahren selbst bleiben unberührt, die medienbruchfrei für den Bürger grenzüberschreitend zur Verfügung stehen sollen.<sup>21</sup> So

---

15 T. Siegel, Der Europäische Portalverbund – Frischer Digitalisierungswind durch das einheitliche digitale Zugangstor („Single Digital Gateway“), NVwZ 2019, S. 905 (906 f.).

16 Den Verbundgedanken betont besonders Erwägungsgrund Nr. 10 zur SDG-VO.

17 Siegel, Der Europäische Portalverbund (Fn. 15), S. 906 f. (906 f.).

18 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012.

19 Schliesky/Hoffmann, Die Digitalisierung des Föderalismus (Fn. 10), S. 196.

20 Siegel, Der Europäische Portalverbund (Fn. 15), S. 906 f. (908).

21 Dieses erinnert alles an die Europäische Dienstleistungsrichtlinie, vgl. V. Voss, Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie – lessons learned im Hinblick auf das Wirksamwerden der Single Digital Gateway-Verordnung und des

gleicht der europäische Zugang eher einer Suchmaschine, die den Bürger auf den richtigen Weg zur gewünschten Verwaltungsleistung schickt, ergänzt um die Annehmlichkeit der Once Only-Funktion. Eine umfassende bidirektionale Kommunikation über ein Nutzerkonto zwischen Bürger und Verwaltung, wie im OZG, ist hingegen nicht vorgesehen.

Auch der OZG-Gesetzgeber lässt die Zuständigkeiten der *Fachverfahren* unangetastet; wirkt jedoch unter Umständen mittelbar auf dieses ein.<sup>22</sup> So wird der Bund zwar durch die Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 1 S. 1 OZG zuständig für die Vorgabe von Standards. Jedoch ist sein Spielraum begrenzt, da er sich diesbezüglich mit dem IT-Planungsrat, dem kollegial organisierten Gremium zur IT-Koordinierung von Bund und Ländern, ins Benehmen setzen muss. Das ist letztlich eine Folge der kompetenzrechtlichen Aufteilung nach Art. 84 GG: Die Länder vollziehen das OZG als Bundesrecht in eigener Kompetenz; der Bund kann ihnen aber (in Abstimmung mit dem IT-Planungsrat) Vorgaben für diejenigen Vorgänge machen, die der elektronischen Abwicklung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union oder der Ausführung von Bundesgesetzen dienen (§ 4 Abs. 1 S. 1 und 2 OZG). Die Länder können gem. § 4 Abs. 1 S. 3 OZG von den entsprechenden Vorgaben des Bundes durch Landesrecht abweichen, soweit sie für den Betrieb im Portalverbund geeignete IT-Komponenten bereitstellen. Sie haben aber stets gem. § 4 Abs. 2 OZG die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Ausführung und Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union und von Bundesgesetzen zu gewährleisten. Mithin durchbrechen die Regelungen in Art. 91c Abs. 4 S. 2 und Abs. 5 GG den Grundsatz föderaler Aufgabentrennung zwar punktuell,<sup>23</sup> lassen aber keine umfassende Kompetenz des Bundes zu Aufstellung von Digitalisierungsvorgaben für die Länder zu.<sup>24</sup>

Daraus ergibt sich: Das unionale Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die föderale Aufgabenverteilung im deutschen Föderalismus wer-

---

Onlinezugangsgesetzes, in: M. Seckelmann/M. Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Heidelberg 2020 (i. E.).

22 M. Herrmann/C. Stöber, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, S. 1401 (1406); M. Martini, Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung, DÖV 2017, S. 443 (449).

23 M. Seckelmann, in: K. H. Friauf (Begr.)/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 4, Berlin 2020, Art. 91c Rn. 1.

24 Ausführlich M. Martini/C. Wiesner, Art. 91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung. Quantensprung oder zu kurz gesprungen? Zeitschrift für Gesetzgebung 32 (2017), S. 193 (197 ff.).

den durch die Bestimmungen in der SDG-VO und dem OZG zur „Elektrifizierung“ der Verwaltung nicht verletzt. Letztere bieten jedoch Ansatzpunkte für eine zuständigkeitswahrende, moderne und bürgerfreundliche Serviceverwaltung. Diese verändert den deutschen Föderalismus als solchen nicht, macht ihn aber zukunftsfähig,<sup>25</sup> in dem sie aus Bürgersicht im „Front Office“ vernetzt, was im „Back Office“ zuständigkeitskonform geregelt bleibt.<sup>26</sup>

### 3. Das Nutzerkonto als kommunikatives Herzstück des OZG

Aus Kommunikationssicht ist das Nutzerkonto (§§ 2 Abs. 5, 3 Abs. 2 OZG) das Herzstück des OZG;<sup>27</sup> es sieht die Schaffung eines elektronischen Briefkastens und einer Cloud vor (§ 8 Abs. 3 OZG).<sup>28</sup> Es ist dafür verantwortlich, dass das Once Only-Prinzip<sup>29</sup> umgesetzt werden kann (vgl. § 8 Abs. 4 S. 2 OZG).<sup>30</sup> Über das Nutzerkonto authentifiziert sich der Bürger, um eine Verwaltungsleistung rechtsverbindlich zu initiieren (§ 2 Abs. 5 S. 1 OZG); in dieses erhält er die Verwaltungsentscheidung als Abschluss des Verwaltungsverfahrens zugestellt.<sup>31</sup> Doch jenseits dieser verbindlichen Vorgaben zur Erreichung von *once only* besteht kein Verbot, das es der Verwaltung untersagt, ein Nutzerkonto mit weiteren Funktionalitäten auszustatten. Ausdrücklich sieht das OZG deswegen auch nicht ein *zentrales Nutzerkonto* im

25 *Seckelmann*, Innovation durch Gemeinschaftsaufgaben (Fn. 12).

26 So für den Single Digital Gateway *Siegel*, Der Europäische Portalverbund (Fn. 15), S. 906 f.; *Pilz*, Der Vorschlag der EU-Kommission (Fn. 14), S. 922 (924); s.a. Erwägungsgrund Nr. 24-26 SDG-VO.

27 *H. Lühr*, OZG – Ein kleines Gesetz mit großer Wirkung für die Verwaltung. Der Landkreis 2019, S. 241 (242); s. auch <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/info-ozg/info-nutzerzentrierung/info-nutzerzentrierung-node.html>.

28 *Martini/Wiesner*, Art. 91c Abs. 5 GG (Fn. 24), S. 208 ff.; *Martini/Wiesner*, Bürgerkonto, Portalverbund (Fn. 8), S. 643.

29 Das Once Only-Prinzip sieht (im Rahmen der geltenden Datenschutzbestimmungen) vor, dass Bürger und Unternehmen bestimmte Standardinformationen den Behörden und Verwaltungen nur noch einmal mitteilen müssen, vgl. *Martini/Wenzel*, „Once only“ versus „only once“: Das Prinzip einmaliger Erfassung zwischen Zweckbindungsgrundsatz und Bürgerfreundlichkeit, Deutsches Verwaltungsblatt 132 (2017), S. 749.

30 *A. Guckelberger*, Digitalisierung und Föderalismus – auf dem Weg zur digitalen Verwaltung in Deutschland *VerwArch* 111 (2020), S. 133 (144).

31 *Martini/Wiesner*, Art. 91c GG (Fn. 24), S. 210.

Rahmen der OZG Architektur vor (Nutzerkonten, § 3 Abs. 2 OZG). Vielmehr bleiben bereits existente Nutzerkonten ebenso wie bestehende Portale weiter bestehen; es können sogar neue geschaffen werden.<sup>32</sup>

Der Phantasie der Gebietskörperschaften sind (natürlich unter Wahrung der Zuständigkeitsverteilung nach Art. 30, 70 ff., 83 ff. GG und der Anforderungen des Datenschutzes und der Datensicherheit) keine Grenzen gesetzt, wenn es darum geht, die Nutzerkonten zu einem echten Kommunikations- oder sogar Partizipationsinstrument auszubauen,<sup>33</sup> sofern sie – wie sogleich dargestellt werden soll – die dafür tauglichen Beteiligungsformen auswählen. Interoperabel und durch Schnittstellen verknüpft muss nämlich nur (1.) derjenige Teil des Kontos sein, der sich auf die *Authentifizierung* bei der Ansteuerung der Verwaltungsleistungen im Portalverbund bezieht (§ 7 Abs. 3 OZG) sowie (2.) die *Kommunikationsfunktion*, soweit sie die Abwicklung von Verwaltungsleistungen gemäß § 2 Abs. 3 OZG betrifft.<sup>34</sup>

## II. Partizipation im *living lab*: das „Bürgerkonto“

Gerade diese Kommunikationsfunktion könnte – richtig verstanden – von Kommunen (natürlich unter Wahrung der landesrechtlichen Zuständigkeitsverteilung) dazu genutzt werden, Bürgernähe und Akzeptanz über eine reine („buchstabengetreue“) OZG-Umsetzung hinaus zu verstärken. Möglich wäre es, das Nutzerkonto in der Hinsicht zu erweitern, dass es Bürgern Partizipation an den kommunalen Angelegenheiten erlaubt. Dieses könnte auch dazu beitragen, die Attraktivität der Kommunen zu steigern.<sup>35</sup>

Das in §§ 2 Abs. 5, 3 Abs. 2 OZG geregelte Nutzerkonto war eigentlich als ein „Bürgerkonto“ gedacht.<sup>36</sup> Daher soll hier vorgeschlagen werden, das Potenzial zu nutzen, das OZG-Nutzerkonto zu einem veritablen *Bürger-*

32 So die ganz h. M. vgl. *Seckelmann* (Fn. 23), Art. 91c Rn. 56 m. w. N.

33 Die Definition des Nutzerkontos in § 2 Abs. 5 indiziert nur eine Authentifizierungsfunktion. Jedoch geht die Begründung des Gesetzentwurfs zusätzlich auch von einer Kommunikationsfunktion aus, vgl. BT-Drs. 18/11135, S. 5.

34 C. Berger/C. Sander, Nutzerkonto Plus. Das OZG als Chance für mehr kommunale Partizipation, in: M. Seckelmann/M. Brunzel (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, Heidelberg 2020 (i. E.); mit gleicher Tendenz *Martini/Wiesner*, Art. 91c GG (Fn. 24), S. 210.

35 <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Stadt-Land-Frust-Zwei-von-drei-Buergern-finden-ihren-Wohnort-nicht-digital.html>.

36 Vgl. die eID-Strategie, des IT-Planungsrats, [https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Steuerungsprojekte/eIDStrategie/eID\\_strategy\\_node.html](https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Steuerungsprojekte/eIDStrategie/eID_strategy_node.html).

konto aufzuwerten. Das könnte durch die *Integration partizipativer Elemente* geschehen. Schlagwortartig könnte man ein solches (um Kommunikationselemente erweitertes) Nutzerkonto als „Nutzerkonto Plus“<sup>37</sup> bezeichnen.

Das wirft natürlich die Frage nach *geeigneten Partizipationsformen und -themen* auf. Das OZG bietet hier über das Instrument der „OZG-Digitalisierungslabore“ die Chance, entsprechende Beteiligungsformen zu erproben. In einem Digitalisierungslabor arbeiten interaktive Teams agil an der Entwicklung einer zielgruppenorientierten Online-Anwendung.<sup>38</sup> Nutzer werden von Beginn an der Laborarbeit beteiligt. Damit ist ein OZG-Digitalisierungslabor eine Spezialform eines Reallabors.<sup>39</sup> Wie genau die Nutzer eingebunden werden, lässt das OZG-Konzept jedoch weitgehend offen. Hier lässt sich an bestehende informelle bzw. teilformalisierte Partizipationsformen anknüpfen.<sup>40</sup> Zu diesen ist der „Bürgerhaushalt“ zu rechnen, in dem Bürger über Teile des kommunalen Budgets selbst entscheiden können.<sup>41</sup> Man kann die hierbei gemachten Erfahrungen (dazu sogleich) auswerten, um Überlegungen zu ihrer (experimentellen) Fortentwicklung anzustellen. Derartige „Experimente“ lässt das OZG (bzw. dessen Umsetzungsplan<sup>42</sup>) unter dem Stichwort der „Reallabore“ (oder *real-life labs*) zu.

## 1. Das OZG und die Bürgerkommune

Es hieße Eulen nach Athen tragen, wollte man an dieser Stelle nochmals vertieft darauf eingehen, wie Verfahren der direkten Demokratie sowie der

---

37 *Berger/Sander*, Nutzerkonto Plus (Fn. 34).

38 <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/digitalisierungslabore/digitalisierungslabore-node.html>.

39 *B. Bünzow*, Wie organisiert man Innovation und Transformation im Föderalismus? – Digitalisierungslabore und agile Methoden als neues Formen der Zusammenarbeit, in: *M. Seckelmann/M. Brunzel* (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, Heidelberg 2020 (i. E.); *R. Zern-Breuer*, Innovationslabore als Experimentierfelder für die digitale Verwaltung?, In: ebd. (i. E.).

40 Vgl. etwa *M. Martini*, Die Bürger-/Volksbefragung – eine Verjüngungskur für die Demokratie?, in: *L. P. Feld et al.* (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016*, Baden-Baden 2018, S. 9 (39).

41 *M. Seckelmann*, Erkenntnisse aus der Evaluation von haushaltsspezifischen Partizipationsverfahren in Deutschland, in: *A. Pautsch u. a.* (Hrsg.), *Festschrift für Otmar Jung*, Stuttgart 2020 (i. E.).

42 Vgl. den OZG-Umsetzungsplan im OZG-Leitfaden, <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/8+Umsetzungsplanung+und+-vorbereitung>.



Partizipation der Bürger an Verwaltungsentscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland (bzw. in den einzelnen Gebietskörperschaften) geregelt sind.<sup>43</sup>

Nach vorzugswürdiger Ansicht enthält das deutsche Grundgesetz keinen strikten „Antagonismus von mittelbarer und unmittelbarer Demokratie“.<sup>44</sup> Je stärker der unmittelbare, also der kommunale, Bereich betroffen ist, umso stärker wird – je nach Gemeinde- bzw. Kreisordnung oder aber je nach Bezirksverwaltungsgesetz in den Stadtstaaten – das Spektrum der möglichen Partizipationsinstrumente. Da jedoch überwiegend (vgl. etwa § 26 Abs. 5 Gemeindeordnung NRW) zahlreiche Fragen (wie die Haushaltssatzung) einer formellen Partizipationsform (hier: dem Bürgerbegehren) nicht zugänglich sind und da bezüglich anderer Aspekte bestimmte Quoren gelten,<sup>45</sup> wollen wir uns nachfolgend auf mögliche Gegenstände einer *informellen Bürgerbeteiligung*<sup>46</sup> beziehen.<sup>47</sup>

Dabei scheint uns das Modell der *Bürgerkommune* ein besonders ziel führendes zu sein. Dieses geht auf *Gerhard Banner*, seinerzeit Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung<sup>48</sup> (KGSt), zurück.<sup>49</sup> Sein Ziel ist (bzw. war) es, „aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung, das freiwillige Engagement zu fördern

---

43 Hierzu statt vieler *H. Dreier/F. Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: L. P. Feld et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2009, Baden-Baden 2010, S. 11 (11 ff.); *Martini*, Die Bürger-/Volksbefragung (Fn. 40); *M. Seckelmann*, Liquid Democracy – Solution or Problem?, in: C. Fraenkel-Haeberle/S. Kropp/F. Palermo/K.-P. Sommermann (Hrsg.), *Federalism, Alternative Forms of Democracy and Better Governance*, Leiden 2015, S. 192 (193); *A. Voßkuhle*, Über die Demokratie in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 13/2012, S. 3.

44 *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie (Fn. 43), S. 39.

45 Vgl. nur VG Göttingen, Beschl. v. 8.11.2013 – 1 B 227/13, BeckRS 2013 58368; *Martini*, Die Bürger-/Volksbefragung (Fn. 40), S. 20 f. und 43.

46 Begriffsbildung nach *Mehr Demokratie e. V./AK Bürgerbeteiligung* (F. Reidinger), Positionspapier Nr. 19: Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung verbinden, Berlin 2017, online [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen19\\_DD\\_und\\_Buergerbeteiligung\\_verbinden.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen19_DD_und_Buergerbeteiligung_verbinden.pdf), S. 3.

47 Wobei ggf. in einem späteren Aufsatz darüber nachzudenken wäre, inwieweit sich das von uns vorgeschlagene Bürgerkonto auch für Verfahren der formellen Bürgerbeteiligung ausbauen ließe.

48 Früher: „für Verwaltungsvereinfachung“.

49 *J. Bogumil/L. Holtkamp*, Bürger und Verwaltung, in: S. Veit/C. Reichard/G. Wever (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 5. Aufl., Wiesbaden 2019, S. 165 (169 ff.).

und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen“.<sup>50</sup> Jörg Bogumil und Lars Holtkamp haben das Modell stärker durchgeformt und systematisiert.<sup>51</sup> In diesem Zusammenhang haben sie fünf Zielvorgaben für die Bürgerkommune formuliert:

- „höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz),
- stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung),
- Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger (Solidarität),
- Entlastung der kommunalen Haushalte (Effizienz),
- bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen (Effektivität).“<sup>52</sup>

Diese Zielvorgaben sind selbstverständlich nicht alle gleich gut umzusetzen,<sup>53</sup> gelegentlich gehen auch einige Aspekte auf Kosten der anderen (man hat sich das Ganze wohl eher im Sinne einer *Balanced Scorecard* vorzustellen). Wichtig ist jedenfalls, dass Bogumil und Holtkamp einen zentralen Ansprechpartner fordern, um den Bürgern „die übliche ‚Ämterrallye‘ zu ersparen (One-Stop-Participation)“.<sup>54</sup> Genau hierfür bietet das OZG einen weiteren Anhaltspunkt.

Ein anderer wichtiger Punkt ist die von Bogumil und Holtkamp angesprochene „Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger“.<sup>55</sup> Hierzu fordern sie ein *Partizipationsmanagement*, das die von unten kommenden und die von der Kommune initiierten Prozesse koordiniert, um sie nicht „gegeneinander aus[zu]spielen“.<sup>56</sup> Denn sie identifizieren als ein aktuelles Hindernis gelingender Bürgerbeteiligung, „dass Beteiligungsinstrumente relativ unreflektiert eingesetzt werden“. Mache man sich indes zuvor Gedanken darüber, „wann, an welcher Stelle, zu welchem Thema Bürger wie zu beteiligen sind“, so habe die Partizipation Chancen auf verbesserte Akzeptanz. Entscheidend sei dabei, so Bogumil und Holtkamp, vor allem die Be-

---

50 Vgl. die Nachweise in Fn. 2 sowie G. Banner, Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: E. Schröter (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Wiesbaden 2001, S. 279.

51 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

52 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

53 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

54 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

55 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

56 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

achtung zweier normativer Kriterien beim Design der Partizipationsinstrumente (oder des Instrumentenmixes): „soziale Ausgewogenheit und nachhaltiger Umgang mit Partizipationsressourcen“.<sup>57</sup>

Das gelte gerade für den kommunalen Bereich. Anhand recht neuer empirischer Untersuchungen lasse sich nämlich feststellen: „Von einer generellen Politikverdrossenheit“ könne „keine Rede sein“.<sup>58</sup> Viele Bürger interessierten sich vielmehr für kommunale Fragen und wollten sich „durchaus konstruktiv in die Planung einbringen“.<sup>59</sup>

## 2. „Urbanismus von unten“

Dieses lässt sich aktuell anhand der COVID19-Pandemie beobachten, die zahlreiche kreative Formen von Nachbarschaftshilfe hervorgebracht hat. Die vielen kleinen Initiativen vor Ort bestätigen einen längerfristigen Trend dahingehend, „dass Städte auch als die kreativsten Orte wirken, wenn es gilt, die Demokratie und Formen der demokratischen Teilhabe weiterzuentwickeln.“<sup>60</sup> Hanno Rauterberg hat dafür den Begriff des „Urbanismus von unten“ entwickelt.<sup>61</sup> Die Städte seien, so Rauterberg, im Digitalzeitalter keinesfalls überflüssig, sondern deckten die Sehnsüchte nach Nähe und nach einer realistischen Gestaltbarkeit des politischen Lebens ab: Die Stadt werde „zum Labor für alle, die nicht länger an große Utopien glauben, dafür aber daran, dass sich die Gegenwart zum Besseren verändern lässt.“<sup>62</sup>

Es sei das Internet gewesen, das die „Sehnsucht“ erweckt habe, „in der digitalen, flüchtigen, versprengten Gegenwart einen Ort zu kennen, der auf andere Weise vernetzend wirkt“. Der „reale Raum“ erscheine dabei als „Gegenpol zur virtuellen Sphäre“, da in ihm „greif- und spürbar“ sei, was „in der Bildschirmwelt nur vorüberflacker[e]“.<sup>63</sup> Insofern habe das Internet (nahezu paradoxerweise) „zu einer Neubelebung“ der (realen) Städte geführt, die zuvor gedroht hätten, zu Shoppingzentren zu verkommen.<sup>64</sup>

---

57 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

58 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 171; vgl. jetzt auch H. P. Bull, Die Krise der politischen Parteien. Eine Streitschrift, Tübingen 2020.

59 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 171.

60 F. Wolf, Städte: Transnationale Akteure und Laboratorien der globalen Demokratie, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 12 (2019), S. 321 (321 ff.).

61 H. Rauterberg, Wir sind die Stadt! Urbanes Leben in der Digitalmoderne, Berlin 2013, S. 9.

62 Rauterberg, Wir sind die Stadt! (Fn. 61), S. 12 f.

63 Rauterberg, Wir sind die Stadt! (Fn. 61), S. 15.

64 Rauterberg, Wir sind die Stadt! (Fn. 61), S. 15.

Mehr denn je erscheinen mithin Kommunen als mögliche *Experimentierfelder*, in denen Partizipationsformen erprobt werden können, die sich – bei positiver Evaluation – auch auf die nächsthöhere Einheit (also ein Land) übertragen lassen und die dann im Sinne des „Einer für Viele“-Prinzips auch von anderen übernommen werden können.

In der stadtsoziologischen Literatur wird betont, dass Städte dann, wenn sie diese von unten kommenden Ansätze einer „postfordistischen Urbanität“<sup>65</sup> (wie beispielsweise *urban gardening*) in ihr Stadtentwicklungskonzept integrieren, „Imagegewinne[ ] im Wettbewerb“ verzeichnen können.<sup>66</sup>

Allerdings steigen auch die Erwartungen der Bürger an die Möglichkeiten kommunaler Partizipation. Wenn sich also „urbanes Leben in der Digitalmoderne“ vollzieht, sollten die Partizipationsmöglichkeiten so ausgestaltet sein, dass sie (die Beachtung des Datenschutzes immer vorausgesetzt) nicht oder zumindest nicht deutlich hinter das Niveau zurückfallen, das der Einzelne aus seinem sonstigen (beispielsweise per *WhatsApp* oder *Facebook* organisierten) gesellschaftspolitischen Engagement kennt (etwa von der Koordination der Pflegezeiten von kollektiven Gärten).

### 3. Städte als Experimentierräume: das Beispiel Ulm

Das Programm „Zukunftsstadt“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung greift den Gedanken von Städten und Gemeinden als Experimentierfeldern unter den Vorzeichen der Digitalisierung auf.<sup>67</sup> Ziel ist es, gemeinsam mit der Bürgerschaft Visionen für das zukünftige Leben in Städten zu entwickeln und Ansätze zu erproben.

So hat sich die Stadt Ulm (als eine von 51 Städten) in diesem Rahmen (ein baden-württembergisches Förderprojekt<sup>68</sup> kam zu demjenigen des Bundes hinzu) im Jahr 2015 „auf den Weg gemacht, zusammen mit den Bürger\*innen der Stadt eine ganzheitliche und nachhaltige Vision für das

---

65 M. Termeer, Das „Dorf der unbegrenzten Möglichkeiten“. Konstruktionen hybrider Stadtlandschaften in der unternehmerischen Stadt und ihre Widersprüche, in: S. Hofmeister/O. Kühne (Hrsg.), *StadtLandschaften: Die neue Hybridität von Stadt und Land*, Wiesbaden 2016, S. 127 (140).

66 Termeer, Das „Dorf der unbegrenzten Möglichkeiten“ (Fn. 65), S. 140.

67 <https://www.bmbf.de/de/zukunftsstadt-566.html>; vgl. zum Begriff „Zukunftsstadt“ auch A. Schmidt, *Zukunftsstadt. Forschung für klimaresiliente, sozial-ökologisch gerechte und lebenswerte Städte*. GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society, 26 (2017), S. 355.

68 <https://www.digital-bw.de/-/digitale-zukunfts-kommune-bw>.

zukünftige Leben und Arbeiten in Ulm zu entwickeln“.<sup>69</sup> Im Juni 2016 wurde sie neben 22 weiteren Städten, Landkreisen und Gemeinden ausgewählt, ihre entwickelten Visionen im Rahmen der zweiten Projektphase in umsetzungsreife Konzepte zu überführen. Seitdem wurden Ideen konkretisiert, spezifiziert und zu Prototypen weiterentwickelt.<sup>70</sup> Zu den gemeinsam mit den Bürgern entwickelten Ideen gehört ein digitales Stadtquartier. Hier „sollen zum Aufbau einer gelebten Nachbarschaft die vorhandenen gesellschaftlichen Treffpunkte in den Stadtteilen und Stadtquartieren um ein digitales Angebot ergänzt werden. Ziele eines digitalen Stadtquartiers sind eine verbesserte Vernetzung der Anwohner und das gezielte Gegenwirken gegen Vereinsamung. In einer zunehmend digitalen Welt soll Bürgerschaft in allen Altersgruppen auch weiterhin die Möglichkeit haben, sich zu treffen und am gesellschaftlichen Leben der Stadt teilzuhaben.“<sup>71</sup> Die Dienste eines digitalen Stadtquartiers „sollen über eine mehrkanalfähige Plattform erschlossen werden und lokale Inhalte wie Bildungsangebote, Veranstaltungen, Mittagstische und Mobilitätsdienste anbieten“.<sup>72</sup>

Stadtintern wurde die „Zukunftsstadt Ulm – Vision 2030“ als fachbereichsübergreifendes Kooperationsprojekt der Ulmer Bereiche Zentrale Steuerung und Stadtentwicklung, Bau und Umwelt aufgesetzt.<sup>73</sup> Diese koordinierten die Einbindung der Bürgerschaft bei der Ideenentwicklung, wie Ulm im Jahr 2030 aussehen soll. Erkenntnisleitend war dabei folgende Überlegung:

„Nur wenn die Bevölkerung in die Meinungsbildung eingebunden wird und hinter den Entscheidungen des Gemeinderats steht, Digitalisierung als Chance für Stadt und Region zu begreifen, kann der Weg zur Digitalisierung erfolgreich und vor allem nachhaltig beschritten werden.“<sup>74</sup>

---

69 J. Etscheid/J. v. Lucke/S. Meigel, Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm: Pläne für 2030+, Abschlussbericht der zweiten Phase mit den Ergebnissen der Begleitforschung, Friedrichshafen/Ulm 2018, online: [https://www.ulm.de/-/media/ulm/zda/downloads/zukunftsstadt/abschlussberichtzukunftsstadt\\_phase2.pdf](https://www.ulm.de/-/media/ulm/zda/downloads/zukunftsstadt/abschlussberichtzukunftsstadt_phase2.pdf), S. VII.

70 Etscheid/v. Lucke/Meigel, Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm. Phase 2 (Fn. 69), S. VII.

71 M. Klein, Zukunftsstadt Ulm. Begleitforschung legt Abschlussbericht vor. eGovernment Computing vom 17.08.16, online: <https://www.egovernment-computing.de/begleitforschung-legt-abschlussbericht-vor-a-545876>.

72 Klein, Zukunftsstadt Ulm (Fn. 71).

73 J. v. Lucke u. a., Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm. Vision 2030+: Abschlussbericht der ersten Phase mit den Ergebnissen der Begleitforschung (01. Juli 2015–16. Juni 2016), Friedrichshafen 2016, S. 27.

74 v. Lucke u. a., Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm. Phase 1 (Fn. 73), S. 27.

In der ersten Phase der Programmbeteiligung geschah die Einbindung der Bürger vorrangig über die Einladung zu gemeinsamen Workshops und die Ausarbeitung von Visionen, wie die eigene Stadt im Jahre 2030 aussehen könnte. In der zweiten Projektphase wurde mit der Einrichtung des „Verschwörhauses“ ein Ort geschaffen, an dem die Bürgerschaft aktiv an der Umsetzung dieser Ziele teilnehmen kann.<sup>75</sup> In der dritten Projektphase will die Stadt Ulm nunmehr in einem Reallabor – „Internet der Dinge für ALLE!“ – in vier Anwendungsfeldern (Bildung, Demographie, Mobilität und Verwaltung)<sup>76</sup> die Umsetzungen für alle Bürger „open, smart, inclusive und green“ im Stadtgebiet zur Realisierung bringen.<sup>77</sup>

Der Name „Verschwörhaus“ soll (gelingen oder nicht) die Vorstellung evozieren, dass sich dort besonders kreative Köpfe treffen. Oberbürgermeister *Gunter Czisch* drückte dies in seiner „Schwörrede“ am 24. Juli 2017 folgendermaßen aus: „Das Verschwörhaus ist gedacht als Treffpunkt für kreative digitale Köpfe, um neue Ideen zu spinnen ohne zu viele Zwänge, Vorgaben und Kontrollen. Ideell und finanziell gefördert wird dieser Treffpunkt von regionalen Unternehmerinnen und Unternehmern der Initiative. *ulm.digital*“ (die Zentrale des Reallabors befindet sich im selben Haus).<sup>78</sup>

#### 4. Der Bürgerhaushalt – *lessons learned*?

Das „Verschwörhaus“ bietet mit seiner (auch) physischen Zugänglichkeit einen Multikanalzugang (*online* und *offline*) an. Es hat insoweit aus Erkenntnissen über frühere – teilweise ernüchternde – Formen von Online-Bürgerbeteiligung gelernt. Online-Partizipation darf nicht dazu führen, dass Bevölkerungsgruppen durch Digitalisierung abgehängt werden (Stichwort:

---

75 <https://www.innovatorsclub.de/aktuelles/das-verschwoerhaus-der-stadt-ulm>.

76 Insb. im Bereich der Mobilität wird Innovation mittlerweile auch politisch vom Bundesgesetzgeber gesteuert und flankiert: Dem Bürger werden Vorteile gewährt, wenn er auf E-Autos setzt. § 3 Abs. 4 EMobG ermöglicht es, per Rechtsverordnung mannigfache Vorteile (insb. beim Parken und der Straßennutzung) zu gewähren, für Nutzer von Elektromobilität. Der Reallaborgedanke ist hier ausgeprägt: Die Folgen aus dem Gesetz werden evaluiert (§ 7 EMobG) und es ist zeitlich befristet (§ 8 Abs. 2 EMobG).

77 *Etscheid/v. Lucke/Meigel*, Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm. Phase 2 (Fn. 69), S. 1.

78 Zitiert nach *Etscheid/v. Lucke/Meigel*, Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm. Phase 2 (Fn. 69), S. 2.

*digital divide*<sup>79</sup>). Ansonsten droht eine Art Digitalgentrifizierung als Gegenreflex: Stadtviertel werden von digitalaffinen Bürgern aufgewertet, die sich in der Folgezeit die durch ihr Engagement aufgewerteten Viertel nicht mehr leisten können.<sup>80</sup>

Dieses zeigte sich beispielsweise beim Frankfurter Bürgerhaushalt 2013: Die Stadt Frankfurt am Main hatte sich zum Ziel gesetzt, dass sich zumindest 2 % ihrer Bewohner am Bürgerhaushalt entweder online oder durch einen Vor-Ort-Besuch an Panels beteiligten, also 14.000 von 700.000 Einwohnern. Dieses Ziel wurde deutlich unterschritten: Es nahmen gerade einmal ca. 3.000 Bürger teil, also weniger als 0,005 %.<sup>81</sup> Und unter den 3.000 „Aktiven“, die sich online und im Bürgerforum engagiert haben, waren „die Organisierten deutlich überrepräsentiert“.<sup>82</sup> 20 % derer, die sich an den Online-Konsultationen beteiligten und 12 % derer, die zu den „Offline“-Veranstaltungen vor Ort kamen, waren Mitglied einer Partei oder einer sonstigen politischen Vereinigung (z. B. einer Bürgerinitiative). Da auf die Gesamtbevölkerung gesehen in der Bundesrepublik Deutschland aber nur 2 % der Bevölkerung Mitglied einer politischen Partei sind,<sup>83</sup> konnte von einer Abbildung des Bevölkerungsdurchschnitts bei der Partizipation am Frankfurter Bürgerhaushalt leider keine Rede sein.<sup>84</sup>

Das – bereits erwähnte – Reallabor namens Ulmer „Verschwörhaus“ soll nun Barrieren abbauen, um allen Gestaltungswilligen und kreativen Köpfen

- 
- 79 Bzw. der „digitalen Spaltung“, dazu u. a. *M. Seckelmann*, e-Government – Chancen und Risiken für Bürgerinnen und Bürger“, in: H. Hill/U. Schliesky (Hrsg.), e-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems, Baden-Baden 2009, S. 285 (302).
- 80 *Termeer*, Das „Dorf der unbegrenzten Möglichkeiten“ (Fn. 65), S. 139; vgl. auch grundlegend *A. Reckwitz*, Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne, Berlin 2017.
- 81 *B. Geißel/A. Kolleck/M. Neunecker*, Projektbericht „Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Frankfurter Bürgerhaushalts 2013“ (22. April 2013), online: [http://www.fb03.uni-frankfurt.de/46461594/Buergerhaushalt\\_Frankfurt\\_\\_\\_Evaluationsbericht\\_Final.pdf](http://www.fb03.uni-frankfurt.de/46461594/Buergerhaushalt_Frankfurt___Evaluationsbericht_Final.pdf), S. 5.
- 82 *Geißel/Kolleck/Neunecker*, Projektbericht Frankfurter Bürgerhaushalt (Fn. 81), S. 5; *Seckelmann*, Erkenntnisse aus der Evaluation von haushaltsspezifischen Partizipationsverfahren (Fn. 41).
- 83 *Geißel/Kolleck/Neunecker*, Projektbericht Frankfurter Bürgerhaushalt (Fn. 81), S. 5 f.
- 84 Vgl. auch *M. Seckelmann*, Démocratie directe et questions budgétaires en Allemagne: L’Exemple du budget citoyen de Francfort, in: A. Granéro (Hrsg.), La France des 13 régions, une réforme aboutie?, Paris 2020, S. 187.

offenzustehen. Damit reagiert es auf die Erkenntnisse aus den Bürgerhaushalten zuvor.<sup>85</sup> Inzwischen wurden aber auch die Bürgerhaushalte selbst weiterentwickelt: So war der Potsdamer Bürgerhaushalt für 2020/21 mit einer Partizipationsrate von ca. 10 % der Bevölkerung vergleichsweise erfolgreich.<sup>86</sup> Dieses lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass (1.) der Potsdamer Bürgerhaushalt 2020/21 von Anfang an wissenschaftlich (durch ein Team der Universität Potsdam<sup>87</sup>) begleitet wurde<sup>88</sup> und dass (2.) die Stadtverordnetenversammlung bereit war, aus den Misserfolgen beim ersten Bürgerhaushalt (2006) zu lernen und die Erkenntnisse der Wissenschaft in eine Neukonzeption einfließen zu lassen. Außerdem fanden dort auch Erkenntnisse aus anderen Evaluationsverfahren wie dem (wissenschaftlich vorbereiteten und begleiteten) Bürgerhaushalt des Berliner Bezirks Lichtenberg<sup>89</sup> Eingang.<sup>90</sup>

## 5. „Neuer Schwung“ durch das Reallabor-Konzept des OZG?

Ein wissenschaftlich begleiteter Bürgerhaushalt ist letztlich immer auch ein „Reallabor“. Denn er stellt darauf ab, neue Regelungen zu erproben und in einem begrenzten sowie geschützten Raum „einen geeigneten Rechtsrahmen zu entwickeln, ohne sinnvolle und notwendige Standards zu opfern.“<sup>91</sup>

Damit gehört er (ebenso wie das „Verschwörhaus“ zum Instrumentarium der experimentellen Politik.<sup>92</sup> Das „Einer für Alle“- bzw. „Einer für Viele“-

---

85 Näheres dazu bei *Seckelmann*, Erkenntnisse aus der Evaluation von haushaltsspezifischen Partizipationsverfahren (Fn. 41).

86 <https://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Buergerhaushalt-Potsdam-Diese-Vorschlaege-liegen-vorn>.

87 *J. Franzke/H. Kleger* (Hrsg.), *Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams*, Potsdam 2006.

88 *H. Kleger/J. Franzke* (Hrsg.), *Bürgerhaushalt ohne Bürger? Analyse der Ergebnisse einer Einwohnerbefragung in der Stadt Potsdam im Frühjahr 2007*, Potsdam 2009.

89 *H. Klages/C. Daramus*, „Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg“. Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin. Begleitende Evaluation, Speyer 2007 (= *Speyerer Forschungsberichte*, 249).

90 So die eigene Aussage auf der städtischen Homepage „Bürgerbeteiligung Potsdam“, <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/content/buergerhaushalt-potsdam-bisher>.

91 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>.

92 Dazu aus neuerer Zeit etwa *M. Gross/H. Hoffmann-Riem/W. Krohn*, *Realexperimente. Ökologische Gestaltungsprozesse in der Wissensgesellschaft*, Bielefeld



Prinzip des OZG-Umsetzungsprogramms setzt nun darauf, dass andere Gebietskörperschaften aus den Erfahrungen lernen können, die eine von ihnen mit dem „für viele“ durchgeführten Experiment gemacht hat.<sup>93</sup> Die Ergebnisse der Einen werden für die Anderen zur Nachnutzung<sup>94</sup> und individuellen Modifizierung, vergleichbar dem Open Source Prinzip, zur Verfügung gestellt.

Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wird maßgeblich durch den IT-Planungsrat, das Bundesinnenministerium und die zum 01.01.2020 gegründete Föderale IT-Kooperation (FITKO) koordiniert.<sup>95</sup> Zur OZG-Umsetzung dient ein „Digitalisierungsprogramm“, in dessen Rahmen 575 Leistungsbündel identifiziert, die in 35 Lebens- und 17 Unternehmenslagen eingeteilt sowie 14 übergeordneten Themenfeldern zugeordnet wurden<sup>96</sup> (zudem wurde ein Leistungskatalog von Leitungen der öffentlichen Hand [LeiKa] definiert).<sup>97</sup> Für jedes Themenfeld sind je ein Bundesministerium

---

2005; vgl. aber schon G.-M. Hellstern/H. Wollmann (Hrsg.), Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie? Bestandsaufnahme und Evaluierung, Opladen 1983; W. Krohn/J. Weyer, Die Gesellschaft als Labor, in: J. Halfmann/K.-P. Japp (Hrsg.), Riskante Entscheidungen und Katastrophenpotentiale, Opladen 1990, S. 89; P. Mastronardi, Experimentelle Rechtsetzung im Bund. Zeitschrift für schweizerisches Recht, 110 (1991), S. 449; H.-D. Horn, Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz, Berlin 1989; dazu auch M. Seckelmann, Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensbeschaffung durch (Wissenschafts-)Evaluationen, Tübingen 2018, S. 221 f.

93 Zum „Einer für Alle“ bzw. „Viele“-Prinzip, umfassend *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, „Einer für Alle/Viele“ – Wegweiser, Berlin, Stand: Juni 2020, abrufbar: <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/9.1+Nachnutzung?preview=4621488/12584680/Wegweiser%20EfA.pdf>.

94 <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/9.1+Nachnutzung>.

95 [https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/OZG\\_Umsetzung\\_node.html](https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/OZG_Umsetzung_node.html); [https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Startseitenmeldungen/DE/Startseite55\\_FITKO\\_Arbeitsaufnahme.html](https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Startseitenmeldungen/DE/Startseite55_FITKO_Arbeitsaufnahme.html).

96 A. Berger, Onlinezugangsgesetz und Digitalisierungsprogramm – Auf die Kommunen kommt es an! KommJur 2018, S. 441 (444); *Denkhaus/Richter/Bostelmann* (Fn. 6), Einl. OZG Rn. 55; s. auch D. Stocksmeier/S. Hunnius, OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, [Berlin] 2018, online: [https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26\\_Sitzung/TOP2\\_Anlage\\_OZGUmsetzungskatalog.html?nn=11533208](https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26_Sitzung/TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.html?nn=11533208).

97 <https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Anwendungen/LeiKaPlus/leiKaPlus.html>.

und ein Bundesland oder auch die Kommunalen Spitzenverbände federführend verantwortlich; bei besonders wichtigen Themenfeldern werden sie durch weitere mitarbeitende Bundesländer unterstützt.<sup>98</sup>

In sog. Digitalisierungslaboren werden parallel zur Planungsphase besonders wichtige Bürgeranliegen nach Lebenslagen<sup>99</sup> gebündelt (BAföG, Baugenehmigung, Wohngeld, Geburt) vorbereitet,<sup>100</sup> wobei einem Themenfeld mindestens ein Digitalisierungslabor zugeordnet ist.<sup>101</sup> „Hauptziel der arbeitsteiligen Bearbeitung ist es, dass die Ergebnisse und Lösungen der einzelnen Themenfelder durch möglichst viele Verwaltungsebenen nachgenutzt werden können“.<sup>102</sup> Jedoch dürfen die genauen Modalitäten der Nachnutzung bislang als alles andere als geklärt betrachtet werden.<sup>103</sup> Laut *Vivien Voss* hätte es sich beispielsweise angeboten,<sup>104</sup> eine klare Benennung von Verantwortlichen („Innovationsmanager“<sup>105</sup>) vorzunehmen, die bislang aber nur teilweise erfolgt sei. Das Programmmanagement zur OZG-Umsetzung geht aber jetzt in diese Richtung und sieht die Verteilung von Rollen bei der Umsetzung im Themenfeld vor.<sup>106</sup>

---

98 *Voss*, Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (Fn. 21); *Lühr*, OZG – Ein kleines Gesetz mit großer Wirkung (Fn. 27), S. 241; *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Föderale IT-Kooperation*, Programmmanagement. Digitalisierungsprogramm Phase 2, Berlin 2019, online: [https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/30\\_Sitzung/Programmmanagement\\_Dokument.html](https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/30_Sitzung/Programmmanagement_Dokument.html), S. 8 f.

99 Zum Lebenslagenprinzip bei Verwaltungsportalen vgl. grundlegend *J. v. Lucke*, Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung, Lohmar/Köln 2008.

100 [https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Digitalisierungsprogramm/05\\_DigPro\\_DigLabore/DigPro\\_DigLabore\\_node.html](https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Digitalisierungsprogramm/05_DigPro_DigLabore/DigPro_DigLabore_node.html).

101 *Denkhaus/Richter/Bostelmann* (Fn. 6), Einl. OZG Rn. 57.

102 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Föderale IT-Kooperation*, Programmmanagement. Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Fn. 98), S. 6, 12 ff.

103 *Voss*, Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (Fn. 21).

104 *Voss*, Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (Fn. 21).

105 Vgl. *U. Schliesky/S. E. Schulz*, Wesentliche Erfolgs- und kritische Faktoren staatlicher Innovationsprozesse, in: *U. Schliesky* (Hrsg.) *Staatliches Innovationsmanagement*. Lorenz-von-Stein-Institut, Kiel 2010, S. 77 (133); *U. Schliesky*, Verwaltungsreform als Aufgabe. Das Beispiel der Landesverwaltung, *Verwaltungsarchiv* 98 (2008), S. 313 (326).

106 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Föderale IT-Kooperation*, Programmmanagement. Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Fn. 98), online: [https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/30\\_Sitzung/Programmmanagement\\_Dokument.html](https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/30_Sitzung/Programmmanagement_Dokument.html), S. 20.

## 6. Anwendbarkeit des OZG auf Kommunen?

Die Anwendbarkeit des OZG auf die Kommunen erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Denn der Normtext von Art. 91c Abs. 5 GG und der des OZG adressiert ausdrücklich nur den Bund und die Länder.<sup>107</sup> Die Kommunen sind jedoch (unbeschadet ihres Selbstorganisationsrechts gem. Art. 28 Abs. 2 GG) staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder.<sup>108</sup> Daher ist (mit unterschiedlichen Begründungen<sup>109</sup>) im Ergebnis unumstritten, dass Kommunen Adressaten des OZG sind.<sup>110</sup> Sie haben auch einen wesentlichen Teil der Lasten der 575 OZG-Einzelumsetzungsmaßnahmen zu schultern.<sup>111</sup>

Demgemäß müssen Verwaltungsleistungen, die von den Kommunen erbracht werden künftig digital im Portalverbund angeboten werden (§ 1 Abs. 1 OZG). Unklar ist hingegen, ob digitale Partizipationsinstrumente selbst Verwaltungsleistungen sind, die somit in den Portalverbund zu integrieren wären.<sup>112</sup>

In jedem Fall steht es den Kommunen frei, in ihrem Zuständigkeitsbereich (und unter Wahrung rechtlicher, insb. datenschutzrechtlicher Bestimmungen) ein „Upgrade“ der ihre Leistungen betreffenden Nutzerkonten vorzusehen: Partizipationsinstrumente können bei der OZG-Umsetzung mitgedacht und in die Architektur der OZG-Nutzerkonten integriert werden (s. o.). Genau dieses „Upgrade“ sieht das hier vorgeschlagene „echte“ *Bürgerkonto* (bzw. „Nutzerkonto Plus“<sup>113</sup>), als Mittel einer bürgerfreundlichen Verwaltung vor. Es ist diese moderne Möglichkeit der Kommunikation und Interaktion zwischen (exekutiver) Verwaltung und dem Bürgertum, die die Demokratie für den Bürger wieder erlebbar macht, wenn er auf Entscheidungen „vor seiner Haustür“ spürbaren Einfluss nehmen kann.

---

107 M. Rüdebusch, Rolle der Kommunen im Rahmen der Digitalisierung, *KommJur* 2020, 41 (43).

108 BVerfGE 86, 148 (215); Rüdebusch, Rolle der Kommunen (Fn. 107), S. 43; Siegel, Auf dem Weg zum Portalverbund (Fn. 9), S. 187 f.

109 Denkhaus/Richter/Bostelmann (Fn. 6), Einl. OZG Rn. 21; C. Gröpl in: T. Maunz/G. Dürig u. a. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, München, Werkstand: 90. EL (Februar 2020), Art. 91c Rn. 65 ff.; Schliesky/Hoffmann, Die Digitalisierung des Föderalismus (Fn. 10), 185 ff.; Siegel, Auf dem Weg zum Portalverbund (Fn. 9), S. 187 f.

110 Berger/Sander, Nutzerkonto Plus (Fn. 34).

111 Berger, Die Digitalisierung des Föderalismus (Fn. 8), S. 799 ff.; dies., Onlinezugangsgesetz und Digitalisierungsprogramm (Fn. 96), S. 443 ff.

112 Berger/Sander, Nutzerkonto Plus (Fn. 34).

113 Berger/Sander, Nutzerkonto Plus (Fn. 34).

## 7. Reallabore als Demokratielabore?

Denkbar wäre es also beispielsweise, den OZG-Reallaborgedanken mit der Vorstellung eines „Demokratie-Lab“ zu verbinden, wie es aus einem Projekt der *European School of Governance* in Berlin hervorgegangen ist und heute von einem europäischen Netzwerk von Verbänden und Kommunalverwaltungen unterstützt wird.<sup>114</sup>

Einen spannenden Schritt in die Richtung eines ‚Wahlrechts-Reallabors‘ geht der von *Hermann Heußner* und *Arne Pautsch* für die Nichtregierungsorganisation „Mehr Demokratie“ ausgearbeitete Vorschlag eines Thüringer Wahlrechts-Reform-Erprobungs-Gesetzes.<sup>115</sup> Dieser sieht eine Experimentierklausel vor, die als § 33a (umrahmt von weiteren Bestimmungen der zu schaffenden §§ 33b-33h) in das Thüringer Kommunalwahlgesetz (ThürKWG)<sup>116</sup> eingefügt werden könnte.<sup>117</sup> Nach dem Entwurf von § 33a ThürKWG soll es möglich sein, „zum Zwecke der Steigerung der Wahlbeteiligung“ für einen begrenzten Zeitraum bestimmte „Wahlrechtsreformen zu Erprobungszwecken“ (wie etwa eine Senkung des Mindestalters bei Wahlen) vorzusehen. Nach Bewährung (festgestellt durch eine Evaluation) sollen die Bestimmungen auch in das Landeswahlgesetz (zum Thüringischen Landtag) aufgenommen (und bei Nichtbewährung auch wieder aus dem ThürKWG gestrichen) werden. Kommunen sollen insofern zu Laboren für ein modernes Wahlrecht werden.

## 8. Methodische Anforderungen an ein „living lab“

Letztlich geht es also um „experimentelle Politik“.<sup>118</sup> Mit dieser wurden bereits zahlreiche Erfahrungen gemacht, auf die man unter dem neuen Paradigma der „Reallabore“ (oder „living labs“) zurückgreifen kann.<sup>119</sup> Ein

---

114 <https://europeandemocracylab.org/de/%C3%BCber-uns>.

115 <https://thueringen.mehr-demokratie.de/einzelansicht-news/news/kommunen-als-labore-fuer-ein-modernes-wahlrecht-mehr-demokratie-legt-gesetzentwurf-vor/>.

116 Thüringer Gesetz über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden vom 16. August 1993 (GVBl. 1993, 530), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 6. Juni 2018 (GVBl. S. 229, 258).

117 <https://thueringen.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Gesetzesentwuerfe/Gesetzentwurf.pdf>.

118 Dazu die Nachweise in Fn. 92.

119 Dazu *Seckelmann*, Evaluation und Recht (Fn. 92), S. 221 f. m. w. N.

anderer Begriff hierfür ist der aus dem Recht der Finanzmarktaufsicht entlehnte Terminus „Regulatory Sandboxes“ (also von „Sandkästen“, in denen man gleichsam spielen kann).<sup>120</sup>

Methodisch ist vor allem wichtig, dass derartige „Testräume für Innovation und Regulierung“ nicht lediglich vor sich hin experimentieren (das wäre die vorgeschaltete Phase der Ideengenerierung), sondern sich „durch ein klares regulatorisches Erkenntnisinteresse“<sup>121</sup> auszeichnen.

Obwohl es keine abschließende oder alleingültige Definition von Reallaboren gibt, kann ihre Existenzbegründung zu ihrer Definition werden: Reallabore sind dafür da, um Innovationen zu bewirken<sup>122</sup> – anders als in der industriellen oder wissenschaftlichen Forschung gibt es in der „normalen“ öffentlichen Verwaltung natürlich keine echten Forschungslaboratorien. Man substituiert diese durch Schaffung (abgegrenzter) Einheiten innerhalb des öffentlichen Sektors, in denen Lösungen für Probleme entwickelt und ausprobiert werden.<sup>123</sup>

Will man es methodisch eng fassen, so gibt es wohl mindestens vier Phasen: 1. eine des „wilden Denkens“ und der Ideengenerierung, 2. das eigentliche Reallabor mit seinen abgegrenzten Bedingungen (thematisch, zeitlich, auf eine bestimmte Behörde oder deren Organisationseinheit beschränkt), 3. eine Evaluationsphase, 4. die Phase der Nachnutzung (etwa durch Überführung der erprobten Norm bzw. Normen in weitere Gesetze) oder Beendigung des Experiments. Nach der Definition des Bundeswirtschaftsministeriums verfolgen Reallabore also mindestens zwei Ziele:

„Es geht dabei nicht nur um die Erprobung digitaler Innovationen unter realen Bedingungen, sondern auch um einen Erkenntnisgewinn des Gesetzgebers für künftige Regulierungen.“<sup>124</sup>

---

120 D. Krimphove/K. Rohwetter, Regulatory Sandbox – Sandkastenspiele auch für Deutschland? Zur Möglichkeit einer „vereinfachten“ aufsichtsrechtlichen Prüfung von Fintechs. Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht (BKR) 18 (2018), S. 494.

121 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>.

122 „[I]nnovation in the public sector – however defined and understood – as their main task and indeed their *raison d'être*“, vgl. P. Tönurist/R. Kattel/V. Lember, Innovation labs in the public sector: what they are and what they do?, Public Management Review 2017, S. 1455 (1456).

123 „[A] specific activity of the public sector to create organizations for innovations“, vgl. Tönurist/Kattel/Lember, Innovation labs (Fn. 122), S. 1456.

124 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>.

Will man auch die Phase der Ideengenerierung in den Laborbegriff einbeziehen,<sup>125</sup> so hat sich hierfür die Begrifflichkeit „*living lab*“ (als *real-world lab* im weiteren Sinne<sup>126</sup>) etabliert: Der Innovationsprozess wird in drei Phasen gegliedert: (1.) die Analyse der Lage und des Status Quo, (2.) die Entwicklung von Zielen bzw. Visionen sowie eines Konzepts und schließlich (3.) die Erprobung des Konzepts durch Prototypen im realen Umfeld<sup>127</sup> (das eigentliche „Reallabor“ nach dem obenstehenden Modell). Stadtsoziologisch lassen sich *Living Labs*, *Urban Transition Labs* und *Urban Creative Labs* voneinander differenzieren, worauf hier aber nicht im Einzelnen eingegangen werden soll.<sup>128</sup> Wichtig ist, dass sich die erstgenannten vorwiegend im privaten Bereich finden, wohingegen *Urban Transition Labs* „einen Ort oder eine Plattform bieten, um größere Lernprozesse“ im urbanen Kontext in Gang zu setzen.<sup>129</sup> *Urban Creative Labs* sind – teilweise mit dem Begriff zuvor deckungsgleich – Orte, die (zumeist von den Kommunen selbst) zur Verfügung gestellt werden, um (wie etwa das oben genannte Verschwörhaus in Ulm) einen „permanenten physischen, organisationalen und institutionellen Rahmen für diverse Formen temporärer und flexibler Nutzung“ zu bieten, der zu „offenen, kreativen, kollaborativen und gemeinschaftsorientierten Prozessen“ führen soll.<sup>130</sup> Typisch für diese Arrangements von (kollektiven) Lernprozessen ist die Zusammenarbeit von Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und (nach Möglichkeit) auch der

- 
- 125 Vgl. zum Begriff des „Reallabors“ bezogen auf Städte U. Schneidewind/H. Scheck, Die Stadt als „Reallabor“ für Systeminnovationen, in: J. Rückert-John (Hrsg.), Soziale Innovationen und Nachhaltigkeit. Heidelberg 2013; N. Schäpke u. a., Reallabore im Kontext transformativer Forschung. Ansatzpunkte zur Konzeption und Einbettung in den internationalen Forschungsstand, Lüneburg 2017; vgl. auch – etwas weiter – S. Böschen/M. Groß/W. Krohn (Hrsg.), Experimentelle Gesellschaft: Das Experiment als wissenschaftsgesellschaftliches Dispositiv, in: dies. (Hrsg.), Experimentelle Gesellschaft: Das Experiment als wissenschaftsgesellschaftliches Dispositiv, Baden-Baden 2017, S. 7 (11 ff.); F. Wagner/A. Grunwald, Reallabore als Forschungs- und Transformationsinstrument: Die Quadratur des hermeneutischen Zirkels, GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society, 24 (2015), S. 26.
- 126 Dazu M. Singer-Brodowski/R. Beecroft/O. Parodi, Learning in Real-World Laboratories. A Systematic Impulse for Discussion, GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 27 (2018), S. 23.
- 127 U. Scheele/I. Schäfer, Urban Living Labs – Ein Ansatz zum Umgang mit Unsicherheit bei Innovationen in Infrastruktursystemen?, Infrastrukturrecht 2013, S. 319 (322).
- 128 Dazu aber U. Gerhard/E. Marquardt/C. West, Reallabore in der Stadtforschung. Eine Einführung. Berichte. Geographie und Landeskunde, 91 (2017), S. 5 f. m. w. N.
- 129 Gerhard/Marquardt/West, Reallabore (Fn. 128), S. 9 f.
- 130 Gerhard/Marquardt/West, Reallabore (Fn. 128), S. 9 f.

Wirtschaft.<sup>131</sup> Insofern ist *informelle Bürgerpartizipation* im Begriff des Reallabors immer schon mitgedacht (wenn auch nicht immer in der Realität umgesetzt<sup>132</sup>).

### B. Fazit und Ausblick: „Einer für Viele“?

Um es zusammenzuföhren: Digitalisierungslabore sind im Verständnis des Onlinezugangsgesetzes<sup>133</sup> spezifische Arrangements zur Entwicklung neuer Lösungen für Verwaltungsdienstleistungen (also Reallabore). Im ursprünglichen Verständnis, welches beispielsweise von der oben zitierten neueren Stadt- und Nachhaltigkeitsforschung zugrunde gelegt wird, gehen die Governancemodi sehr weit und sind auch nicht unbedingt auf die Entwicklung konkreter Lösungen ausgerichtet<sup>134</sup> – im OZG-Kontext ist dieses jedoch der Fall (denn es ist bis Ende des Jahres 2022 umzusetzen). Digitalisierungslabore spielen im Zusammenhang mit dem OZG insoweit eine doppelte Rolle. Einerseits werden in Digitalisierungslaboren die „Front-Ends“ für die verschiedenen Verwaltungsverfahren gestaltet (also das OZG selbst wird durch Digitalisierungslabore umgesetzt). Wesentlicher aber noch: Innovative Verwaltungsleistungen, die im Portalverbund angeboten werden, werden in Digitalisierungslaboren entwickelt.<sup>135</sup>

- 
- 131 M. Bachinger/R. Rhodius, Anforderungen an die Governance von transdisziplinären Lernprozessen in Reallaboren. Das Beispiel des „Wissensdialogs Nordschwarzwald (WiNo)“, in: Deutsche Akademie für Landeskunde e.V. und des Leibniz Instituts für Länderkunde (Hrsg.): Reallabore als Forschungsformat nachhaltiger Stadtentwicklung, Leipzig 2017, S. 81 (81 ff.); R. Defila/A. Di Giulio, Partizipative Wissenserzeugung und Wissenschaftlichkeit – ein methodologischer Beitrag, in: dies. (Hrsg.), Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden 2018, S. 39; Singer-Brodowski/Beecroft/Parodi, Learning in Real-World Laboratories (Fn. 126), S. 23 ff.
- 132 Bedenkenswert dazu aber A. Quint/S. Alcántara/A. Seebacher, Der Partizipationsmythos „Partizipation in Reallaboren ist per se transparent und muss es auch sein“, in: R. Defila/A. Di Giulio (Hrsg.), Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden 2018, S. 69.
- 133 Sowie des Bundeswirtschaftsministeriums, vgl. Fn. 121.
- 134 Teilweise unterscheidet diese Forschungsrichtung zwischen „Experiment“ und „Reallabor“, was in unserer Diktion mit dem „Reallabor im weiteren“ und im „engeren Sinne“ einigermaßen deckungsgleich ist, vgl. R. Beecroft/O. Parodi, Reallabore als Orte der Nachhaltigkeitsforschung und Transformation. Einführung in den Schwerpunkt, TAtuP (Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis) 25 (2016), Heft 3, S. 4 (7 f.) sowie die weiteren Beiträge in dem genannten Heft.
- 135 Berger, Onlinezugangsgesetz und Digitalisierungsprogramm (Fn. 96), S. 444.

Der Zeitdruck, unter dem „geplante Innovationen“<sup>136</sup> entstehen müssen (und dem durch die Verkürzung des recht offenen („soziologischen“) Real-laboredankens zu dem ergebnisorientierten des OZG begegnet wird) ist nicht ohne jeden Preis. Diesen zahlt in gewisser Weise die Zivilgesellschaft, jedenfalls aber tun das die Kommunen. Denn obwohl sie es sind, die zu großen Teilen verantwortlich sind für den Vollzug von OZG-Verwaltungsleistungen,<sup>137</sup> werden sie doch nur bedingt in den OZG-Umsetzungsprozess einbezogen.<sup>138</sup> Das bisher in der Wissenschaft bislang nicht zufriedenstellend beantwortete Problem der *Nachnutzung* wird deswegen zu einem wichtigen Faktor für die Kommunen. Nur wenn erarbeitete Lösungen wirklich nah an den Bedürfnissen der Nutzer sind, werden diese für die Gemeindebürger spürbaren Vorteile in der Bürger-Verwaltung-Kommunikation bringen. Dabei lässt sich auf die Erfahrungen aus der Nachhaltigkeitsforschung aufsatteln, die zu bedenken geben, dass „die existierenden Reallabore [...] meist gerade erst“ beginnen, „ihre Verortung mit eigenen Räumlichkeiten im Laborgebiet zu realisieren. Die Möglichkeiten der praktischen Ausgestaltung sind dabei vielfältig, z. B. als Wissenschaftsladen, Quartiersbüro, Stadtteilzentrum – oder als Kombination davon“<sup>139</sup> (wie z. B. im oben genannten Verschwörhaus). Hierdurch könne das Reallabor „eine Adresse und ein Gesicht erhalten“ und von „Beteiligte[n], Betroffene[n] und Interessierte[n]“ aktiv aufgesucht werden.<sup>140</sup> Die Verortung könne „durch räumliche Konzentration, Permanenz und Offenheit eine Kultur der Parti-

136 Zu dieser Paradoxie vgl. *Seckelmann*, Evaluation und Recht (Fn. 92), S. 249 f. m. w. N.; der Erste, die sie wohl entdeckt hat, ist *Niklas Luhmann* gewesen, vgl. *ders.*, Soziologie des Risikos, Berlin/New York 1991, S. 218.

137 *Berger*, Die Digitalisierung des Föderalismus (Fn. 8), 799 ff.

138 *Berger*, Onlinezugangsgesetz und Digitalisierungsprogramm (Fn. 96), S. 444.

139 *Beecroft/Parodi*, Reallabore als Orte der Nachhaltigkeitsforschung und Transformation (Fn. 134), S. 7.

140 *Beecroft/Parodi*, Reallabore als Orte der Nachhaltigkeitsforschung und Transformation (Fn. 134), S. 7.



zipation fördern, in der tiefergehende, wechselseitige Lernprozesse auf Basis gewachsenen Vertrauens ermöglicht werden.“<sup>141</sup> Insofern ist zu wünschen, dass die Verbindung von (zumindest informeller<sup>142</sup>) Bürgerbeteiligung und dem Reallaborgedanken kein „Reformstrohfeuer“ bleibt.<sup>143</sup> Der Ausbau des OZG-Nutzerkontos zu einem Bürgerkonto soll einen Beitrag dazu leisten, dass die Innovationen aus den OZG-Digitalisierungslaboren verstetigt werden. Denn durch seine Kommunikationsfunktion will das Bürgerkonto auf Dialog statt auf ‚bloße‘ Abwicklung setzen.

---

141 *Beecroft/Parodi*, Reallabore als Orte der Nachhaltigkeitsforschung und Transformation (Fn. 134), S. 7.

142 Der formellen Bürgerbeteiligung steht in Deutschland – neben den oben ausgeführten Ausschlüssen zahlreicher Themen durch die Gemeinde- bzw. Kreisordnungen und Bezirksverwaltungsgesetze vor allem die Frage der eindeutigen Authentifizierung und Manipulationssicherheit gegenüber, vgl. namentlich die sog. „Wahlcomputer“-Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 123, 39 (1. und 2. Leitsatz).

143 Begriff nach *Hellstern/Wollmann* (Hrsg.), Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie? (Fn. 92).