

35. TAGUNG

Bericht
CG35(2018)14prov
26. Juli 2018

Transparenz und Open Government (Öffnung von Regierung und Verwaltung)

Governance-Ausschuss

Berichterstatter: ¹ Andreas GALSTER, Deutschland (L, EPP/CCE)

Entschliessungsentwurf (zur Abstimmung).....	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung).....	5

Zusammenfassung

Transparenz und Open Government sind Prioritäten, die der Kongress für seinen Fahrplan der Maßnahmen zur „Prävention von Korruption und zur Förderung der öffentlichen Ethik auf kommunaler und regionaler Ebene“ identifiziert hat, der auf seiner 31. Plenartagung im Oktober 2016 angenommen wurde.

Dieser Bericht unterstreicht das Potenzial der Open Governance für die Verbesserung der Demokratie auf kommunaler und regionaler Ebene. Er untersucht das Konzept „Open Governance“ und nennt Tätigkeiten der Kommunalverwaltung, auf die es angewendet werden kann, u.a. Haushaltsplanung, Verabschiedung von Gesetzen, Politikgestaltung, Auftragsvergabe und Bereitstellung von Diensten.

In seiner Entschliessung ruft der Kongress die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf, Standards der Open Government anzunehmen und umzusetzen und Fortbildungskurse für ihre Verwaltungen einzuführen, um das Bewusstsein für die Bedeutung der Transparenz zu schärfen. Er ruft sie auf, die Partizipation der Bürger am Leben der Gemeinde zu unterstützen, insbesondere durch Förderung der Teilhabe der Öffentlichkeit an ihrer Politik und an ihren Entscheidungsprozessen und Förderung der Einbeziehung der Bürger in die Festlegung von Haushaltsprioritäten und in die Evaluierung von Beschaffungsverträgen.

In seiner Empfehlung bittet er das Ministerkomitee, die Regierungen aufzufordern, ihre Gemeinden und Regionen zu ermutigen, wichtige Dokumente und Informationen zu veröffentlichen, Konsultationsverfahren für die Allgemeinheit und die Aufsicht und Umsetzung der Maßnahmen für eine verbesserte Transparenz zu fördern.

1 L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
ECR: Europäische Konservative und Reformisten
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF²

1. Transparenz und Open Government sind einer der Prioritätenbereiche, den der Kongress für seinen Maßnahmenfahrplan „Prävention von Korruption und Förderung der öffentlichen Ethik auf kommunaler und regionaler Ebene“ identifiziert hat, der auf seiner 31. Plenartagung im Oktober 2016 angenommen wurde.

2. Das Konzept „Open Government“ schließt eine große Bandbreite von Praktiken ein, die zu neuen Governance-Formen führen können, sowohl aus Sicht der Regierung als auch aus Sicht der Bürger. Es kann gute Governance fördern und zu einer besseren Entscheidungsfindung beitragen. Durch seinen Beitrag zur Reduzierung der Korruption oder zur Förderung effektiverer Dienste ist Open Government ein wirksames Instrument für den Umgang mit den Problemen, die bei der kommunalen Demokratie auftreten können.

3. Transparenz, Partizipation und Rechenschaftspflicht, die Grundprinzipien von Open Government, erfordern ein innovatives Vorgehen seitens der Gemeinden und Regionen in deren Interaktion mit den Bürgern und wie sie ihre Verwaltungen handhaben. Transparenz erfordert von den Behörden, den Bürgern den Zugang zu Informationen, vor allem durch Open Data und Dokumentenmanagement, zu erleichtern. Dies sollte Hand in Hand gehen mit einer stärkeren Partizipation der Zivilgesellschaft an öffentlichen Entscheidungsprozessen, einschließlich Schutz von Whistleblowern. Diese stärkere Partizipation sollte des Weiteren durch eine größere Rechenschaftspflicht der Behörden angetrieben werden, u.a. durch den Einsatz von Audits, Verhaltenskodizes und öffentlicher Kontrolle.

4. Eine Strategie von „Open Government“ kann auf eine Bandbreite von Governance-Aktivitäten Anwendung finden, die nicht nur die Haushaltsplanung, Gesetzgebung und politische Gestaltung einschließt, sondern auch Bereiche wie Vertragsvergabe und Bereitstellung von Diensten, bei denen Gemeinden und Regionen häufig mit unseren Partnern und Betroffenen kooperieren.

5. Der Kongress, gedenk der obigen Ausführungen:

a. unter Berücksichtigung:

i. der Kongress-Entschließung 417 und der Empfehlung 398 (2017) über Open Data für bessere öffentliche Dienste;

ii. der Kongress-Entschließung 421 und Empfehlung 405 (2017) über „Transparente Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens auf kommunaler und regionaler Ebene“;

iii. der „Richtlinien für die zivilgesellschaftliche Partizipation an der politischen Entscheidungsfindung“ des Europarats (2017);

2 Vorläufiger Entschließungs- und Empfehlungsentwurf, am 30. Mai 2018 vom Governance-Ausschuss angenommen.

Mitglieder des Ausschusses:

J.-L. Testud (Chair), *S. Filo*, *T. Marin Gonzalez**, *N. Lapauri*, *P. Sterrer*, *H. van Staa*, *H. Huseynov*, *R. Aliyev*, *K.H. Lambertz*, *L. Martens*, *L. Resic*, *I. Totev**, *D. Zdravkov**, *M. Malis*, *E. Orphanidou*, *A. Stanek*, *M. Hysky*, *B. Kornbek* (Stellv.: *F. Blak*), *T. Tammiste*, *S. Ilvessalo*, *D. Boeglin*, *M. Guegan*, *G. Cros*, *T. Solere*, *S. Ugrekheldze*, *P. Kurtz*, *A. Galster*, *R. Thurner*, *P. Lehnert*, *A. Grotheer*, *D. Szarata*, *I. Karagiannis*, *C. Kalogirou*, *M. Campanari-Talaber*, *T. G. Samu*, *A.G. Ingsvardottir*, *C. Bennett*, *L. De Magistris*, *P.L. Mottinelli*, *C. Avanzo*, *M. Bora*, *G.M. Ferraris*, *C. Riva Vercellotti*, *I. Silicka**, *V. Mitrofanovas**, *J. Cutajar**, *C. Cojocari*, *M. Crovetto-Harroch**, *D. Mravljjevic **, *H. Bergmann*, *J. Meijers*, *S. A. Steen* (Stellv. *S. Larsen*), *W. Czarnecki*, *M. Mazur*, *K. Iwaniuk*, *P. Cegonho*, *I.G. Bolojan*, *C. Boghicevici*, *R. C. Gruman*, *A. Lokot*, *I. Kareva*, *S. Goryacheva*, *L. Kozina*, *A. Ostrovsky*, *A. Drozdenko*, *F. Bizzocchi*, *M. Obradovic*, *M. Kovac*, *A. Ferencic*, *M. Belica*, *B Pecan*, *C. Moreno Moreno*, *M. Pascal I Capdevila*, *P. Puy Fraga*, *I. Landa Jauregi*, *A. Tarchys-Ingre*, *C. Dalman Eek* (alternate: *A. Knape*), *L. Hunziker*, *P. Leuba*, *N. Petrovska*, *Y.A. Demirci*, *R. Kasap*, *L. Erturk*, *N Dogan*, *H.B. Yuceer*, *A. S. Bucak*, *S. Basarab*, *S. Andreychenko*, *G. Prygunov*, *S. Morhunov*, *H. McVey* (Stellv.: *A. Buchanan*), *S. Blackburn*, *V. Howells*, *R. Saunders*, *A. Dawson*, *P. John*.

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: *Tim Lisney* und *Marianne Benderra*.

- iv. der 12 Prinzipien der Good Governance des Europarats (2008);
 - v. des Handbuchs über öffentliche Ethik auf kommunaler Ebene des Europarats (2004);
 - vi. des Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess (2009, Konferenz der INGOs des Europarats);
 - vii. der OECD-Empfehlung des Council on Open Government (2017)
 - viii. der Internationalen Open Data-Charta (2015), angenommen auf dem Gipfeltreffen der Open Government Partnership;
- b.* in der Überzeugung, dass ein offener Entscheidungsprozess ein wirksames Instrument ist, das es zu entwickeln und effizienter auf die öffentliche Politik anzuwenden gilt;
- c.* in der Überzeugung, dass ein offener Entscheidungsprozess ein wirksames Instrument ist, das es zu entwickeln und effizienter auf die öffentliche Politik anzuwenden gilt;
- d.* im Wissen der Herausforderung der kommunalen Stellen, alle Bürger anzusprechen, insbesondere jene, die eine digitale Kluft erleben;
- e.* im Wissen um die Wichtigkeit, Datenschutzgesetze zu befolgen;
6. Ruft die Gemeinden und Regionen der Mitgliedstaaten des Europarats auf:
- a.* Standards für Open Government anzunehmen und umzusetzen, insbesondere durch:
 - i.* Bezugnahme auf die wichtigsten Bestimmungen der International Open Data-Charta und des Open Contracting Data Standard;
 - ii.* Unterstützung der Umsetzung der vier Grundsätze, die im Kodex für gute Praxis der Bürgerpartizipation an Entscheidungsprozessen genannt sind, vor allem Partizipation, Vertrauen, Verantwortlichkeit und Unabhängigkeit;
 - b.* Schulungen innerhalb ihrer Verwaltungen einzuführen, um das Bewusstsein für die Bedeutung von Transparenz zu erhöhen, insbesondere durch:
 - i.* Organisation von Schulungsangeboten in öffentlichen Institutionen, z. B. Seminare, Workshops und Fortbildungen, um das Bewusstsein für die Vorteile des Open Government und der Bedeutung von Transparenz zu schärfen;
 - ii.* den verstärkten Einsatz von Open Data und Dokumentenmanagement seitens ihrer Verwaltungen, wobei sie sicherstellen, dass diese in einheitlicher, zugänglicher und wiederverwendbarer Weise veröffentlicht werden;
 - c.* die Einbeziehung und Partizipation der Bürger am Leben der Gemeinde zu fördern, indem:
 - i.* Maßnahmen umgesetzt werden, die den Bürgern helfen, die Abläufe ihrer Verwaltungen besser zu verstehen, damit das öffentliche Vertrauen gefestigt wird;
 - ii.* sie die öffentliche Partizipation an ihrer politischen Gestaltung und ihren Entscheidungsprozessen fördern, unter Berücksichtigung der Bedeutung und Relevanz, die diese Zivilgesellschaft, einschließlich NRO und Whistleblower, für die Entscheidungsprozesse haben kann;
 - iii.* verstärkt unterschiedliche Formen der gezielten öffentlichen Mitwirkung eingesetzt werden, u.a. öffentliche Konsultationen, um diese in ihre Politikgestaltung und Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen;

- iv. die Einbeziehung der Bürger bei der Festlegung von Haushaltsprioritäten und die Evaluierung wichtiger Verträge gefördert werden, u.a. jene in Bezug auf große Infrastrukturprojekte;
- v. den Bürgern ermöglicht wird, an Ratssitzungen und Sitzungen des Regionalparlaments teilzunehmen und die Kriterien festlegt, die deren Partizipation an diesen Sitzungen regeln;
- vi. das Einholen von Feedback zur Zufriedenheit der Bürger mit den öffentlichen Diensten gefördert wird, ungeachtet der Frage, ob dies von den Gemeinden und Regionen direkt oder indirekt durchgeführt wird;
- vii. auf Beschwerden und Empfehlungen von Bürgern reagiert wird, um das öffentliche Vertrauen in die kommunale und regionale Verwaltung zu erhöhen;
- d. Forschung und Konsultationen mit verschiedenen Gemeinschaften durchzuführen, u.a. Organisationen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Personalfachkräften; um eine Politik zu gestalten, die optimal auf die kommunalen Bedürfnisse zugeschnitten ist;
- e. interne, externe und soziale Audits ihrer Verwaltungen durchzuführen;
- f. sicherzustellen, dass Maßnahmen in Bezug auf Transparenz und Open Government nicht gegen Datenschutzgesetze verstoßen;

7. Verpflichtet sich:

- a. internationale Open Government-Standards zu entwickeln und zu fördern, die Anwendung auf die kommunalen und regionalen Verwaltungen finden;
- b. den Kommunal- und Regionalverwaltungen technische Unterstützung zur Umsetzung von Open Government-Mechanismen bereitzustellen;
- c. den Austausch unter Kollegen und das Lernen unter den kommunalen und regionalen Stellen, die Vorreiter bei Open Government-Reformen sind, zu unterstützen;
- d. die Mitgliedschaft in der Open Government Partnership zu unterstützen.

EMPFEHLUNGSENTWURF³

1. Auf seiner 31. Plenartagung im Oktober 2016 nahm der Kongress einen Maßnahmenfahrplan an, der u.a. sechs Themenberichte zur Verbesserung der Effizienz und Qualität der Good Governance auf kommunaler und regionaler Ebene einschloss. Dieser Fahrplan beinhaltet einen Bericht über Transparenz und Open Government als Teil der Arbeit zur Prävention von Korruption und zur Förderung der öffentlichen Ethik auf kommunaler und regionaler Ebene.

2. Open Government beschreibt eine Regierung/Verwaltung, die transparent, partizipatorisch und rechenschaftspflichtig im Hinblick auf ihre Bürger ist. Es handelt sich um ein Konzept, das auf jede Regierung angewendet werden kann, ungeachtet ihrer Größe und ungeachtet der Frage, ob diese kommunal, regional oder national ist. Viele Gemeinden und Regionen haben bereits Open Government-Reformen umgesetzt, nicht nur um ihre Transparenz im Hinblick auf ihre Bürger zu erhöhen, sondern auch um ihre Effizienz zu steigern.

3. Open Government meint eine Regierung und Verwaltung, deren Arbeit von der Öffentlichkeit verstanden wird. Dies bedeutet, dass Bürger in der Lage sein sollten, sich anzusehen, was ihre Regierung/Verwaltung besprochen und produziert hat, und Informationen von ihrer kommunalen Verwaltung anzufordern. Für ihren Teil müssen die Gebietsverwaltungen und Behörden den Zugang zu ihren Informationen ermöglichen, um die Informationen über Open Data-Systeme verfügbar zu machen und leistungsstarke Dokumentenmanagement-Richtlinien und -Verfahren einführen.

4. Open Government sollte auch die Partizipation der Bürger sowohl an den Arbeitsabläufen ihrer Regierungen/Verwaltungen als auch im zivilen Bereich stärken. Zur Ermutigung dieser Mitwirkung der Öffentlichkeit bei Behörden und NRO müssen die Regierungen ungebührliche Beschränkungen oder mögliche negative Auswirkungen dieser Aktivitäten verhindern. Diese Absicherungen sollten auch für Whistleblower gelten.

5. Neben Transparenz und Partizipation ist die Verantwortlichkeit das dritte wesentliche Merkmal einer offenen Regierung. Es ist ein Herzstück der Demokratie, dass die Öffentlichkeit ihre Regierung für ihre Handlungen zur Rechenschaft ziehen kann. Verantwortlichkeit kann durch interne Maßnahmen, u.a. Verhaltenskodizes, und externe Maßnahmen, u.a. Audits und durch Kontrollen seitens der Zivilgesellschaft und der Medien gefördert werden.

6. Diese drei Grundsätze von Open Government, i.e. Transparenz, Partizipation und Verantwortlichkeit, können und müssen auf die fünf wichtigsten Funktionen der Gebietsverwaltung Anwendung finden: Haushaltsplanung, Auftragsvergabe, Gesetzgebung, Politikgestaltung und die Bereitstellung von Diensten.

7. Der Kongress, gedenk der obigen Ausführungen:

a. unter Berücksichtigung:

i. der Kongress-Entschließung 417 und der Empfehlung 398 (2017) über Open Data für bessere öffentliche Dienste;

ii. der Kongress-Entschließung 421 und Empfehlung 405 (2017) über „Transparente Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens auf kommunaler und regionaler Ebene“;

iii. der „Richtlinien für die zivilgesellschaftliche Partizipation an der politischen Entscheidungsfindung“ des Europarats (2017);

iv. der 12 Prinzipien der Good Governance des Europarats (2008);

v. des Handbuchs über öffentliche Ethik auf kommunaler Ebene des Europarats (2004);

³ Siehe Fußnote 2

vi. des Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess (2009, Konferenz der INGOs des Europarats);

vii. der OECD-Empfehlung des Council on Open Government (2017)

viii. der Internationalen Open Data-Charta (2015), angenommen auf dem Gipfeltreffen der Open Government Partnership;

b. in Anerkennung, dass Open Governance ein großes Potenzial für die Verbesserung der Demokratie auf kommunaler und regionaler Ebene aufweist;

c. im Bewusstsein, dass mehr Open Government auf kommunaler Ebene das öffentliche Vertrauen erhöhen und Korruption verringern kann, was beides für ein Aufblühen der kommunalen Demokratie unerlässlich ist;

d. im Bewusstsein, dass die Umsetzung der Grundsätze der Open Government zu einer effektiveren Bereitstellung kommunaler öffentlicher Dienste führen kann;

e. in der Überzeugung, dass die Mitgliedstaaten des Europarats mehr unternehmen müssen, um Open Governance auf allen Ebenen zu fördern;

8. Empfiehlt dem Ministerkomitee, die Regierungen der Mitgliedstaaten aufzufordern:

a. Standards für Open Government anzunehmen und umzusetzen, insbesondere durch:

i. Bezug auf die sechs Grundsätze der Internationalen Open Data-Charta;

ii. Unterstützung der Annahme allgemeiner Open Government-Standards, u.a. der Allgemeinen Grundsätze des Open Contracting;

iii. Unterstützung der Umsetzung der vier Grundsätze, die im Kodex für gute Praxis der Bürgerpartizipation an Entscheidungsprozessen genannt sind, vor allem Partizipation, Vertrauen, Verantwortlichkeit und Unabhängigkeit, die notwendig sind, um eine gute Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Regierungen zu gewährleisten;

b. Gebietskörperschaften zu ermutigen, wichtige Dokumente und Informationen zu veröffentlichen; insbesondere:

i. Veröffentlichung von Haushaltsunterlagen;

ii. Informationen zu den öffentlichen Diensten, auf die Menschen Anspruch haben;

iii. Erleichterung des Zugangs zu allgemein verständlichen Daten zur Nutzung durch die Öffentlichkeit und den Privatsektor;

iv. Förderung der Veröffentlichung wichtiger Dokumente in mehreren Sprachen;

c. öffentliche Konsultationsprozesse zu unterstützen;

d. eine effektive Überwachung und Umsetzung von Transparenzmaßnahmen auf kommunaler und regionaler Ebene zu fördern, vor allem durch:

i. die Gewährleistung, dass das Büro der Ombudsperson eine aktive Rolle bei der Umsetzung von Open Government spielt;

ii. die Gewährleistung regelmäßiger interner und/oder externer Audits bei den kommunalen Stellen;

iii. Erleichterung der Durchführung sozialer Audits durch NRO auf kommunaler Ebene;

e. alle Betroffenen in die Förderung von Transparenz und Open Government auf kommunaler und regionaler Ebene einzubeziehen, insbesondere durch:

i. Förderung umfassenderer Kenntnisse zu Haushaltsfragen bei Parlamentariern, Beamten, Amtsträgern, Journalisten und Vertretern der Zivilgesellschaft;

ii. Erhöhung des Bewusstseins für die Bedeutung von Zivilgesellschaft, NRO und Whistleblowern bei der Bekämpfung von Korruption und Verschwendung auf kommunaler und regionaler Verwaltungsebene;

f. sicherzustellen, dass deren Gesetze mit den in dieser Empfehlung enthaltenen Grundsätzen und deren Begründungstext vereinbar sind.