

Ethik in der
öffentlichen
Verwaltung

Transparenz und Open Government

Der Kongress der Gemeinden und Regionen
des Europarats

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Ethik in der öffentlichen Verwaltung

Transparenz und Open Government

Kongress der Gemeinden
und Regionen des Europarats

| Französische Ausgabe:

| *Transparence et gouvernement ouvert*

| Die Reproduktion der in dieser Publikation enthaltenen Texte ist
| erlaubt, sofern der vollständige Titel der Quelle, namentlich der
| Europarat, genannt wird. Ist es die Absicht, diese Texte kommerziell
| zu nutzen oder in eine nicht-offizielle Sprache des Europarats zu
| übersetzen, kontaktieren Sie bitte publishing@coe.int.

| Umschlag und Layout: Abteilung für Dokumente und
| Veröffentlichungen des Europarats (SPDP), Europarat

| Europarat, Dezember 2018 Druck: Europarat

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	5
TRANSPARENZ UND OPEN GOVERNMENT	7
BEGRÜNDUNGSTEXT	7
Einleitung	10
Bereichsübergreifende Elemente von Open Government	22
Rahmen Für Open Government auf kommunaler Ebene	32
Offene Haushaltsplanung auf kommunaler Ebene	33
Offene Auftragsvergabe auf kommunaler Ebene	36
Offene Gesetzgebungsverfahren auf kommunaler Ebene	41
Offene Politikgestaltung auf kommunaler Ebene	44
Offene kommunale Bereitstellung von Diensten	50
Empfehlungen zur Unterstützung der Kommunalen Open Government	56
ENTSCHLIESSUNG 435 (2018)	59
EMPFEHLUNG 424 (2018)	67

Vorwort

Das Konzept von „Open Government“ basiert auf der simplen Idee, dass öffentliches Handeln effektiver ist, wenn dieses transparent, partizipatorisch und rechenschaftspflichtig erfolgt.

Diese Broschüre soll das Bewusstsein bei kommunal und regional gewählten Amtsträgern für dieses Konzept schärfen, das zu einer guten Governance, zur Prävention von Korruption und zur Effektivität öffentlicher Dienste beiträgt. „Open Government“ stellt außerdem eine bessere Entscheidungsfindung und ein größeres öffentliches Vertrauen in die Institutionen sicher.

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats ruft die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf, die folgenden Grundsätze anzuwenden: Teilhabe und politisches Engagement der Bürger bedeuten, ihnen Zugang zu Informationen zu geben, insbesondere durch Open Data. Dies ist eine Voraussetzung für die Bürger, damit sie die Arbeit ihrer gewählten Amtsträger beeinflussen können.

In Anbetracht des Misstrauens der Bürger in ihre gewählten Amtsträger sind Offenheit und Transparenz sowie Rechenschaftspflicht heute zu Eckpfeilern einer guten demokratischen Governance geworden.

Die Titel der Serie „Ethik in der öffentlichen Verwaltung“ sind Teil des Handlungsplans des Kongresses zur Prävention von Korruption und zur Förderung von Ethik in der kommunalen und regionalen öffentlichen Verwaltung. Das Ziel lautet, eine Reihe von praktischen Maßnahmen für die Herausforderungen zu geben, mit denen kommunale und regionale Gebietskörperschaften konfrontiert sind.

Transparenz und Open Government

Begründungstext

CG35(2018)14final

7. November 2018

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

Zusammenfassung

Transparenz und Open Government sind Prioritäten, die vom Kongress in seinem Aktionsfahrplan zur „Prävention der Korruption und zur Förderung der Ethik in der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler und regionaler Ebene“ genannt werden, der auf der 31. Tagung im Oktober 2016 angenommen wurde.

Dieser Bericht hebt das Potenzial von Open Government hervor, die Demokratie auf kommunaler und regionaler Ebene zu verbessern. Er untersucht das Konzept von „Open Government“ und nennt kommunale Verwaltungsaktivitäten, auf die es angewendet werden kann, u.a. Haushaltsplanung, Gesetzgebungsverfahren, Politikgestaltung, öffentliches Auftragswesen und Bereitstellung von Diensten.

In seiner Entschließung ruft der Kongress die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf, Standards von Open Government anzunehmen und umzusetzen und Schulungen in ihren Verwaltungsstellen durchzuführen, um das Bewusstsein für die Bedeutung von Transparenz zu erhöhen. Sie ruft sie auf, die Teilhabe der Bürger am Leben der Gemeinde zu fördern, insbesondere durch die Förderung der öffentlichen Mitwirkung an ihrer Politik und ihren Entscheidungsprozessen und die Einbeziehung der Bürger in das Festlegen von Haushaltsprioritäten und die Beurteilung der öffentlichen Auftragsvergabe.

In seiner Empfehlung bittet er das Ministerkomitee, die Regierungen aufzufordern, die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften aufzurufen, wichtige Dokumente und Informationen zu veröffentlichen, öffentliche Konsultationsprozesse einzuführen und das Monitoring und die Umsetzung von Transparenzmaßnahmen zu unterstützen.

EINLEITUNG

Open Government ist die simple, aber großartige Idee, dass Regierungen für die Menschen besser funktionieren, wenn sie transparent, partizipatorisch und rechenschaftspflichtig sind.

Von der partizipatorischen Haushaltsplanung in Porto Alegre bis zur partizipatorischen Haushaltsplanung in Paris, kommunale Verwaltungen auf der ganzen Welt sind schon lange Pioniere von Open Government. Dieser Bericht stellt das Konzept von Open Government und dessen Auswirkungen auf die kommunale Verwaltung vor. Er enthält Empfehlungen, wie kommunale Verwaltungen, insbesondere in den Mitgliedstaaten des Europarats, Grundsätze und Praktiken von Open Government annehmen können und wie der Europarat sie dabei unterstützen kann.

Definition von Open Government

Allgemeine Definitionen von Open Government schließen tendenziell drei wichtige Grundsätze ein: Transparenz, Partizipation und Rechenschaftspflicht. Die nachstehende Tabelle fasst zusammen, was dies aus Sicht der Bürger und Regierungen bedeutet.

Grundsatz	Was er für Bürger bedeutet	Was er für Regierungen/Verwaltungen bedeutet
Transparenz	Die Öffentlichkeit kann die Vorgehensweise ihrer Regierung/Verwaltung sehen und verstehen	Die Offenlegung von Verwaltungsdaten und Informationen in den Bereichen öffentliche Ausgaben, öffentliches Auftragswesen, Lobbyarbeit, Entwicklung und Auswirkungen von Politik und Leistungen der öffentlichen Dienste.
Partizipation	Die Öffentlichkeit kann die Funktionsweise ihrer Regierung/Verwaltung beeinflussen	Unterstützung einer starken und unabhängigen Zivilgesellschaft, die Einbeziehung der Bürger und anderer Interessenvertreter in Entscheidungsprozesse und der Schutz von Whistleblowern und anderen Personen, die auf Verschwendung, Fahrlässigkeit oder Korruption in der Regierung/Verwaltung hinweisen.

Grundsatz	Was er für Bürger bedeutet	Was er für Regierungen/Verwaltungen bedeutet
Rechenschaftspflicht	Die Öffentlichkeit kann ihre Regierung/Verwaltung für ihr Handeln zur Rechenschaft ziehen	Festlegen von Vorschriften, Gesetzen und Mechanismen, die sicherstellen, dass die Regierung/Verwaltung zuhört, lernt, reagiert und Änderungen vornimmt, wenn dies notwendig ist.

Open Government ist ein Oberbegriff für eine Bandbreite von Praktiken, die diese Grundsätze fördern, einschließlich Initiativen für Open Data, Zugang zu Informationsrechten, politischen Rechten, Schutz von Whistleblowern, Konsultationen der Öffentlichkeit und Mitwirkungsprozessen, und noch vieles mehr.

Das Konzept von Open Government wird häufig auch auf Initiativen ausgeweitet, die auf andere mächtige Institutionen ausgerichtet sind (z. B. Unternehmen, Parlament, Rechtssysteme, etc.). Aus diesem Grund ist es häufig besser, das Konzept als Open Governance (offene Demokratie) oder Open State (offener Staat), anstatt als Open Government (offene Regierung) zu betrachten.

Kurzer Überblick zum Open Government

Die modernen Ursprünge von Open Government werden häufig auf die Gedanken der Aufklärung zurückgeführt, die

wesentliche Ideen in Bezug auf Pressefreiheit und Zugang zu Informationen einschloss.

Die ersten Gesetze zum Open Government lassen sich in Schweden finden, das das erste Gesetz über den Zugang zu Informationen verabschiedete. Das Gesetz über Pressefreiheit, das 1766 verabschiedet wurde und Teil der schwedischen Verfassung ist, gewährte der Öffentlichkeit Zugang zu amtlichen Dokumenten, es sei denn, diese enthielten als geheim eingestufte Informationen. Seither wurden auf der ganzen Welt über 100 Gesetze über den Zugang zu Informationen verabschiedet, obwohl es bis 1966 dauerte, bis das zweite Gesetz verabschiedet wurde, und der Großteil erst ab dem Jahr 2000 folgte.¹

Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts erlebte ebenfalls die Ausarbeitung wesentlicher Gesetze und Praktiken, u.a. in den Bereichen Menschenrechte, Konsultation der Öffentlichkeit, soziale Verantwortung und Schutz von Whistleblowern. In den letzten Jahren hat Open Government an Aufmerksamkeit gewonnen, die insbesondere durch Entwicklungen in den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), der Gründung der Open Data-Bewegung und hochrangige politische Persönlichkeiten, wie Präsident Obama, befördert wurde.

Ursache und Wirkung dieser erneuten Aufmerksamkeit war die Gründung der Open Government Partnership (OGP).

1 Freedominfo.org (n.d.) FOI Regimes <http://www.freedominfo.org/regions/global/foi-regimes/>

Die OGP, die mit einer Mitgliedschaft von acht Regierungen begann, wurde auf der UN-Vollversammlung im September 2011 als „freiwillige, internationale Multistakeholder-Initiative, die zum Ziel hat, konkrete Verpflichtungen von Regierungen gegenüber ihren Bürgern im Hinblick auf die Förderung von Transparenz, die Ermächtigung der Bürger, die Bekämpfung von Korruption und die Nutzung neuer Technologien zur Stärkung der Regierungsführung“ gegründet.²

Seit ihrer Gründung hat die OGP ihre Mitgliederzahl auf mehr als 70 nationale Regierungen erweitert, die mehr als 200 Aktionspläne mit über 2.500 Verpflichtungen ausgearbeitet haben. Die OGP war bis 2016 ausschließlich eine Partnerschaft der Mitgliedstaaten; in diesem Jahr führte sie das Subnational Pilot Programme (Subnationales Pilotprogramm) für vierzehn subnationale Regierungen ein (einschließlich dezentraler, regionaler und kommunaler Ebenen). Die subnationalen Regierungen unterzeichneten im Dezember 2016 in Paris die „Open Government Subnational Declaration“.³

2 Open Government Partnership (2012) Articles of Governance, Juni 2012 [aktualisiert März 2014 und April 2015] https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%2520ArticlesGov%2520Apr%252021%25202015_0%5B1%5D.pdf

3 http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_subnational-declaration_EN.pdf

Erklärung zum Open Government auf subnationaler Ebene, Paris – Frankreich 2016

Wir, die dezentralisierten, kommunalen, regionalen und anderen subnationalen Regierungen/Verwaltungen aus aller Welt, als Vertreter der Bevölkerungen von Gemeinden, Städten, Großstadtgebieten, Landkreisen, Bundesländern, Provinzen, Regionen und Staaten, haben uns beim Open Government Partnership Global Summit versammelt, einberufen von der französischen Regierung, der Open Government Partnership und der Stadt Paris, um:

Anzuerkennen:

1. Dass die Regierung auf subnationaler Ebene den Menschen am nächsten ist und größere Chancen für einen wahrhaft transformativen Wandel hin zu einer transparenten, zugänglicheren, verantwortungs-volleren und effektiveren Regierung bietet, von dem alle Bürger profitieren.
2. Die 15 dezentralisierten, kommunalen, regionalen und subnationalen Regierungen/Verwaltungen, die zum OGP Pioneer Subnational Pilot Program gehören, und sich für ein kommunales Open Government einsetzen.
3. Die bedeutende Rolle der Zivilgesellschaft bei der Mitgestaltung subnationaler Aktionspläne und bei der Umsetzung dieser Verpflichtungen für einen transformativen Wandel für Bürger auf kommunaler Ebene.
4. Die Notwendigkeit der Unterstützung auf staatlicher Regierungsebene und einer globalen Open Government-Agenda.

Verpflichten sich:

1. Auf die Mission der OGP, „eine globale Kultur der Open Government zu fördern, die die Bürger ermächtigt und die Ideale einer offenen und partizipatorischen Regierungsführung des 21. Jahrhunderts verwirklicht“.
2. Auf die Open Government Declaration, die uns aufruft: die Verfügbarkeit von Informationen über staatliche Aktivitäten zu erhöhen, die bürgerliche Teilhabe zu unterstützen, die höchsten Standards professioneller Integrität in der gesamten Verwaltung umzusetzen und den Zugang zu neuen Technologien für Offenheit und Rechenschaftspflicht einzusetzen.
3. Zusammen mit Partnern der Zivilgesellschaft, die sich für die Belange der kommunalen Gemeinden einsetzen, Verpflichtungen des Open Government zu kreieren und umzusetzen.

Wenden sich an:

1. Weitere dezentralisierte, kommunale, regionale und subnationale Regierungen/Verwaltungen und an Partner der Zivilgesellschaft mit der Bitte, diese Erklärung zu unterzeichnen und sich für Open Government auf kommunaler Ebene einzusetzen.
2. Die OGP Community, die wichtige Rolle dezentralisierter, kommunaler, regionaler und subnationaler Regierungen/Verwaltungen für die Partnership anzuerkennen.

3. Die OGP-Staaten, mit den subnationalen Regierungen/Verwaltungen zu kooperieren und deren Rolle durch kommunale Aktionspläne sowie die Aufnahme einer subnationalen Perspektive und Verpflichtungen in nationalen Aktionsplänen zu unterstützen.

Begründungen für Open Government

Reformen für ein Open Government wurden im Hinblick auf eine Bandbreite von Zielsetzungen umgesetzt. Die erfolgreichsten Reformen sind jene, die sich mit einem eindeutigen Problem befassen und über eine gut ausgearbeitete Änderungstheorie verfügen. Einige der häufigsten Zielsetzungen der Open Government-Reformen sind das Streben nach einem guten Regierungs- und Verwaltungshandeln, bessere Entscheidungsfindungen, ein größeres Vertrauen der Öffentlichkeit, weniger Korruption und effektivere öffentliche Dienste.

Gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln

Offenheit und Verantwortung werden immer stärker als grundlegende Qualitäten eines guten demokratischen Regierungs- und Verwaltungshandelns betrachtet. So nennen z. B. die 12 Grundsätze guter Governance des Europarats, die in der „Europäischen Strategie für Innovation und gute Governance auf kommunaler Ebene“⁴ enthalten sind, Grundsätze von Open Government als ausschlaggebend für ein gutes demokratisches Regierungs- und Verwaltungshandeln.

4 Council of Europe (2007) Strategy on Innovation and Good Governance at local level – <https://rm.coe.int/1680701699>

Die 12 Prinzipien guter Regierungsführung

1. **Faire Durchführung von Wahlen, Vertretung und Partizipation**, um allen Bürgern die echte Chance zu geben, zum kommunalen Leben der Gemeinde beizutragen;
2. **Ansprechbarkeit**, um sicherzustellen, dass die kommunalen Stellen die berechtigten Erwartungen und Bedürfnisse der Bürger erfüllen;
3. **Effizienz und Effektivität**, um sicherzustellen, dass die Ziele unter bestmöglicher Nutzung der Mittel erfüllt werden;
4. **Offenheit und Transparenz**, um den öffentlichen Zugang zu Informationen sicherzustellen und das Wissen zu fördern, wie Kommunalpolitik funktioniert;
5. **Rechtsstaatlichkeit**, um Fairness, Unparteilichkeit und Vorhersagbarkeit zu gewährleisten;
6. **Ethisches Verhalten**, um sicherzustellen, dass die öffentlichen Interessen Vorrang vor privaten Interessen genießen;
7. **Kompetenz und Leistungsumfang**, um sicherzustellen, dass kommunale Vertreter und Beamte befähigt sind, ihre Pflichten zu erfüllen;
8. **Innovation und Bereitschaft zur Veränderung**, um sicherzustellen, dass Nutzen aus neuen Lösungen und guten Praktiken gezogen wird;

9. **Nachhaltigkeit und Langzeitausrichtung**, um die Interessen zukünftiger Generationen zu berücksichtigen;
10. **Solides Finanzmanagement**, um eine besonnene und produktive Nutzung öffentlicher Gelder sicherzustellen;
11. **Menschenrechte, kulturelle Vielfalt und sozialer Zusammenhalt**, um sicherzustellen, dass alle Bürger geschützt und geachtet werden und dass keiner diskriminiert oder ausgegrenzt wird;
12. **Rechenschaftspflicht**, um sicherzustellen, dass die kommunalen Vertreter und Beamten Verantwortung übernehmen und für ihr Handeln zur Rechenschaft gezogen werden.

Aus diesem Grund werden Open Government-Reformen häufig dahingehend verstanden, einen intrinsischen Wert zu haben, da sie diese Grundsätze eines guten demokratischen Regierungs- und Verwaltungshandelns fördern.

Bessere Entscheidungsfindung

Damit verbunden, wenn auch davon zu unterscheiden, ist der intrinsische Wert von Open Government im Hinblick auf ein gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln, dass dieses zu einer besseren Entscheidungsfindung beiträgt. Mit Open Government wird häufig eine Verbesserung der Entscheidungsfindung von Regierungen verbunden. Einerseits basiert dies häufig auf der Idee, dass Offenheit den schlimmsten Auswüchsen von Macht entgegenwirkt und aus Angst davor,

erwischt zu werden, zu verantwortungsvolleren und faireren Entscheidungen führt. Dies ist verknüpft mit der Zielsetzung, Korruption zu reduzieren.

Andererseits wird der Wert, den Bürger und andere Interessenvertreter im Hinblick auf Entscheidungsprozesse bieten, i.e. in Form von persönlichen Erfahrungen, Ideen, Fachkenntnissen und Überprüfungen, immer mehr anerkannt. Dies wird von der Forschung gestützt, die belegt, dass größere und vielfältigere Gruppen von Menschen in der Regel bessere Entscheidungen treffen als kleinere und homogenere Gruppen.⁵

Ein größeres Vertrauen der Öffentlichkeit

Eine größere Offenheit ist häufig Resultat einer Lösung für die Vertrauenskrise der Öffentlichkeit in staatliche Institutionen, die auf der gesamten Welt zu sehen ist. In der Praxis ist die tatsächliche Beziehung zwischen Open Government und Vertrauen kompliziert. Die Partizipation der Öffentlichkeit, wenn sie auf gute Weise erfolgt, kann zum Aufbau von Vertrauen zwischen Bürgern und Institutionen beitragen. Während die Menschen in der Regel negative Vorstellungen über eine amorphe Institution haben, kann die persönliche Begegnung mit Entscheidungsträgern dazu beitragen, Vertrauen zu schaffen, besonders wenn sie das Gefühl haben, dass man ihnen zuhört und sie wertschätzt.

Für Transparenz wurde hingegen belegt, dass sie das Potenzial zur Erhöhung des öffentlichen Vertrauens hat, da sie Korruption, schlechte Entscheidungen und andere Versäumnisse

⁵ Surowiecki, J. (2004) *The Wisdom of the Crowds: Why the many are smarter than the few*. London: Abacus

der Regierung aufdeckt. Es ist jedoch eine wichtige Vorbedingung, erst die Vertrauenswürdigkeit der Regierung zu erhöhen, um das öffentliche Vertrauen zu steigern, und Transparenz kann eine nützliche Methode sein, dies zu erreichen.

Abbau von Korruption

Es wird häufig gesagt, dass Sichtbarkeit das beste Mittel gegen Korruption ist, und es ist ein besonderes Ziel vieler Open Government-Initiativen, Korruption in den Institutionen abzubauen. Offenheit wird häufig eine regulierende Wirkung im Hinblick auf das Verhalten öffentlicher Bediensteter zugeschrieben, wenn diese das Gefühl haben, unter Beobachtung der Öffentlichkeit, der Medien, der Zivilgesellschaft oder von Aufsichtsstellen zu stehen. Transparenz wird jedoch nur dann zu einer Reduzierung von Korruption führen, wenn sie durch wirksame Mechanismen der Rechenschaftspflicht ergänzt werden, die bei Korruption Sanktionen verhängt. Ohne diese Mechanismen führt die Offenlegung von Korruption lediglich zu einer Erhöhung des Misstrauens der Öffentlichkeit und schreckt Whistleblower ab, Missstände aufzudecken.

Dementsprechend kann, wenn es ein umfassendes und wirksames System aus Standards, Aufdeckung, Melden, Untersuchung und Sanktionen gibt, Open Government zu einer signifikanten Reduzierung von Korruption beitragen.

Effektivere Dienste

Schließlich wird Open Government häufig auch als Mechanismus zur Verbesserung öffentlicher Dienste vorgeschlagen. Dies basiert auf der „Idee, dass öffentliche Dienste, die schneller reagieren und rechenschaftspflichtig gegenüber

den Menschen sind – und von deren Einblicken, Ideen, Energie und Überprüfung profitieren – besser für die Menschen arbeiten.“⁶

Es gibt Beispiele aus aller Welt, die belegen, dass Open Government effektiv die Qualität und Zugänglichkeit öffentlicher Dienste für die Bürger verbessern kann. Die Beziehung zwischen Open Government und effektiveren Diensten ist jedoch keine einfache und hängt von einer Reihe weiterer Faktoren (z. B. zivilbürgerlicher Raum, staatliche Kapazitäten und unabhängige Medien), einer guten Ausarbeitung (z. B. ein klares Problem und Wiederholung im Laufe der Zeit) und einer klaren Theorie des Wandels ab. Konkreter formuliert, erfordern erfolgreiche Reformen in der Regel eine klare Verknüpfung von der Transparenz (z. B. Zugang zu Informationen und Open Data) über die Partizipation bis zur Rechenschaftspflicht (z. B. Anreize, Sanktionen und Feedback-Zyklen).

BEREICHSÜBERGREIFENDE ELEMENTE VON OPEN GOVERNMENT

Es gibt eine Reihe grundlegender Elemente von Open Government unter den Überschriften Transparenz, Partizipation und Rechenschaftspflicht, die alle Regierungs-Verwaltungsfunktionen und Politikbereiche einschließen. Nachstehend finden Sie kurze Einführungen zu den einzelnen Bereichen, mit Links zu weiterer Literatur und zu weiteren Leitfäden.

6 Hughes, T; Scott, K; & Maassen, P. (2017) Improving Public Services: Guidance for developing OGP commitments. Washington DC: Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf

Transparenz	Partizipation	Rechenschafts-pflicht
1. Zugang zu Informationen 2. Open Data 3. Unterlagenmanagement	1. Zivilbürgerlicher Raum 2. Bürgerbeteiligung 3. Schutz von Whistleblowern	1. Audit 2. Ethikkodizes 3. Überprüfung

Transparenz – „Die Öffentlichkeit versteht die Funktionsweise ihrer Regierung“

Zugang zu Informationen

Zugang zu Informationen – bekannt auch als Informationsrecht oder Informationsfreiheit – ist ein integraler Baustein der Open Government. Es betrifft das gesetzliche Recht der Bürger, Informationen von ihrer Regierung zu fordern, die offengelegt werden müssen, sofern keine gesetzliche Ausnahmeregelung greift.

Seit September 2016 verfügen 113 Staaten oder Territorien über Bestimmungen zum Zugang zu Informationen in ihren nationalen oder bundesstaatlichen Gesetzen oder nationalen Dekreten.⁷

⁷ Open Society Justice Initiative <http://www.right2info.org/resources/publications/countrieswithatiprovvisions113Sept2016.pdf>

Zusätzlich zu den nationalen Gesetzen wurde das Recht auf Information auch in internationalen Erklärungen, u.a. Artikel 19 der Erklärung der Allgemeinen Menschenrechte, und von internationalen Menschenrechtstribunalen anerkannt.

Die Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten nennt eine Reihe von Standards, die das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten regeln, u.a. Ausnahmen, Antragsverfahren, Gebühren und Prüfungsverfahren.⁸

Open Data

Open Data ist ein recht neuer Aspekt der Open Government, der auf Verbesserungen der IKT basiert, die ermöglichen, große Mengen an Daten relativ problemlos zu erfassen, zu veröffentlichen und abzurufen. Laut *The Open Definition* „können Open Data und Inhalte frei genutzt, geändert und von jeder Person zu jedem Zweck mitgeteilt werden“.⁹ Diese drei Merkmale, i.e. freie Nutzung, Wiederverwendung und Veröffentlichung, sind wesentliche Voraussetzungen, damit Daten als offen gelten.

2015 wurde die Internationale Open Data-Charta ins Leben gerufen, die sechs Grundsätze für die Freigabe von Daten festlegt:

- ▶ Standardmäßige Bereitstellung;
- ▶ Zeitnah und umfassend;

8 Europarat (2009) Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten; Vertragssammlung des Europarats – Nr. 205, <https://rm.coe.int/1680084826>

9 <http://opendefinition.org>

- ▶ Zugänglich und nutzbar;
- ▶ Vergleichbar und weiterverwendbar
- ▶ Für ein verbessertes Regierungshandeln und Bürgerengagement
- ▶ Für inklusive Entwicklung und Innovation.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts wurde die Charta von 47 Regierungen angenommen, einschließlich 17 nationalen und 30 kommunalen/subnationalen.¹⁰

Dokumentenmanagement

Ein gutes Dokumentenmanagement gewährleistet, dass Informationen zugänglich, umfassend und zuverlässig sein, und untermauert aus diesem Grund sowohl den Zugang zu Informationen als auch Open Data. Laut Open Government-Handbuch „erzielt das Dokumentenmanagement für sich genommen noch keine Offenheit, aber ohne es ist Offenheit nicht möglich“.¹¹

Gute Verfahren für das Dokumentenmanagement gewährleisten, dass die Informationen authentisch und zuverlässig sind, rasch und leicht abgerufen werden können, für einen angemessenen Zeitraum aufbewahrt werden, sicher und angemessen entsorgt und auf geeignete Weise geschützt werden, wenn sie privat oder vertraulich sind.

10 International Open Data Charter; <http://opendatacharter.net>

11 Open Government Guide (n.d.) Records management <http://www.opengovguide.com/topics/records-management/>

Partizipation – „Die Öffentlichkeit kann die Funktionsweise ihrer Regierung beeinflussen“

Zivilbürgerlicher Raum

Die Mechanismen des Open Government basieren häufig auf der Annahme, dass Bürger und die Zivilgesellschaft Informationen fordern und abrufen und diese nutzen, um Entscheidungsträger zur Verantwortung zu ziehen.

Dies ist nur dann möglich, wenn die Zivilgesellschaft frei von Restriktionen ist und keine Vergeltungsmaßnahmen befürchten muss.¹² Der zivilbürgerliche Raum ist definiert als „die Freiheit und die Möglichkeit [von Personen und organisierten Gruppen], im Hinblick auf öffentliche Entscheidungsfindungen gehört zu werden, Zugang zu Informationen zu erhalten, sich zusammenzuschließen, zu organisieren und zu partizipieren“¹³ und ist eine unerlässliche Voraussetzung für eine offene Demokratie.

12 Fox, J. (2014) Social Accountability: What does the evidence really say? GPSA Working Paper No.1, Washington DC: Global Partnership for Social Accountability/World Bank <http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2015/04/Social-Accountability-What-Does-Evidence-Really-Say-GPSA-Working-Paper-1-with-Foreword.pdf>

13 Malena, C. (2015) Improving the measurement of civil space. London: Transparency and Accountability Initiative. <http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2015/05/TAI-Civic-Space-Study-v13-FINAL.pdf>

Der Europarat nennt vier Grundsätze, die für die Förderung einer konstruktiven Beziehung zwischen der Zivilgesellschaft und Regierung/Verwaltung erforderlich sind:¹⁴

1. Partizipation: NRO erfassen und kanalisieren die Meinungen der Bürger. Dies ist ein wertvoller Beitrag zum politischen Entscheidungsprozess, er stärkt die Qualität, das Verständnis und die längerfristige Anwendbarkeit der politischen Initiative.
2. Vertrauen: Eine offene und demokratische Gesellschaft basiert auf der ehrlichen Interaktion zwischen Akteuren und Bereichen. Obwohl NRO und öffentliche Stellen unterschiedliche Rollen wahrnehmen, kann das gemeinsame Ziel der Verbesserung des Lebens der Menschen zufriedenstellend erreicht werden, wenn die Grundlage Vertrauen, Transparenz, Respekt und gegenseitige Zuverlässigkeit sind.
3. Verantwortlichkeit und Transparenz: Im öffentlichen Interesse zu handeln, erfordert Offenheit, Verantwortung, Klarheit und Rechenschaftspflicht, sowohl von den NRO als auch den öffentlichen Stellen, wobei die Transparenz in allen Phasen sicherzustellen ist.
4. Unabhängigkeit: NRO müssen im Hinblick auf ihre Ziele, Entscheidungen und Tätigkeiten als freie und unabhängige Gremien anerkannt werden. Sie haben das Recht, unabhängig zu handeln und Positionen zu vertreten, die sich von jenen der Behörden unterscheiden, mit denen sie ansonsten kooperieren.

14 Council of Europe (2009) Civil Participation in the Decision-Making Process: Code of Good Practice. Straßburg: Europarat. <https://rm.coe.int/16802eede1>

Bürgerliches Engagement

Bürgerliches Engagement - auch bekannt als öffentliche Partizipation, Bürgermitwirkung und Kombinationen davon - bezieht sich darauf, an welchen Stellen die Regierung proaktiv mit den Bürgern, der Zivilgesellschaft und anderen Interessenvertretungen zusammenarbeitet.

Bürgerliches Engagement kann in jeder Phase eines politischen Zyklus erfolgen, von der Festlegung von Prioritäten, über Aufklärung und das Treffen von Entscheidungen bis zur Umsetzung und Evaluierung der Politik. Es kann auch auf vielfältigen Ebenen erfolgen, von Prozessen wie z. B. öffentlichen Konsultationen, bei denen die Interessengruppen Informationen zum Entscheidungsprozess beitragen, zu Prozessen wie der partizipatorischen Haushaltsplanung, bei der die Bürger selbst endgültige Entscheidungen treffen. Die International Association for Public Participation (IAP2) nennt 5 Ebenen der Partizipation:

1. Informieren: der Öffentlichkeit ausgewogene und objektive Informationen vorlegen, um ihr ein Problem, Alternativen, Möglichkeiten und/oder Lösungen verständlich zu machen;
2. Konsultieren: Einholen eines öffentlichen Feedbacks zu Analysen, Alternativen und/oder Entscheidungen;
3. Involvieren: direktes Arbeiten mit der Öffentlichkeit während des Prozesses, um sicherzustellen, dass öffentliche Bedenken und Wünsche allgemein verstanden und berücksichtigt werden;
4. Zusammenarbeiten: partnerschaftlich mit der Öffentlichkeit in Bezug auf jeden Aspekt der Entscheidung

zusammenarbeiten, u.a. die Ausarbeitung von Alternativen und die Festlegung der bevorzugten Lösung;

5. Ermächtigen: die endgültige Entscheidungsfindung in die Hände der Öffentlichkeit legen.

Schutz von Whistleblowern

Mitarbeiter sind häufig die ersten Personen, die korruptes, gefährliches, unehrliches und/oder illegales Verhalten in einer Organisation feststellen. Whistleblower spielen aus diesem Grund für das Open Government eine wichtige Rolle, weil sie Organisationen und die Allgemeinheit auf Fehlverhalten aufmerksam machen. Verantwortungsvolle Organisationen legen klare Richtlinien für Whistleblower und deren Schutz fest, die gewährleisten, dass Personen ihre Bedenken mit der Gewissheit melden können, dass diese angemessen bearbeitet werden und sie nicht um ihre Sicherheit oder berufliche Karriere fürchten müssen.

Die Entschließung 1729 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats „erkennt die Bedeutung von Whistleblowern an, i.a. besorgte Personen, die eine Warnung geben, um ein Fehlverhalten zu unterbinden, das Andere in Gefahr bringt, da ihr Handeln die Gelegenheit bietet, die Verantwortung zu stärken und den Kampf gegen Korruption und Missmanagement, sowohl im öffentlichen als auch privaten Bereich zu unterstützen.“¹⁵

15 Parlamentarische Versammlung des Europarats (2010) über „Whistleblower“, Entschließung 1729, angenommen am 29. April 2010 (17. Sitzung). <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

Verantwortung - „Die Öffentlichkeit kann ihre Regierung für ihr Handeln zur Verantwortung ziehen.“

Audit

Audits, sowohl intern als auch extern, sind unverzichtbar, um sicherzustellen, dass öffentliche Gelder angemessen von der kommunalen Verwaltung erhoben, verwaltet und verwendet werden. Das Handbuch des Europarats über Ethik in der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler Ebene erklärt, dass:¹⁶

„Mechanismen für die Überprüfung und Kontrolle kommunaler Stellen sollten dem Rechtsstaatsprinzip, der Transparenz, demokratischen Partizipation und einer wirksamen internen und externen Kontrolle der kommunal gewählten Amtsträger unterliegen. [...]

Ein Rahmen für die Verbreitung der Feststellungen des externen Prüfers sollte festgelegt und der Öffentlichkeit verfügbar gemacht werden. Auf vergleichbare Weise sollte die kommunale Verwaltung die Ergebnisse interner Überprüfungen veröffentlichen.“

Zusätzlich zu offiziellen Auditfunktionen wurden in den letzten Jahrzehnten auch soziale Audits eingeführt, vor allem in Teilen von Asien und Afrika. Soziale Audits werden von der Zivilgesellschaft lokal durchgeführt, indem Informationen der Regierung verarbeitet, Bürger einbezogen und die Situation

¹⁶ Council of Europe (2006) Abridged Handbook on Public Ethics at Local Level. Straßburg: Council of Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

vor Ort überprüft werden. Soziale Audits sind am effektivsten, wenn sie durch offizielle Auditstellen unterstützt werden oder in diese einfließen.

Ethikkodizes

Ethikkodizes skizzieren, was von öffentlich Bediensteten erwartet wird und sind eine wichtige Grundlage für die Bekämpfung von Fehlverhalten und Korruption in der Regierung und Verwaltung. Ethikkodizes erfordern klare Verfahren für Beschwerden, Überprüfungen und Sanktionen.

Das Handbuch des Europarats über Ethik in der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler Ebene erklärt:¹⁷

„Sobald eine kommunale Gebietskörperschaft einen bestimmten Verhaltenskodex angenommen hat, der Sanktionen für Verstöße einschließt, wird dieser Kodex rechtsverbindlich und kann gegen alle Personen, die Verstöße begehen, durchgesetzt werden. Im Einklang mit dem Ziel der Transparenz sollten die relevanten Gesetze, das Modell des Verhaltenskodex und alle eventuellen Gerichtsentscheidungen veröffentlicht werden. Gemeinden und deren gewählte und ernannte Vertreter sollten gemeinsam sicherstellen, dass der Verhaltenskodex bei allen kommunalen öffentlichen Bediensteten bekannt ist, gefördert und durchgesetzt wird.“

17 Council of Europe (2006) Abridged Handbook on Public Ethics at Local Level. Straßburg: Council of Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

Überprüfung

Eine Überprüfung der exekutiven Funktionen der kommunalen Verwaltung durch gewählte Amtsträger ist ein wichtiger Eckpfeiler der demokratischen Regierungsführung. Sie trägt dazu bei, dass Entscheidungsträger ansprechbar und den Anwohnern gegenüber für ihre Entscheidungen rechen-schaftspflichtig sind.

Überprüfungen durch gewählte Amtsträger werden des Wei-teren ergänzt durch die Überprüfung der Anwohner, der Zivil-gesellschaft und der Medien. Ebenso wie beim Auditing kann dies über kommunale Strukturen (z. B. Bürgerversammlungen, Befragungen, Bürgerkomitees) oder unabhängig erfolgen.

RAHMEN FÜR OPEN GOVERNMENT AUF KOMMUNALER EBENE

Die Grundsätze, Mechanismen und Initiativen von Open Government können auf jede Funktion der kommunalen Verwaltung angewendet werden. In dem nachstehend vor-gestellten und in den anschließenden Kapiteln detailliert beschriebenen Rahmen erläutern wir, wie Open Government auf fünf dieser Funktionen angewendet werden kann: Haus-haltsplanung, Auftragsvergabe, Gesetzgebungsverfahren, Politikgestaltung und Bereitstellung von Diensten.

Die folgenden Ausführungen sind nicht als abschließend zu betrachten, vielmehr bieten sie einen Ausgangspunkt für eine Untersuchung einer Open Government-Reform auf kommu-naler Ebene. Jedes Kapitel liefert Hintergrundinformationen zum jeweiligen Thema, eine Übersicht der internationalen Standards oder besten Praxisgrundsätze, ein Fallbeispiel, Empfehlungen und weitere Ressourcen.

OFFENE HAUSHALTSPLANUNG AUF KOMMUNALER EBENE

Funktion: Haushaltsplanung	
Transparenz	Die Öffentlichkeit hat Zugang zu Informationen, wie die Verwaltung öffentliche Gelder erhebt und ausgibt.
Partizipation	Die Öffentlichkeit wird in die Mitbestimmung und Entscheidung einbezogen, wie öffentliche Haushaltsmittel eingesetzt werden.
Rechenschaftspflicht	Die Öffentlichkeit kann Entscheidungsträger zur Verantwortung ziehen, wie öffentliche Mittel zugewiesen und ausgegeben werden.

Hintergrund

Kommunale Verwaltungen könnten ohne die Erhebung, Zuweisung und Ausgabe von Steuern nicht funktionieren, die von den Anwohnern gezahlt und in deren Auftrag verwendet werden. Die kommunale offene Haushaltsplanung ist der Grundsatz, dass die Anwohner wissen und beeinflussen können, wie öffentliche Mittel in ihrem Gebiet ausgegeben werden.

Initiativen der offenen Haushaltsplanung reichen von Transparenzreformen, die Bürgern und Interessenvertretern Informationen liefern, die für die Überprüfung erforderlich sind, wie Haushaltsmittel zugewiesen und ausgegeben werden, bis zu Partizipationsreformen, die den Anwohnern Einfluss auf oder sogar die Kontrolle über Aspekte der Haushaltsplanung geben.

Kommunale Verwaltungen auf der ganzen Welt haben sich als Vorreiter von Reformen der offenen Haushaltsplanung erwiesen, und sie gehen häufig weit über das hinaus, was

auf nationaler Ebene geschieht. Das vielleicht bekannteste Beispiel ist die Partizipatorische Haushaltsplanung, bei der die Bürger die Befugnis erhalten, zu entscheiden, wie Haushaltsmittel ausgegeben werden. Sie wurde von der brasilianischen Stadt Porto Alegre entwickelt.

Standards

Subnational Open Budget Survey Questionnaire (Umfragebogen zum subnationalen offenen Haushaltswesen)

Der „Subnational Open Budget Survey Questionnaire“ der International Budget Partnership legt eine Reihe von Messdaten für die Einschätzung der Offenheit kommunaler Haushalte fest, einschließlich Haushaltsplanung, -ausführung und Berichterstattung und Aufsicht.¹⁸

Grundsätze der Bürgerbeteiligung an der Fiskalpolitik

Die Global Initiative for Fiscal Transparency hat zehn Grundsätze für die Bürgerbeteiligung an der Fiskalpolitik herausgegeben, u.a. Zugänglichkeit, Offenheit, Respekt vor Selbstentfaltung, Aktualität, Umfang, Verhältnismäßigkeit, Komplementarität und Wechselseitigkeit.¹⁹

Fallstudie: Partizipatorisches Haushaltswesen in Paris, Frankreich

2014 hat Paris seinen ersten Versuch eines partizipatorischen Haushaltswesens durchgeführt, bei dem €17,7 Mio. von

18 http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf

19 http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/

40.745 Wählern an neun Projekte vergeben wurden. In dieser Pilotrunde waren die Vorschläge von städtischen Abteilungen eingereicht worden.

Der Prozess wurde in den nachfolgenden Jahren ausgeweitet und weiter optimiert. 2015 wurden von 70.000 Wählern €75 Mio. an 188 Projekte und 2016 von 92.809 Wählern €100 Mio. an 219 Projekte verteilt.

Im Jahr 2015 wurden erstmalig nicht nur Vorschläge städtischer Behörden zugelassen, sondern auch von Pariser Bürgern, so dass heute jeder Anwohner ein Projekt vorschlagen kann. 2016 wurden 3.200 Projekte eingereicht, von denen 624 ausgewählt und den Wählern vorgelegt wurden. Im Jahr 2016 lag ein besonderer Schwerpunkt auf benachteiligten Gebieten, und diesen wurden 30 % des gesamten Haushalts zugewiesen. Es wurde auch ein partizipatorisches Haushaltswesen für Schulen eingeführt, bei dem 66.155 Schüler abstimmten.²⁰

Empfehlungen

Veröffentlichung wichtiger Haushaltsdokumente: Kommunale Verwaltungen sollten wichtige Haushaltsdokumente veröffentlichen, damit Anwohner und andere Interessenvertreter prüfen können, wie öffentliche Mittel verteilt und ausgegeben werden.²¹ Diese sollten zeitnah und routinemäßig veröffentlicht werden.

Erstellen eines Haushaltplans für die Bürger: Die kommunalen Verwaltungen sollten jedes Jahr einen Haushaltsplan für die

20 Weitere Informationen unter: <http://www.paris.fr/actualites/the-participatory-budget-of-the-city-of-paris-4151>

21 <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-the-four-core-budget-documents/>

Bürger erstellen, in dem die Haushaltsposten leicht verständlich zusammengefasst sind. Dieser Haushaltsplan könnte auch Infografiken oder andere visuelle und/oder interaktive Medien einsetzen.²²

Einbeziehen der Anwohner in die Festlegung der Haushaltsprioritäten: Die kommunalen Verwaltungen sollten ihre Anwohner in die Festlegung der Prioritäten für die Ausgaben einbeziehen. Dies kann das Abhalten von Haushaltskonsultationen einschließen, um zur Ausarbeitung des Haushalts des Ortes beizutragen, und/oder das Festlegen eines Teils des Haushalts für Bürger, den sie selbst im Rahmen des partizipatorischen Haushaltswesens vergeben.²³

OFFENE AUFTRAGSVERGABE AUF KOMMUNALER EBENE

Funktion: Auftragsvergabe	
Transparenz	Die Öffentlichkeit hat Zugang zu Informationen zum gesamten Auftragswesen, einschließlich Planung, Ausschreibung, Vergabe, Vertrag und Implementierung.
Partizipation	Die Öffentlichkeit wird in die Planung, Vergabe und/oder Evaluierung der Implementierung von öffentlichen Aufträgen einbezogen.
Rechenschaftspflicht	Die Öffentlichkeit kann Entscheidungsträger zur Verantwortung ziehen, wie Waren und Dienste in Auftrag gegeben und bezogen werden.

²² <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

²³ <http://guide.fiscaltransparency.net/>

Hintergrund

Kommunale Verwaltungen vergeben und beschaffen eine große Bandbreite an Infrastrukturen, Waren und Diensten im Auftrag ihrer Anwohner. Verträge sind häufig der Weg, über den politische Entscheidungen in greifbare Leistungen für Menschen und Gemeinschaften umgesetzt werden. Die offene Auftragsvergabe basiert auf dem Grundsatz, dass die Anwohner wissen sollten, was die kommunale Verwaltung bei wem in Auftrag gibt, und sie Einfluss darauf nehmen können.

Die Reformen zur offenen Auftragsvergabe reicht von der Bereitstellung von mehr Informationen in jeder Phase der Auftragsvergabe (i.e. Planung, Ausschreibung, Vergabe, Vertrag und Implementierung) bis zur aktiven Einbeziehung der Bürger in das Festlegen, Vergeben oder Beaufsichtigen der Verträge. Die Berichte zur Open Contracting Partnership erklären:²⁴

„Das Veröffentlichen und Nutzen strukturierter und standardisierter Informationen zur öffentlichen Auftragsvergabe kann Interessengruppen helfen:

- *für die Verwaltungen preiswertere Angebote zu erhalten;*
- *einen faireren Wettbewerb und einen gleichberechtigten Ausgangspunkt für Unternehmen zu schaffen, insbesondere für kleinere Firmen;*
- *hochwertigere Produkte, Arbeiten und Dienste für die Bürger zu beschaffen;*

²⁴ Open Contracting Partnership (n.d.) Why Open Contracting: The benefit of open contracting <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/>

- *Betrug und Korruption zu verhindern;*
- *ausgereifere Analysen und bessere Lösungen für öffentliche Problembereiche zu fördern.*

Dieser öffentliche Zugang zu Daten der offenen Auftragsvergabe schafft Vertrauen und stellt sicher, dass Milliarden von Euro, die von Regierungen und Verwaltungen ausgegeben werden, zu besseren Diensten, Waren und Infrastrukturprojekten führen.“

Standards

Allgemeine Grundsätze der offenen Auftragsvergabe

Die Open Contracting Partnership hat eine Reihe von Allgemeinen Grundsätzen der offenen Auftragsvergabe festgelegt, die Regierungen und andere Interessengruppen anleiten sollen, affirmativ Dokumente und Informationen zur öffentlichen Auftragsvergabe auf eine Weise offenzulegen, die ein Verstehen, eine effektive Überwachung, eine effiziente Durchführung und Rechenschaftspflicht im Hinblick auf die Ergebnisse ermöglicht.²⁵ Diese Grundsätze decken sowohl eine „affirmative Offenlegung“ als auch „Partizipation, Überwachung und Aufsicht“ ab.

Open Contracting Data Standard (Standard für Daten der offenen Auftragsvergabe)

Die Standards für Daten der offenen Auftragsvergabe der Open Contracting Partnership legen die Anforderungen für die Veröffentlichung der Daten während des gesamten

²⁵ Open Contracting Partnership (n.d.) Global Principles <http://www.open-contracting.org/get-started/global-principles>

Prozesses fest, einschließlich Planung, Ausschreibung, Vergabe, Vertrag und Implementierung.²⁶

Fallstudie: Transparentes öffentliches Auftragswesen – ProZorro (Ukraine)

Nach der Maidan-Revolution führte eine einzigartige Zusammenarbeit von Regierung, Unternehmen und der Zivilgesellschaft zur Gründung von „ProZorro“, ein elektronisches Auftragsvergabesystem, das entwickelt wurde, um Regierungsaufträge offener zu gestalten, Korruption zu minimieren und Absprachen im öffentlichen Auftragswesen zu verhindern. Pro-Zorro (dies bedeutet auf Ukrainisch „transparent“) wurde entwickelt, um Regierungsstellen die elektronische Auftragsvergabe zu ermöglichen und gleichzeitig Bürgern, Journalisten und Organisationen der Zivilgesellschaft einen leichten Zugang zu Informationen zu öffentlichen Aufträgen zu geben, was sie in die Lage versetzt, die Vorgehensweise der öffentlichen Stellen im Auftragswesen nachzuverfolgen.

Im Einklang mit dem Open Contracting Data Standard speichert das System Informationen zu allen Teilen des Vergabeprozesses, von der Planung über Zahlungen bis zur Fertigstellung. Die Informationen werden auf einem mit Suchfunktion ausgestatteten, staatlich betriebenen Internetportal präsentiert, über das Beschaffungsstellen auch ihre Ausschreibungen und Beschaffungspläne veröffentlichen können. Das eigentliche Ausschreibungsverfahren wird über eine Reihe separater (verlinkter) kommerzieller Ausschreibungsseiten

²⁶ <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

durchgeführt, die auf die Bedürfnisse der Käufer und Anbieter zugeschnitten sind.

Das Portal schließt darüber hinaus Tools für die Auswertung der Ausschreibungsdaten, einen Beschwerdemechanismus für Bieter (wobei die Ergebnisse der Beschwerden online veröffentlicht werden), ein Informationsportal mit Schulungen zu den Grundlagen der Beschaffung und den relevanten Gesetzen und eine Monitoring-Plattform ein, die Beschaffern und Anbietern ermöglicht, ihre Erfahrungen mit den anderen zu bewerten, und eine Option für die Öffentlichkeit einschließt, den Behörden verdächtige Geschäfte zu melden.

Nach einer freiwilligen Pilotphase verabschiedete das ukrainische Parlament ein Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge, das fordert, dass ab dem 01. August 2016 die gesamte staatliche Auftragsvergabe mittels ProZorro durchgeführt werden muss. Seither hat der Einsatz von ProZorro zu einer erhöhten Beteiligung und mehr Wettbewerb für öffentliche Ausschreibungen geführt und die Wirtschaft und das öffentliche Vertrauen in die Fairness des ukrainischen öffentlichen Auftragswesens gesteigert.²⁷

Empfehlungen

Veröffentlichung wichtiger Dokumente und Daten: Die kommunalen Verwaltungen sollten Informationen zu den Verträgen, die sie unterzeichnen, veröffentlichen, vor allem dann, wenn sie große Beträge oder kritische Dienste oder

²⁷ Weitere Informationen unter: <https://medium.com/open-contracting-stories/everyone-sees-everything-fa6df0d00335>

Infrastrukturen betreffen, damit Anwohner und andere Interessengruppen diese prüfen können.²⁸

Annahme des Open Contracting Data Standard: Kommunale Verwaltungen sollten den internationalen Open Contracting Data Standard unterzeichnen und annehmen und dementsprechend Informationen und Daten zu öffentlichen Aufträgen veröffentlichen. Kommunale Verwaltungen sollten ihre Einhaltung der Standards regelmäßig überprüfen, idealerweise über eine unabhängige Beurteilung.²⁹

Einbeziehen der Bürger in die Beauftragung von Diensten: Kommunale Verwaltungen sollten ihre Anwohner in das Festlegen, die Vergabe und die Evaluierung von Verträgen einbeziehen, besonders dann, wenn sich diese auf wesentliche Dienste oder Infrastrukturen beziehen.³⁰

OFFENE GESETZGEBUNGSVERFAHREN AUF KOMMUNALER EBENE

Funktion: Gesetzgebung	
Transparenz	Die Öffentlichkeit hat Zugang zu Informationen, wie und von wem Gesetze gemacht werden.
Partizipation	Die Öffentlichkeit wird in die Vorbereitung, Ausarbeitung und Prüfung von Gesetzen einbezogen.
Rechenschaftspflicht	Die Öffentlichkeit kann Entscheidungsträger in Bezug auf ihre Gesetze und deren Implementierung zur Verantwortung ziehen.

²⁸ <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-key-documents-and-data/>

Hintergrund

Kommunale Verwaltungen sind häufig für die Verabschiedung und Implementierung von Gesetzen, lokalen Gesetzen und Vorschriften zuständig. Das offene Gesetzgebungsverfahren ist der Grundsatz, dass Anwohner wissen sollten, welche Entscheidungen ihre gewählten Amtsträger warum und auf welche Weise treffen, und diese beeinflussen können und in der Lage sein sollten, sie zur Verantwortung zu ziehen. Die Reformen zu offenen Gesetzgebungsverfahren reichen von der Bereitstellung von Informationen zum Gesetzgebungsverfahren für die Bürger und Zugang zu Entscheidungsgremien bis zur aktiven Einbeziehung, zu einer Entscheidung beizutragen und diese zu prüfen.

Standards

Die Declaration of Parliamentary Openness, die von Mitgliedern von OpeningParliament.org entwickelt wurde, legt Standards zur parlamentarischen Offenheit für vier Themen fest:

- ▶ Förderung einer Kultur der Offenheit
- ▶ Parlamentarische Informationen transparent gestalten
- ▶ Erleichterter Zugang zu parlamentarischen Informationen
- ▶ Einrichten einer elektronischen Vermittlung parlamentarischer Informationen

Fallstudie: Decide Madrid, Spanien

„Decide Madrid“ ist die internetgestützte Plattform des Stadtrats von Madrid für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen. Eine der vier Hauptfunktionen der Plattform ist, ein Forum für Anwohner bereitzustellen, in dem sie neue lokale Gesetze vorschlagen können, über deren

Unterstützung andere Anwohner abstimmen können. Vorschläge, die die Unterstützung von einem Prozent der Zensusbevölkerung erhält, werden einer öffentlichen Abstimmung unterzogen. Anschließend hat der Stadtrat einen Monat Zeit, Fachberichte zur Legalität, Machbarkeit und zu den Kosten erfolgreicher Vorschläge zu verfassen, die auf der Plattform veröffentlicht werden.

Die erste Abstimmung über erfolgreiche Bürgervorschläge fand im Februar 2017 statt, als die Bewohner von Madrid über „Madrid 100 % nachhaltig“ und „Ein Ticket für den Öffentlichen Personennahverkehr“ abstimmten. Beide Vorschläge gewannen, sie erhielten 94 % (198.905 Stimmen) bzw. 89 % (188.665 Stimmen) der Wählerstimmen, und die Stadt hat anschließend zu beiden Themen Fachberichte herausgegeben.

Neben Vorschlägen und Abstimmungen unterstützt die „Decide Madrid“-Plattform auch Debatten und ein partizipatorisches Haushaltswesen.³¹

Empfehlungen

Veröffentlichung von Informationen in einem zugänglichen Format über Entscheidungsprozesse, Tagesordnungen und Protokolle: Kommunale Verwaltungen sollten zugängliche Informationen zum demokratischen Entscheidungsprozess veröffentlichen. Diese sollten den Anwohnern und anderen Interessengruppen ermöglichen, zu verstehen, welche Entscheidungen

³¹ Weitere Informationen unter <https://decide.madrid.es/>

wann und von wem in ihrem Namen getroffen werden und wie endgültige Entscheidungen zustande kommen.³²

Ratssitzungen für Mitglieder der Öffentlichkeit, der Zivilgesellschaft und der Presse öffnen, damit diese teilnehmen und darüber berichten können: Kommunale Verwaltungen sollten den Anwohnern und anderen Interessenvertretern ermöglichen, an Sitzungen ihrer gewählten Amtsträger teilzunehmen und darüber zu berichten, außer in Ausnahmefällen, wenn Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen müssen.

Kommunale Verwaltungen sollten das Recht der Anwohner und anderer Gruppen auf Teilnahme, aber auch die Kriterien für Ausnahmefälle klar festlegen.³³

Bürgern ermöglichen, lokale Gesetze vorzuschlagen und über diese abzustimmen: Kommunale Verwaltungen sollten die Anwohner einbeziehen und ihnen ermöglichen, zu Entscheidungen und zum Gesetzgebungsverfahren beizutragen, und einen klaren Mechanismus festlegen, über den Anwohner selbst neue Gesetze vorschlagen und/oder über diese abstimmen können.³⁴

OFFENE POLITIKGESTALTUNG AUF KOMMUNALER EBENE

Funktion: Politikgestaltung	
Transparenz	Die Öffentlichkeit hat Zugang zu Informationen, wie und von wem Politik gestaltet wird.

32 <https://www.openingparliament.org/declaration/>

33 <https://www.gov.uk/government/publications/open-and-accountable-local-government-plain-english-guide>

34 <http://participedia.net/en/methods/initiative-process>

Partizipation	Die Öffentlichkeit wird in die Vorbereitung, Gestaltung, Implementierung und Evaluierung von Politik einbezogen.
Rechenschaftspflicht	Die Öffentlichkeit kann die Entscheidungsträger dafür zur Verantwortung ziehen, wie sie Politik gestaltet und was sie erreicht haben.

Hintergrund

Die Arbeit der kommunalen Verwaltung wird durch den politischen Entscheidungsprozess vorangetrieben, der politische Zielvorstellungen in praktische Pläne und Dienste umsetzt. Eine offene Politikgestaltung ist der Grundsatz, dass die Anwohner sich informieren können, welche Entscheidungen von wem und auf welche Weise in ihrem Namen getroffen werden.

Die Reformen zur offenen Politikgestaltung reichen von der Bereitstellung von Informationen für die Bürger über die Politikgestaltung bis zur aktiven Einbeziehung der Bürger in deren Ausarbeitung. Die öffentliche Beteiligung an der Politikgestaltung kann in jeder Phase des politischen Prozesses erfolgen. So zeigt z. B. die nachstehende Tabelle einige der Methoden der öffentlichen Beteiligung, die man in verschiedenen Phasen des politischen Zyklus anwenden kann:

Politische Phase	Beispiele für Methoden
Festlegen der Tagesordnung	<ul style="list-style-type: none"> - Initiativen der Bürger - Beratende Foren - Zukünftige Recherchen - Partizipatorisches Haushaltswesen - Zukunftsperspektiven
Politikgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> - Bürgerbefragungen - Crowdsourcing - Beratende Foren - Fokusgruppen - Meinungsumfragen
Entscheidungsfindung	<ul style="list-style-type: none"> - Bürgerversammlungen - Bürgerforen - Konsensuskonferenz (Bürgerkonferenz) - Öffentliche Konsultation - Referenden
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> - Ko-Kommissionierung - Koproduktion - Co-Design für Dienste - Nutzerforen
Monitoring und Evaluierung	<ul style="list-style-type: none"> - Bürgerzeugnisse - Beschwerdemechanismen - Mystery Shopping - Umfragen

Standards

Die Core Values for the Practice of Public Participation (IAP2; Kernwerte für die öffentliche Beteiligung) der International

Association for Public Participation legen sieben allgemeine Grundsätze für die Praxis der öffentlichen Beteiligung fest:

- a. Die öffentliche Beteiligung basiert auf der Überzeugung, dass jene, die von einer Entscheidung betroffen sind, das Recht haben, in den Entscheidungsprozess einbezogen zu werden.
- b. Die öffentliche Beteiligung schließt das Versprechen ein, dass der Beitrag der Öffentlichkeit in die Entscheidung einfließen wird.
- c. Die öffentliche Beteiligung fördert nachhaltige Entscheidungen, indem sie die Bedürfnisse und Interessen aller Teilnehmer, einschließlich der Entscheidungsträger, anerkennt und kommuniziert.
- d. Die öffentliche Beteiligung strebt die Einbeziehung jener an und ermöglicht diese, die potenziell von einer Entscheidung betroffen oder an dieser interessiert sind.
- e. Die öffentliche Beteiligung fordert Teilnehmer auf, zur Gestaltung beizutragen, wie sie teilnehmen.
- f. Die öffentliche Beteiligung liefert den Teilnehmern die Informationen, die sie benötigen, um in bedeutsamer Weise mitzuwirken.
- g. Die öffentliche Beteiligung kommuniziert den Teilnehmern, wie ihr Beitrag die Entscheidung beeinflusst hat.³⁵

³⁵ <http://www.iap2.org/?page=A4>

Fallstudie: Die Regionale Beteiligungspolitik in der Toskana, Italien

Die Regionale Beteiligungspolitik in der Toskana (TTPR) institutionalisiert Teilnahme- und Beratungsprozesse als regulären Teil des Handelns der Verwaltung und der Regierung in der Toskana. Die TTPR, die 2007 in das toskanische Regionalrecht aufgenommen und 2013 erweitert wurde, verfolgt den zentralen Zweck, wie in Artikel 1 Nr. 46/2013 festgelegt, „zur Erneuerung der Demokratie und ihrer Institutionen beizutragen, indem es Praktiken, Prozesse und Tools der partizipatorischen Demokratie einschließt“, um auf diese Weise „durch die Verbreitung einer Teilnahmekultur und der Wertschätzung aller Formen des bürgerlichen Engagements, des Wissens und der Fähigkeiten in der Gesellschaft einen größeren sozialen Zusammenhalt zu erreichen“.

Das Gesetz verpflichtet des Weiteren die Gemeinden und Regionen dazu, partizipatorische Prozesse zu entwickeln, um die Bürger in die Ausarbeitung öffentlicher Politik und Projekte einzubeziehen. Diese Verpflichtungen basieren auf dem Grundsatz, dass die Teilhabe ein grundlegendes Menschenrecht ist und dass es die Verantwortung öffentlicher Institutionen ist, Gelegenheiten für die diese Teilhabe zu schaffen und sicherzustellen, dass die richtigen Tools für eine wirksame Beteiligung vorhanden sind.

Das Gesetz sieht auch die Schaffung einer unabhängigen Institution zur Förderung partizipatorischer Prozesse vor: „die Behörde für Partizipation“.

Diese Stelle hat die Aufgabe, die Entwicklung einer stärker partizipatorisch ausgerichteten Kultur in der Region

zu überwachen und Gelder zur Unterstützung innovativer Ansätze der Partizipation zu verteilen (einschließlich des Einsatzes neuer Informations- und Kommunikationstechnologien), um neue Formen des Austausches zwischen den Institutionen und Bürgern zu ermöglichen.³⁶

Empfehlungen

Die Veröffentlichung von Informationen zum politischen Gestaltungsprozess in einem zugänglichen Format, einschließlich aktueller Informationen zu aktuellen politischen Prozessen: Die kommunalen Verwaltungen sollten zugängliche Informationen zum politischen Gestaltungsprozess bereitstellen. Dies soll den Anwohnern und anderen Interessengruppen ermöglichen, zu verstehen, welche Politik von wem in ihrem Namen gemacht wird und wie die endgültigen politischen Maßnahmen erreicht wurden.³⁷

Beteiligung der Anwohner bei wichtigen Themen: Die kommunalen Verwaltungen sollten Themen benennen, die für die Anwohner wichtig sind, und die Anwohner in die Ausarbeitung, Überprüfung und/oder Entscheidung von politischen Optionen einbeziehen. Der Prozess muss den echten Wunsch der Beteiligung widerspiegeln, im Einklang mit den

36 Weitere Informationen unter: <http://participedia.net/en/cases/tuscany-regional-participation-policy-italy>

37 <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-core-information-about-government-on-a-proactive-basis/>

Grundsätzen bester Praktiken entworfen werden und ein Feedback der Anwohner zum Ergebnis einschließen.³⁸

Ausarbeitung und Implementierung einer Richtlinie für die Gemeindebeteiligung: Kommunale Verwaltungen sollten sich bemühen, die Beteiligung der Öffentlichkeit in ihre Abläufe einzubetten. Dies kann in Form einer Richtlinie zur Bürgerbeteiligung erfolgen, die die Forderung enthält, die Anwohner einzubeziehen, die den Anwohnern mitgeteilt wird und rechtlich durchsetzbar ist.³⁹

OFFENE KOMMUNALE BEREITSTELLUNG VON DIENSTEN

Funktion: Bereitstellung von Diensten	
Transparenz	Die Öffentlichkeit hat Zugang zu Informationen zu ihren Rechten und Ansprüchen sowie das Handeln der Verwaltung, die Finanzierung und Leistungen öffentlicher Dienste.
Beteiligung	Die Öffentlichkeit wird in die Ausarbeitung, Umsetzung, Bereitstellung und Evaluierung öffentlicher Dienste einbezogen.
Rechenschaftspflicht	Die Öffentlichkeit kann die Entscheidungsträger im Hinblick auf die Qualität und Zugänglichkeit öffentlicher Dienste zur Verantwortung ziehen.

38 <http://www.opengovguide.com/commitments/engage-citizens-in-deliberation-on-a-priority-issue/>

39 <http://www.opengovguide.com/commitments/establish-legislation-and-guidelines-on-public-consultation-in-policy-development/>

Hintergrund

Die Bereitstellung öffentlicher Dienste ist eine wichtige Funktion kommunaler Verwaltungen. Die Anwohner verlassen sich auf die Zugänglichkeit und hohe Qualität dieser Dienste für ihr eigenes Wohlergehen und das Wohlergehen ihrer Familien. Offene kommunale Dienste ist der Grundsatz, dass die Anwohner wissen und beeinflussen können, wie öffentliche Dienste in ihrer Gemeinde betrieben werden.

Die Reformen offener kommunaler Dienste reichen von der Bereitstellung von Informationen zu den Ansprüchen der Anwohner in Bezug auf Dienste und deren Standards bis zur aktiven Beteiligung der Begünstigten der Dienste an der Ausarbeitung, Bereitstellung und/oder Prüfung. Die Open Government Partnership erklärt:⁴⁰

„Die Reformen zu offenen öffentlichen Diensten können in verschiedenen Phasen des politischen Zyklus angewendet werden. Beispiel:

- *Benennen der Prioritäten und Festlegen einer Agenda, i.e. die Verpflichtung, Mechanismen zu entwickeln, die die Stimmen der Bürger in die Entscheidungen einfließen lassen, bestimmten Themen Priorität einzuräumen und/oder Mittel zuzuteilen (z. B. partizipatorisches Haushaltswesen).*

40 Hughes, T; Scott, K; & Maassen, P. (2017) Improving Public Services: Guidance for developing OGP commitments. Washington DC: Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf

- *Gestaltung von Politik und Diensten, i.e. die Verpflichtung, die Stimmen der Bürger in die politischen Prozesse in Zusammenhang mit öffentlichen Diensten einfließen zu lassen und/oder Bürger in die Gestaltung der Dienste einzubeziehen.*
- *Ko-Beauftragung und Ko-Produktion, i.e. die Verpflichtung, Bürger in die Beauftragungsentscheidungen und/oder direkt in die Bereitstellung öffentlicher Dienste einzubeziehen.*
- *Monitoring und Verantwortung, i.e. die Verpflichtung, die Bürger in die Beurteilung der geleisteten öffentlichen Dienste einzubeziehen und die Dienstleister für ihre Leistungen zur Verantwortung zu ziehen.*

Standards

Der Leitfaden zur Open Government Partnership empfiehlt einen sechsstufigen Ansatz zur Ausarbeitung von Reformen/Verpflichtungen für offene öffentliche Dienste:

- a. Einbeziehen der Bürger und der Zivilgesellschaft in die Auswahl wichtiger Dienste, und Definieren des Problems, mit dem sich die Reform oder die Initiative befassen wird.
- b. Gründliche Betrachtung und Verstehen des Kontextes und des Systems, auf den/das die Reform oder Initiative angewendet wird, einschließlich der Verfügbarkeit und der Nutzung von Ressourcen, der relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, der Machtverhältnisse und der bestehenden Beteiligungs- und Verantwortungsmechanismen.
- c. Einbeziehen von Bürgern, Bereichsspezialisten und Experten für soziale Verantwortung aus der

Zivilgesellschaft, dem akademischen Bereich, von internationalen NRO und/oder multilateralen Organisationen, um zur Gestaltung der Reform oder der Initiative beizutragen.

- d. Einbeziehen relevanter Aufsichtsgremien (Inspektionen, etc.), Auditstellen, Ombudspersonen und/oder parlamentarischer Institutionen in die Untersuchung, auf welche Weise die Reform oder die Initiative in bestehende Verantwortungsprozesse einfließen kann.
- e. Einbeziehen von Medien, Organisationen der Zivilgesellschaft, sozialen Bewegungen und anderen Gruppen, um das Bewusstsein für die Reform oder die Initiative zu erhöhen und die Bürger zur Teilnahme aufzurufen.
- f. Zusammenarbeit mit Akademikern und multilateralen Partnern, um die Auswirkungen der Reform oder Initiative zu evaluieren.

Fallstudie: MH:2K – Youth Mental Health in Oldham, Vereinigtes Königreich

Psychische Erkrankungen betreffen 1 von 10 jungen Menschen im Vereinigten Königreich, wobei schutzbedürftige Gruppen einem besonderen Risiko ausgesetzt sind. MH:2K wurde von Involve and Leaders Unlocked entwickelt, um junge Menschen in Gespräche über psychische Gesundheit in ihrer Gemeinde einzubeziehen. Die Initiative ermöglicht jungen Menschen im Alter von 14-25 Jahren, die psychischen Probleme zu benennen, die für sie am wichtigsten sind, Gleichaltrige in Gespräche einzubinden und diese Themen zu untersuchen und mit kommunalen Entscheidungsträgern zusammenzuarbeiten, um Empfehlungen für Veränderungen auszusprechen.

Das MH:2K-Modell besteht aus sechs Schlüsselkomponenten:

- a. Rekrutierung eines Kernteams von jungen Menschen, die „Citizen Researchers“ (Bürgerforscher) genannt werden, einschließlich jener mit unmittelbaren Erfahrungen mit psychischen Problemen und Personen aus Risikogruppen.
- b. So genannte Design Days, an denen dieses Team Gelegenheit erhält, wichtige nationale und kommunale Informationen über die psychische Gesundheit von jungen Menschen zu beziehen und durch ihre eigenen Ansichten und Erfahrungen zu ergänzen. Die Forscher bestimmen, welche psychischen Probleme in ihrer Gemeinde die größte Signifikanz haben. Sie erhalten eine Schulung zu Recherche, Moderation und öffentliches Sprechen.
- c. Roadshow: Die Bürgerforscher gestalten Workshops mit und führen diese mit anderen durch, um mindestens 500 weitere junge Menschen in die Themen einzubeziehen, die sie in ihrer Gemeinde als wichtig erachten. Die Workshops spornen das informelle Lernen an und sammeln die Meinungen junger Menschen zu den Themen und potenzielle Lösungen.
- d. Ergebnistag: Die Bürgerforscher helfen bei der Auswertung und Formulierung der wichtigsten Erkenntnisse. Sie arbeiten zusammen mit kommunalen Entscheidungsträgern an guten, praktischen Empfehlungen für Veränderungen.
- e. Big Showcase: Die Bürgerforscher präsentieren wichtigen Interessenvertretern ihre Erkenntnisse und Empfehlungen auf einer Präsentationsveranstaltung, die begleitete Gespräche über die Folgeschritte einschließt.

- f. Eine Expertengruppe, bestehend aus den wichtigsten kommunalen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern, trägt für die Dauer des Projekts zu diesem bei.

Der Prozess wurde von der Stadt Oldham, einer Stadt im Nordwesten Englands, im Zeitraum von September 2016 bis Mai 2017 durchgeführt.

Zwanzig junge Erwachsene mit unterschiedlichem sozialem Hintergrund wurden rekrutiert, um die ersten MH:2K Citizen Researchers zu werden. Ausgestattet mit dem entsprechenden Fachkenntnissen und mit geeigneter Unterstützung wählten die Citizen Researchers fünf Prioritäten aus, die in dem Pilotprojekt behandelt werden sollten: Selbstverletzung, Stigma, berufliche Praxis, Familie und Beziehungen; die Umwelt und Bildungskultur. Das Projekt wird 2017/18 in vier weiteren Gebieten durchgeführt.⁴¹

Empfehlungen

Veröffentlichung und Verbreitung von Informationen zu öffentlichen Diensten, auf die Anwohner Anspruch haben: Die kommunalen Verwaltungen sollten ihre Anwohner über die Dienste unterrichten, auf die sie Anspruch haben, sowie die Standards, die sie erwarten können. Dies soll die Anwohner und andere Interessenvertreter in die Lage versetzen, ihre Rechte und Verantwortung zu verstehen und Dienstleister für die von ihnen erbrachten Dienste zur Verantwortung zu ziehen.

⁴¹ Weitere Informationen unter: <http://www.involve.org.uk/programmes/mh2k/>

Feedback einholen über die Zufriedenheit der Bürger mit den öffentlichen Diensten: Die kommunalen Verwaltungen sollten routinemäßig ein Feedback der Anwohner zur Qualität und Zugänglichkeit von Diensten, die sie beziehen, einholen und dieses in ihre Arbeit einfließen lassen. Dies kann am Erbringungsort erfolgen und/oder über breiter gefasste Beteiligungsprozesse.

Einbeziehen der Bürger in den Entwurf und die Erbringung von öffentlichen Diensten: Die kommunalen Verwaltungen sollten die Anwohner, insbesondere die Nutzer der Dienste, in die Überprüfung, Ausarbeitung und Erbringung öffentlicher Dienste einbeziehen. Der Prozess muss die echte Bereitschaft widerspiegeln, das Feedback und die Ideen der Anwohner zu berücksichtigen, im Einklang mit den Grundsätzen bester Praktiken entworfen werden und ein Feedback der Anwohner zum Ergebnis einschließen.

EMPFEHLUNGEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DER KOMMUNALEN OPEN GOVERNMENT

Empfehlungen zur Open Government ist eng verbunden mit den Bemühungen des Europarats, die Menschenrechte, die Demokratie und das Rechtsstaatsprinzip zu fördern. Im Kontext der kommunalen Verwaltung überschneiden sich die Grundsätze und Praktiken des Open Government insbesondere mit den „12 Grundsätzen der guten demokratischen Regierungsführung auf kommunaler Ebene“ des Europarats (siehe 1.3.1 oben).

Nachstehend sind mehrere Empfehlungen aufgeführt, wie der Europarat die Entwicklung von Open Government auf

kommunaler Ebene in seinen Mitgliedstaaten unterstützen könnte.

Entwicklung und Förderung internationaler Open Government-Standards, die Anwendung auf die kommunale Verwaltung finden. Es gibt bereits eine Reihe internationaler Open Government-Standards, wie in den vorausgegangenen Abschnitten erläutert. Wo diese existieren, kann der Europarat eine wichtige Rolle spielen, diese in den Mitgliedstaaten des Europarats zu verbreiten. Es gibt jedoch noch Lücken in den bestehenden Standards, insbesondere in ihrer Anwendung auf die kommunale Verwaltung. Der Europarat könnte erheblich dazu beitragen, diese Lücken zu schließen.

Fachliche Unterstützung für kommunale Verwaltungen bei der Implementierung von Open Government-Mechanismen. Reformen des Open Government können signifikantes Fachwissen für ihre Umsetzung erfordern. Der Europarat kann eine ausschlaggebende Rolle dabei spielen, Expertenwissen mit den Erfordernissen kommunaler Verwaltungen abzustimmen, sei es durch Monitoring, Schulungen oder Beratung. Wo es Bereiche mit gemeinsamen Interessen für mehrere kommunale Verwaltungen gibt, könnte der Europarat Foren einrichten, in denen Praktiken ausgetauscht und diskutiert werden können.

Unterstützung des Austausches unter Kollegen und das Lernen in den kommunalen und regionalen Stellen, die Vorreiter bei Open Government-Reformen sind. Neben dem Fachwissen kann der Europarat auch den Austausch unter Kollegen zwischen einzelnen kommunalen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten unterstützen. Es gibt in den kommunalen Verwaltungen Nischen mit erheblichen Fachkenntnissen über

die Implementierung von Reformen des Open Government, die in der frühen Phase der Entwicklung zwischen den kommunalen Verwaltungen ausgetauscht werden könnten.

Aufruf zur Mitgliedschaft in der Open Government Partnership und anderen internationalen Foren. Es gibt bereits eine Reihe internationaler Foren, von denen die Open Government Partnership das bekannteste ist, die die Praxis der Open Government auf nationaler und subnationaler Ebene unterstützen. Der Europarat kann die kommunalen Verwaltungen in seinen Mitgliedstaaten dazu aufrufen, solchen Initiativen beizutreten und diese zu unterstützen.

Entschließung 435 (2018)

Transparenz und Open Government

Am 7. November 2018 vom Kongress
debattiert und angenommen

1. Transparenz und Open Government sind Prioritätenbereiche, die der Kongress für seinen Fahrplan der Aktivitäten zur Prävention von Korruption und zur Förderung der öffentlichen Ethik auf kommunaler und regionaler Ebene identifiziert hat, der auf seiner 31. Tagung im Oktober 2016 angenommen wurde.

2. Das Konzept von „Open Government“ schließt eine große Bandbreite von Praktiken ein, die zu neuen Regierungs-/Verwaltungsformen führen können, sowohl aus Sicht der Regierung/Verwaltung 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.

2. 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 den Whistleblowern. Diese stärkere Partizipation sollte auch durch eine größere Rechenschaftspflicht der Behörden angetrieben werden, u.a. durch den Einsatz von Audits, Verhaltenskodizes und öffentliche Kontrolle.

4. Eine Strategie von „Open Government“ kann auf eine Bandbreite von Regierungsaktivitäten Anwendung finden, die nicht nur die Haushaltsplanung, Gesetzgebung und politische Gestaltung einschließen, sondern auch Bereiche wie Vertragsvergabe und Erbringung 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 EntschlieÙung 417 und der Empfehlung 398 (2017) des Kongresses über Offene Daten für bessere öffentliche Dienste;

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

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

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

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

vi. des Kodex der guten Praxis für Bürgerbeteiligung am Entscheidungsprozess (2009, Konferenz der Nichtregierungsorganisationen des Europarats);

vii. der OECD-Empfehlung des Rats zum Open Government (2017);

- viii. der Internationalen Open Data-Charta (2015), angenommen auf dem Gipfeltreffen der Open Government Partnership;
- b. in der Überzeugung, dass Open Government und Transparenz der kommunalen Verwaltung eine größere Chance bieten, demokratischer zu werden;
- 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 der digitalen Kluft unterworfen sind;
- 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, Rechenschaftspflicht und Unabhängigkeit;

- b. Einführung von Schulungen innerhalb ihrer Verwaltungen, um das Bewusstsein für die Bedeutung von Transparenz zu erhöhen, insbesondere:
 - i. durch 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. durch den verstärkten Einsatz von Open Data und Dokumentenmanagement seitens ihrer Verwaltungen, wobei sie sicherstellen, dass diese in einheitlicher, zugänglicher und wiederverwertbarer Weise veröffentlicht werden;
- c. Förderung der Einbeziehung und Partizipation der Bürger am Leben der Gemeinde, 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 können;
 - 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 Bürger in die Festlegung von Haushaltsprioritäten und in die Evaluierung wichtiger Verträge einbezogen werden, u.a. jene in Bezug auf große Infrastrukturprojekte;
 - v. den Bürgern ermöglicht wird, an Ratssitzungen und Sitzungen des Regionalparlaments teilzunehmen und Kriterien festlegt werden, 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 durchgeführt werden, 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 durchgeführt werden;
 - f. sichergestellt wird, 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 kollegialen Austausch und das Lernen unter kommunalen und regionalen Verwaltungen zu unterstützen, die Vorreiter von Reformen des Open Government sind;
- d. die Mitgliedschaft in der Open Government Partnership zu unterstützen.

Empfehlung 424 (2018)

Transparenz und Open Government

Am 7. November 2018 vom Kongress
debattiert und angenommen

1. Auf seiner 31. Tagung im Oktober 2016 nahm der Kongress einen Fahrplan von Aktivitäten an, der u.a. sechs Themenberichte zur Verbesserung der Effizienz und Qualität der guten 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/Verwaltung 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 für ihre Bürger zu erhöhen, sondern auch um ihre Effizienz zu steigern.
3. Open Government ist eine Regierung/Verwaltung, deren Arbeit von der Öffentlichkeit nachvollzogen werden kann. Dies bedeutet, dass Bürger in der Lage sein sollten, sich anzusehen, was ihre Regierung/Verwaltung besprochen und generiert hat, und Informationen von ihrer kommunalen Verwaltung anzufordern. Für ihren Teil müssen die Gebietsverwaltungen und Behörden den Zugang zu ihren Informationen ermöglichen und die Informationen über Open Data-Systeme verfügbar machen und leistungsstarke Dokumentenmanagement-Richtlinien und -Verfahren einführen.
4. Eine offene Regierung 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/Verwaltungen ungebührliche Beschränkungen oder mögliche Benachteiligungen dieser Aktivitäten verhindern. Diese Absicherungen sollten auch für Whistleblower gelten.

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

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

7. Der Kongress, gedenk der obigen Ausführungen:

a. Unter Berücksichtigung:

i. der EntschlieÙung 417 und der Empfehlung 398 (2017) des Kongresses über Offene Daten für bessere öffentliche Dienste;

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

- iii. der „Richtlinien für die Partizipation der Zivilgesellschaft an der politischen Entscheidungsfindung“ des Europarats (2017);
 - iv. der 12 Prinzipien der guten Governance des Europarats (2008);
 - v. des Handbuchs über öffentliche Ethik auf kommunaler Ebene des Europarats (2004);
 - vi. des Kodex der guten Praxis für Bürgerbeteiligung am Entscheidungsprozess (2009, Konferenz der Nichtregierungsorganisationen des Europarats);
 - vii. der OECD-Empfehlung des Rats zum 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 tun müssen, um Open Governance auf allen Ebenen zu fördern;

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

a. Open Government-Standards anzunehmen, insbesondere durch:

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

ii. Unterstützung der Annahme allgemeiner Open Government-Standards, u.a. die 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, Rechenschaftspflicht und Unabhängigkeit; wie erforderlich, Sicherstellung einer guten Kooperation zwischen der Zivilgesellschaft und den Regierungen/ Verwaltungen;

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

i. Veröffentlichung von Haushaltsunterlagen;

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

ii. 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. Unterstützung öffentlicher Konsultationsprozesse;

- d. Unterstützung einer effektiven Überwachung und Umsetzung von Transparenzmaßnahmen auf kommunaler und regionaler Ebene, 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 der kommunalen Stellen;
 - iii. Erleichterung der Durchführung sozialer Audits durch NRO auf kommunaler Ebene;
- e. Einbeziehung aller Betroffenen in die Förderung von Transparenz und Open Government auf kommunaler und regionaler Ebene, und insbesondere:
 - i. Förderung umfassenderer Kenntnisse bei Haushaltsfragen bei Parlamentariern, Beamten, Amtsträgern, Journalisten und Vertretern der Zivilgesellschaft;
 - ii. Erhöhung des Bewusstseins für die Bedeutung der Zivilgesellschaft, von NRO und Whistleblowern bei der Bekämpfung von Korruption und Verschwendung in der kommunalen und regionalen Verwaltungsebene;
- f. Sicherstellung, dass deren Gesetze mit den in dieser Empfehlung enthaltenen Grundsätzen und deren Begründungstext vereinbar sind.

In Anbetracht der Risiken der Korruption, denen kommunale und regionale Gebietskörperschaften ausgesetzt sind, ruft der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats die Gemeinden und Regionen auf, das Konzept der „Open Government“ zu entwickeln und zu implementieren. Der vom Kongress angenommene Bericht listet die drei Grundsätze des Open Government auf, i.e. Transparenz, Partizipation und Verantwortung, die auf die Funktionsweise der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften angewendet werden sollten.

Dieser Bericht ist Teil des Fahrplans des Kongresses zu Aktivitäten, die Korruption verhindern und die Ethik in der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler und regionaler Ebene fördern sollen.

Das Ziel lautet, eine Reihe von praktischen Maßnahmen für die Herausforderungen zu geben, mit denen kommunale und regionale Gebietskörperschaften konfrontiert sind.

Der Europarat ist die führende Menschenrechtsorganisation auf dem Kontinent. Er hat 47 Mitgliedstaaten, einschließlich aller Mitglieder der Europäischen Union. Der Kongress der Gemeinden und Regionen ist eine Institution des Europarats, die für die Stärkung der lokalen und regionalen Demokratie in seinen 47 Mitgliedstaaten zuständig ist. Bestehend aus zwei Kammern - der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen - und drei Ausschüssen vereint er 648 gewählte Amtsträger, die mehr als 200.000 kommunale und regionale Gebietskörperschaften vertreten.