Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 12/2015. Weitere Infos unter: iV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com, Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2015 Springer Gabler/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Transparenz beim kommunalen Handeln als Bringschuld

Gesetzliche Regelungen nicht weitreichend und flächendeckend

Das Recht auf Information und Transparenz in Bezug auf staatliches Handeln sichert die Kontroll-Funktion der Bürger und soll Korruption im öffentlichen Sektor weitgehend einschränken. Darüber hinaus sind transparente Strukturen auch Eckpfeiler der Demokratie und Grundlage und Voraussetzung für die politische Meinungsbildung und Mitwirkung. In der kommunalen Praxis ist die Transparenz von Politik und Verwaltung allerdings ganz unterschiedlich ausgeprägt.

Nicola Quarz
ist Mitarbeiterin bei
Mehr Demokratie e. V.

In Deutschland hat jeder Bürger das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. So steht es im Grundgesetz. Die Transparenz staatlichen Handelns und das Recht der Bürger auf Information und Akteneinsicht sind die Grundpfeiler einer freiheitlichen Demokratie. Nur wenn jeder Bürger ein Recht auf Information hat – und zwar ohne dass er dafür bestimmte Bedingungen erfüllen muss –, kann er sein Recht auf Kontrolle der Politik und Verwaltung voll ausüben.

Aber es geht nicht nur um Kontrolle und um Korruptionsbekämpfung. Es geht auch um Meinungsbildung und politische Teilhabe. Nur wenn ich von einem Vorgang weiß, kann ich mich aktiv einbringen und ihn mitgestalten. In der Beratung zu Bürgerbegehren erleben wir oft, dass Menschen gegen einen Rats- oder Kreistagsbeschluss vorgehen möchten, von dem sie gerade erst erfahren haben. Wenn der Beschluss jedoch schon längere Zeit zurückliegt, sind die kurzen Fristen, die für Bürgerbegehren gelten, oft schon abgelaufen. Wenn die Entscheidungen in den Kommunen transparenter getroffen würden, würden die Bürger rechtzeitig davon erfahren und könnten von ihren demokratischen Rechten Gebrauch machen.

Transparenzgesetze als Grundlage für Transparenz

An verbindlichen gesetzlichen Regelungen, die die Behörden verpflichten, ihre Daten proaktiv und kostenlos zur Verfügung zu stellen, fehlt es fast überall. Das gilt auch und im Besonderen für die kommunale Ebene. Dabei wäre eine solche Regelung die Chance, Korruption zu erschweren, Steuerverschwendung vorzubeugen, Vertrauen in Politik und Verwaltung zu stärken, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen und Mitbestimmung zu erleichtern.

In elf von 16 Bundesländern gelten Informationsfreiheitsgesetze oder Transparenzgesetze. In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen gibt es noch gar keine Informationsfreiheitsgesetze. Die Qualität der vorhandenen gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern ist sehr unterschiedlich. Bremen, Hamburg und bald auch Rheinland-Pfalz sind die einzigen Länder mit einem Transparenzgesetz. Hamburg ist im Jahre 2012 zur Transparenz-Hauptstadt geworden: Als erstes Bundesland in Deutschland beschloss die Hansestadt ein umfassendes Transparenzgesetz, das im Oktober 2012 offiziell in Kraft trat. Die rheinland-pfälzi-

sche Landesregierung hat im Sommer dieses Jahres als erstes Flächenland einen Gesetzentwurf für ein Landestransparenzgesetz vorgelegt. Misslicherweise lässt der Gesetzentwurf bisher ausgerechnet die Kommunen bei der Veröffentlichungspflicht außen vor.

In den Flächenländern sind die Verwaltungsstrukturen andere als in einem Stadtstaat. Die finanziellen Auswirkungen eines Transparenzgesetzes, das auch für Kommunen gelten soll, müssen natürlich in die Überlegungen mit einbezogen werden. Dabei ist das Konnexitätsprinzip jedoch zu beachten, das den Kommunen einen finanziellen Ausgleich zusichert, wenn ein Landesgesetz sie finanziell belastet. Der gesellschaftliche Nutzen, der sich aus mehr Transparenz ergeben würde, darf aber auf keinen Fall hinter finanziellen Interessen zurückstehen. Kosten als prinzipieller Einwand gegen eine Weiterentwicklung zu nennen überzeugt nicht. Einen Fortschritt, der nichts kostet, gibt es eben nicht. Selbstverständlich müsste den Kommunen auch eine angemessene Übergangszeit eingeräumt werden, um die proaktive Veröffentlichung von Daten sukzessive technisch zu ermöglichen.

Um mehr Transparenz in den Kommunen zu schaffen, müssen die Landesgesetzgeber tätig werden und Transparenzgesetze erlassen. In einigen Ländern sind derzeit Reformen geplant. Für die zukünftigen Transparenzgesetze der Flächenländer ist es unabdingbar, auch die Kommunen zu verpflichten, alle Informationen proaktiv im Internet zu veröffentlichen. Nach Erlass von Landestransparenzgesetzen wird die logische Forderung der Bürger sein, auch auf kommunaler Ebene mehr Einblick zu erhalten. Denn Städte und Gemeinden sind der Teil der Verwaltung, der den Bürgern am nächsten ist. Mit der Veröffentlichungspflicht würde auf kommunaler Ebene das Vertrauen in das Handeln von Politik und Verwaltung gefördert und gleichzeitig das Kostenbewusstsein der Kommunen erhöht. Im digitalen Zeitalter ist das auch praktisch möglich.

Open Government und Open Data

Die Begriffe „Open Government“ und „Open Data“ sind seit einigen Jahren in aller Munde. Open Government meint die Öffnung von Regierungs- und Verwaltungshandeln gegenüber der Öffentlichkeit. Der Begriff umfasst zum einen die Transparenz staatlichen Handelns, zum anderen die Beteiligung der Bürger daran. Open Data als Teil des Open Governments bedeutet, Daten für die Öffentlichkeit frei zugänglich und nutzbar zu machen.

Vorreiter und Vorbilder kommunaler Transparenz

Die Praxis zeigt, dass Kommunen sehr unterschiedlich mit der Veröffentlichung ihrer Daten umgehen. In manchen Kommunen gab es in jüngster Zeit erfreuliche Entwicklungen hin zu mehr Transparenz. So stellen zum Beispiel die Städte Bonn und Moers in einem Ratsinformationssystem umfassende Daten kostenlos und proaktiv zur Verfügung.

Auch unter den Vorreitern gibt es qualitative Unterschiede. In einige Gemeinden ist zwar eine Vielzahl von Vorgängen in Form von PDF-Dokumenten online verfügbar, wer sich aber über ein bestimmtes Thema informieren möchte oder gezielt nach geplanten Projekten in seinem unmittelbaren Umfeld sucht, muss sich mühevoll durch die Daten durchklicken und verliert vielleicht bald die Lust. Andere Gemeinden haben ihrer Portale weitaus nutzerfreundlicher ausgestaltet: So kann man teilweise zum Beispiel nach Eingabe bestimmter Straßennamen gebündelte Informationen aufrufen, die sich auf das direkte Umfeld beziehen.

Mehr Intransparenz durch Heimlichtuer

Andere Gemeinden sind beim Thema Transparenz zurückhaltender und bräuch-

Portrait Mehr Demokratie e. V.

Mehr Demokratie e. V. ist ein Zusammenschluss von Menschen, die sich für die staatsbürgerliche Bildung in der Gesellschaft, insbesondere zum Thema der demokratischen Grundordnung, einsetzen. Dazu ermöglicht der Verein eine intensive Aufklärungs- und Bildungsarbeit. Gleichzeitig steht die gedankliche Weiterentwicklung der Staats- und Gesellschaftsform unter dem Gesichtspunkt des zunehmenden Bedürfnisses der Menschen nach Selbstbestimmung und nach Möglichkeiten der direkten politischen Einflussnahme, zum Beispiel durch Volksbegehren und Volksentscheid, im Vordergrund. Die gesamte Arbeit von Mehr Demokratie e. V. basiert auf Spenden und ist parteipolitisch neutral. Es werden keine politischen Zwecke im Sinne der einseitigen Beeinflussung der politischen Meinungsbildung oder der Förderung von politischen Parteien verfolgt. Über die eigene Tätigkeit hinaus strebt der Verein die Zusammenarbeit mit anderen an ähnlichen Themen arbeitenden Organisationen an. Mehr Infos unter **www.mehr-demokratie.de**.

ten daher einen Anreiz, um den Bürgern mehr Informationen zugänglich zu machen. Das Bündnis „NRW blickt durch“ verleiht regelmäßig den Negativpreis „Heimlichtuer der Monats“ an Gemeinden, die gegenüber den Bürgern – um es vorsichtig zu formulieren – sehr sparsam mit Informationen umgehen.

So hat beispielsweise der Ort Schloß Holte-Stukenbrock im Kreis Gütersloh ein Marketingunternehmen als Berater für eine Jury engagiert, die für eine neu errichtete Aula an einem Gymnasium einen Namen finden sollte. Das Gremium, das die Vorschläge der zur Beteiligung an der Namensfindung aufgerufenen Bürger begutachtete, bestand aus Vertretern von Politik und Verwaltung. Die Politik konnte sich letztlich jedoch nicht dazu durchringen, einen der eingebrachten Vorschläge auszuwählen. Ein Bürger hatte sich für die Kosten interessiert, die für die Beratungsleistungen des Marketingunternehmens entstanden waren, und auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes nachgefragt. Eine Antwort bekam er nicht. Die Stadt erklärte, dass sie die Geschäftsgeheimnisse des Unternehmens schützen müsse und dass diesem durch die Offenbarung des Beratungspreises ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Näher begründet wurde das allerdings nicht.

Ein weiteres Beispiel für die Auskunftsverweigerung auf kommunaler Ebene bietet das Unternehmen Rhein-Energie. Was das Unternehmen für die Namensrechte am Fußballstadion des 1. FC Köln zahlt und mit welchen Summen es darüber hinaus den Fußballclub sponsert, behält die Stadttochter für sich. Auch in anderen Fällen verweigerten Unternehmen Auskünfte über Sportsponsoring. Die RheinEnergie ist zu 80 Prozent ein Tochterunternehmen der Stadttochter GEW Köln AG. Die restlichen 20 Prozent gehören zur RWE-Gruppe. Der Energieversorger rechtfertigt sich damit, „schon aus wettbewerbsrechtlichen Gründen“ keine Auskünfte zu Marketingaufwendungen zu geben. Zum anderen gehe es um einen privatrechtlichen Vertrag, „über dessen Inhalt beide Vertragsparteien Stillschweigen vereinbart haben“.

Grenzen von Transparenz

Natürlich darf nicht der Grundsatz „Transparenz um jeden Preis“ gelten. Es gibt auch Rechtsgüter, die einer Veröffentlichung von Daten entgegenstehen. Transparenz darf nicht so weit gehen, das öffentliche Belange wie die Strafverfolgung oder die Rechtsdurchsetzung gefährdet würden. Und es gibt auch individuelle Interessen wie den Schutz persönlicher Daten, die beachtet werden müssen.

Wenn in der kommunalen Praxis Auskünfte verweigert werden, so geschieht das zumeist mit der Begründung, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Selbstverständlich müssen diese Geheimnisse genau wie öffentliche Belange und personenbezogene Daten bei der Veröffentlichung von Informationen geschützt werden. Das muss aber nicht zwingend bedeuten, dass Informationen über einen Vorgang, der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthält, überhaupt nicht veröffentlicht werden sollten. Der Schutz dieser Belange lässt sich auch durch Einwilligung des Betroffenen oder durch die Abtrennung oder Schwärzung sensibler Daten erreichen.

Die Landesgesetzgeber könnten sich die Frage stellen, ob die bloße Behauptung, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seien betroffen, ausreichen darf, um eine Auskunft zu verweigern. Vielleicht sollte man darüber nachdenken, demjenigen, der sich auf ein solches Geheimnis beruft, die Darlegungs- und Beweislast anzulasten. Hilfreich ist es auch, wenn der Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Gesetz klar definiert ist. Dann gelten auch für die kommunalen Behörden einheitliche Kriterien dafür, in welchen Fällen eine Ausnahme von der Veröffentlichungs- oder Auskunftspflicht greift.

Eine Transparenzsatzung für die Kommunen

Um neue Impulse in Richtung Transparenz und Informationsfreiheit auf kommunaler Ebene zu geben, hat das Bündnis „NRW blickt durch“ eine Mustersatzung für Transparenz und Informationsfreiheit für die Städte und Gemeinden verfasst (siehe Beitrag Seite 17). Danach verpflichten sich die Kommunen, alle Daten proaktiv und kostenlos im Internet zur Verfügung zu stellen. Einige Städte prüfen bereits, inwieweit sie diese Satzung übernehmen werden. Auch in Bayern, einem Bundesland ohne Informationsfreiheitsgesetz, haben sich in den letzten Jahren einige Gemeinden Informationsfreiheitssatzungen gegeben.

Förderung der Transparenz durch weitere Angebote

Nicht nur Bürger profitieren von mehr Transparenz in Politik und Verwaltung. Auch für die Presse und damit für die öffentliche Meinungsbildungs- und Meinungsäußerungsfreiheit sind Transparenzgesetze wichtig. Gerichtliche Auseinandersetzungen über die Frage, ob eine Stadt eine Information herausgeben muss oder nicht, würden vermieden. Aber auch für die Verwaltung selbst ergäben sich Vorteile. Die Aufbereitung von Daten macht für alle Beteiligten deutlich, welche Daten überhaupt vorhanden sind. Diese Daten kann die Verwaltung dann auch für interne Zwecke nutzen. Auch zwischen verschiedenen Behörden würden die Zusammenarbeit und der Informationsfluss erleichtert, wenn alle Daten frei zugänglich und übersichtlich zur Verfügung stünden. Daher würde mehr Transparenz in den Kommunen allen Beteiligten zugutekommen.

Für den weiteren Transparenzausbau sollten Politik und Verwaltung zunächst die Transparenzportale weiter ausbauen. Vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen mit diesen Portalen können die Länder dann Transparenzgesetze verabschieden, die den Bürgern auch vor Ort mehr Durchblick gewähren.

Weitere Informationen zum Thema „Transparenz“ erhalten Sie bei **Mehr Demokratie e. V., E-Mail: nicola.quarz@mehr-demokratie.de**.