

Transparenz, Governance und „gutes Regieren“

Rudolf Feik

*Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Universität Salzburg
A-5020 Salzburg, Kapitelgasse 5-7
rudolf.feik@sbg.ac.at*

derzeit: APART-Stipendiat der Österreichischen Akademie der Wissenschaften

Schlagworte: Demokratie, eGovernment, Governance, gute Verwaltungspraxis, Partizipation, Public eGovernance, Rechtsstaat, Transparenz

Abstract: Transparenz entspricht einem neuen Grundverständnis moderner, demokratischer und rechtsstaatlicher Ausübung von Staatsgewalt. Durch die heute zur Verfügung stehenden Medien hat Transparenz eine reale Dimension erhalten hat und ist ebenso wie eGovernment ein wesentlicher Bestandteil der Governance-Strategien. „Public eGovernance“ – dh Governance im öffentlichen Sektor unter Einsatz moderner Informationstechnologien – wird in den nächsten Jahren ganz aktuell sein wird.

Zu den das Thema vorgebenden, sehr vagen Begriffen wurde bereits „Definitionsbolzerei“¹ konstatiert. Im Folgenden wird dazu kein neuer Beitrag geliefert, sondern es sollen Verbindungslinien und erste Konsequenzen aufgezeigt werden, ohne dabei jedes Detail abzuklären.² Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei eine moderne westliche Demokratie. Denn dass Transparenz und Offenheit mit dem Demokratieprinzip verknüpft sind, bedarf keiner weiteren Erklärung; bei Überlegungen zum „guten regieren“ treten auch noch rechtsstaatliche Aspekte hinzu. Einige grundlegende Aussagen zu den Schlagwörtern sollen helfen, den Zweck der dahinter stehenden Konzepte zu erhellen.

¹ So *Löffler*, *Verwaltung und Management* 2001, 212 (212).

² Verkompliziert wird die Verwendung der Begriffe auch dadurch, dass die europäische Debatte über Transparenz und open government nicht sehr fokussiert abläuft, sondern aus verschiedenen Spezialdebatten besteht und auf einer Vielzahl unterschiedlicher Konzepte beruht. Vgl *Feik*, Zugang zu EU-Dokumenten (2002) 13ff mwN.

1. Transparenz

1.1. Woraus „Transparenz“ besteht

„Transparenz“ hat nach den gängigsten Umschreibungen im Wesentlichen folgende Dimensionen:

- „*Zugang zu Information*“ ist die Mindestanforderung an Transparenz, da ein System, dem so etwas fehlt, kaum als transparent beschrieben werden kann. Davon erfasst ist nicht nur die Möglichkeit der Informationsbeschaffung ieS, sondern auch deren Verständlichkeit, dh etwa die Veröffentlichung in einer auch dem Informationssuchenden verständlichen Sprache und schließlich auch die Kosten des Zugangsverfahrens. Die Zurverfügungstellung aufbereiteter Informationen durch eine staatliche Pressestelle kann dabei das Recht des Einzelnen auf (nur durch gewichtige Geheimhaltungsinteressen beschränkbar) Zugang zum Originaldokument nicht ersetzen.
- „*Zugang zu ,the thinking behind‘*“ bezieht sich auf die Frage, wie Entscheidungen zustande kommen und wer dazu beigetragen hat. Erst dieses Kenntnis ermöglicht es dem Bürger, die staatlichen Entscheidungsträger zur Verantwortung zu ziehen. Dieser Aspekt der Transparenz beinhaltet aber auch den Anspruch auf die Begründung einer Entscheidung. Denn unzureichende oder gar fehlende Begründung erlaubt keine Überprüfung der Entscheidung im Hinblick auf ihre Rechtmäßigkeit.
- „*Zugang zum Entscheidungsprozess*“: Die Ermöglichung von „non-governmental participation“ beruht auf der Annahme, dass eine als demokratisch zu bezeichnende Politik die Bürger rechtzeitig mit Informationen versorgen sollte, um ihnen die Möglichkeit der Mitwirkung an der Entscheidungsfindung zu geben. Dies erfordert allerdings eine „open government“-Haltung, die etwa öffentlich zugängliche Verhandlungen der Entscheidungsträger ebenso inkludiert wie die Veröffentlichung von Entscheidungs- oder Gesetzesentwürfen im Vorfeld der Beschlussfassung (zB Erweiterung der Teilnahmemöglichkeit an „Begutachtungsverfahren“ via Internet).

Daher: Transparent ist das staatliche System, wenn es dem Bürger Informations- und Partizipationsmöglichkeiten eröffnet, und zwar ab dem Beginn einer Projektausarbeitung, während des Entscheidungsprozesses und der Projektrealisierung sowie bei der anschließenden Evaluierung.³

³ Morel, Juridisk Tidskrift 1997/98, 742 (743).

1.2. Was „Transparenz“ soll

Oft wird versucht, den Begriff Transparenz mittels seiner Funktionen und Eigenschaften zu umschreiben:

- „*Transparenz und Demokratie gehören zusammen*“: Ein grundsätzlich offenes System des Informationszugangs ist eine sine qua non für die Existenz einer gesunden Demokratie.⁴ Denn:
- „*Transparenz ist Voraussetzung für eine Kommunikation zwischen den Bürgern und den Institutionen*“: Der Zugang zu Information ist Voraussetzung für Partizipation. Das Recht auf Information (zB durch Zugang zu Dokumenten oder Sitzungen) gibt den Bürgern die Möglichkeit, ihre Zuständigkeit der Einforderung und Durchsetzung von politischer Verantwortlichkeit umzusetzen und ist somit ganz wesentlicher Bestandteil der Demokratie. Ein Informationsdefizit wird als Demokratiedefizit bewertet; der Informationszugang fördert einen freien Meinungsaustausch und eine umfassende und vielseitige Aufklärung und Bewusstseinsbildung. Dies führt zum folgenden Punkt:
- „*Transparenz kann Akzeptanz schaffen*“: Eine transparente – im Sinn von „nachvollziehbare“ – Politik ist Voraussetzung dafür, dass die Bürger die Entscheidungen verstehen. Dies wiederum ist Voraussetzung und zugleich Garantie für das ordnungsgemäße Funktionieren der Verwaltung: Die Kontrolle durch die Bürger, die den Staatsorganen ihre Legitimation verleihen, bewegt diese Organe dazu, die ursprünglichen Absichten der Bürger wirkungsvoll zu verfolgen und kann somit Vertrauen begründen, was ein Pfand für öffentlichen Frieden und das ordnungsgemäße Funktionieren des demokratischen Systems darstellt. Denn:
- „*Transparenz eröffnet Kontrollpotenzial und dient der Missstandsprävention*“: Die Kontrolle über die Staatsgewalten erfolgt in europäischen Demokratien im Wesentlichen auf drei Arten (wobei jeweils eine in den Vordergrund rückt und durch die beiden anderen ergänzt wird): parlamentarische Kontrolle (zB Frankreich oder Großbritannien), gerichtliche Kontrolle (zB Deutschland) oder Transparenz (zB Schweden). Bedienstete, die wissen, dass ihre Akten jederzeit von der Öffentlichkeit eingesehen werden können, werden mit diesen möglicherweise sorgfältiger umgehen; öffentlicher Zugang zu Dokumenten erschwert es auch, Betrugereien und Verwaltungsmissstände zu verheim-

⁴ Vgl dazu die Nachweise bei Feik, Zugang zu EU-Dokumenten (2002) 14. Speziell aus österreichischer Sicht etwa noch Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre² (1996) 137ff; Pernthaler in FS Adamovich (1992) 544; Morscher, Zeitschrift für Öffentliches Recht 1980, 39; Oberndorfer, Art 1, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Rz 28; etc.

lichen. Dokumentenzugang ist daher wohl das Herzstück der Transparenz, da es eine – zumindest für Österreich neuartige – demokratische Kontrolle über die staatlichen Institutionen ermöglicht. Daraus ließe sich der Schluss ziehen:

- „*Transparenz fördert Effizienz und verantwortliches Verwaltungshandeln*“: Weil die Bediensteten wissen, dass sie unter öffentlicher Beobachtung stehen und dass ihre Arbeit ständig überprüft und kommentiert wird, arbeiten sie vielleicht flotter und korrekt(er).⁵ Wohl niemand wird ernstlich behaupten, dass die skandinavischen oder niederländischen Verwaltungsbehörden merklich weniger effizient arbeiten würden als die unter dem Deckmantel des Amtsgeheimnisses tätigen Administrationen Deutschlands oder Österreichs. Nur ein transparentes politisches System kann dem „die da oben machen was sie wollen“-Gefühl gegensteuern.

1.3. Vor allem zwei Problembereiche: Politiker und Maßstäbe

Dass mit transparenten Verfahren natürlich auch Probleme verbunden sind, soll und darf gar nicht geleugnet werden. Zwei davon seien erwähnt:

„Working in a goldfish bowl“ und „Government in the sunshine“ kämpft möglicherweise mit psychologischen und realpolitischen Problemen: Entscheidungsträgern fällt es oftmals schwer, in aller Öffentlichkeit nachzugeben.⁶ Denn in Geheimverhandlungen kann man leichter seine Position aufgeben, um Details stundenlang mit Basarmethoden feilschen oder sich hinter anderen (zB anderen Mitgliedstaaten) verstecken, ohne befürchten zu müssen, in der Öffentlichkeit „sein Gesicht zu verlieren“ oder gar zur politischen Verantwortung gezogen zu werden. Es wird dadurch fast un-

⁵ „Digitale Fenster zum Bearbeitungsstand“ und elektronische Akteneinsicht im Rahmen von ELAK sind auch unter diesem Aspekt zu sehen!

⁶ Gleichwohl wird sich wegen des unumkehrbaren Trends zu mehr Transparenz im öffentlichen Bereich die Funktionsweise und das Rollenverständnis von Politik und Verwaltung ändern (müssen); so *Löffler*, *Verwaltung und Management* 2001, 212 (215). Vgl weiters *Söderman*, Rede 21.3.2001 (<http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-03-21.htm>): „I have been amazed to hear politicians argue that it is perhaps not wise to open up, for example, the legislative meetings of the Councils of Ministers, as the debates are of such poor quality and would not interest the citizens. In my experience, I would say that it is rare that a debate in any legislative body is a masterpiece of wit and performance. Few parliaments in the world would ever be open to the public if this reasoning was followed. People have to have the right to observe the debate when they want to and to draw their own conclusions from it. Making a meeting open to public scrutiny would surely encourage the meeting participants to argue and debate in a more professional manner. This can only be good for democracy.“

möglich, für alles und jedes zB immer Brüssel verantwortlich zu machen. Die Lösung dieses mentalen wie realpolitischen Problems bildet dann oftmals ein „zweistufiges Verfahren“: inoffizielle Verhandlungen in Hinterzimmern und im Plenarsaal dann offizielle Diskussionen mit bloßen „Fensterreden“ und Spiegelfechtereien. Dem Zweck der Transparenz, nämlich dem jederzeit über den aktuellen Stand informiert sein und partizipieren können, läuft dies natürlich zuwider. Transparenz der Beschlussfassungsmechanismen ist in einer demokratischen Gesellschaft wichtig, stellt aber wohl keinen absoluten Wert dar; ist das Erreichen sachgerechter Lösungen jedoch nur in intransparenten Verfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit möglich, so ist das schon der Nährboden für Zweifel an der Demokratieverträglichkeit und Sachgerechtigkeit der gefundenen Lösung.

Jegliche Transparenzdebatte leidet außerdem am Umstand, dass es *keinen Maßstab für das herzustellende Transparenzniveau* gibt.⁷ Ob man den Stand der Offenheit einer Institution als unzureichend, ausreichend oder gar als übermäßig bewertet, hängt nicht zuletzt vom eigenen Umfeld ab: Österreicher und Deutsche werden angesichts ihrer nationalen Regelungen schnell einmal von einem transparenten System sprechen, da bei ihnen das Arkanprinzip noch nicht wirklich überwunden ist und zB die gemeinschaftsrechtliche Entwicklung⁸ schon viel weiter ist; Skandinavien und Niederländer sind hingegen ein viel größeres Ausmaß an Transparenz gewohnt. Auch die gesteckten Erwartungen sind bei der Beurteilung der Frage, ob ein System ausreichend transparent ist, entscheidend: Will man die Bürger objektiv informieren, Kontrolle von Verwaltungsorganen ermöglichen, durch Informationsaustausch (auch durch „non-governmental participation“) qualitativ bessere Entscheidungen herbeiführen, oder nimmt man eher eine Abwehrhaltung ein, weil man zB einen Effizienzverlust oder die Verletzung von Geheimhaltungsinteressen befürchtet.

1.4. Bedeutung von Transparenz auf europäischer Ebene

Transparenz ist – zumindest auf europäischer Ebene – mittlerweile *mehr als bloß ein Modethema*: Zahlreiche Gerichts- und Beschwerdever-

⁷ Vgl. Feik, Zugang zu EU-Dokumenten (2002) 16ff mwN.

⁸ Zur VO (EG) 1049/2001 vgl. Feik, Zugang zu EU-Dokumenten (2002) passim. Pointiert Pernthaler in FS Adamovich (1992) 544 (548): „Es muss endlich die Absurdität ins Bewusstsein dringen, dass ‚öffentliche Verwaltung‘ ... in Österreich nach wie vor prinzipiell nichtöffentlich geführt wird. ... es ist offenbar bis heute noch nicht ins staatsrechtliche Bewusstsein vorgedrungen, was das Merkmal ‚öffentlich‘ in der Verwaltung und den von ihr verfolgten ‚öffentlichen Interessen‘ eigentlich ist, nämlich die ‚Sache des Volkes‘ und nicht der Gebietskörperschaften und anderer juristischer Nebelwände, hinter denen sich handfeste Interessen und Herrschaftsansprüche erfolgreich von Volksöffentlichkeit abschotten.“

fahren, aktuelle Entwicklungen im Gemeinschaftsrecht und sogar grundrechtliche Verbürgungen des Dokumentenzugangsrechts und des Anspruchs auf eine „gute Verwaltung“ auf der juristischen Ebene und eine heiße Diskussion über das Kommissionsweißbuch „Europäisches Regieren“ („European Governance“) auf politisch-verwaltungswissenschaftlicher Ebene belegen seine aktuelle Bedeutung ausreichend.⁹

2. Governance

2.1. Was ist „Governance“?

„Governance“ wird strapaziert, wenn es um die Frage nach der bestgeeigneten Form von Regierung und Verwaltung in einem immer komplexer werdenden Umfeld geht. Bei „Governance“ handelt es sich um das *zur Zeit aktuelle verwaltungspolitische Leitbild* und damit um den Nachfolger von „New Public Management“ und dessen deutschen Variante „Neues Steuerungsmodell“.¹⁰ Dieser Umschwung vom Managerialismus zu Governance ist auch international zu beobachten.¹¹

Vom Inhalt des Begriffs ausgehend umschreibt *König*¹² Governance als die Steuerungs- und Handlungsbeziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und ihrer sozialen, ökonomischen und politischen Umwelt. Der Begriff umfasst daher die Betrachtung der Muster und Strukturen, wie sie sich in einem sozio-politischen System als Ergebnis interagierender und intervenierender Kräfte aller beteiligten Akteure darstellen und betrifft daher die Ausübung von politischer, ökonomischer und administrativer Autorität zur Besorgung nationaler Angelegenheiten.¹³ Eine Inhalt-Zweck-Verknüpfung enthält die Definition von *Löffler*¹⁴: Governance ist ein Sammelbegriff für eine neue Generation von Staats- und Verwaltungsreformen, die das wirksame, transparente und partnerschaftsorientierte Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur innovativen Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und zur Schaffung von zukunftswei-

⁹ Vgl zu alledem *Feik*, Zugang zu EU-Dokumenten (2002) passim.

¹⁰ Allerdings bleiben einige NPM-Ziele – wie Effizienz und Dienstleistungsorientierung – weiterhin aktuell; verstärkt werden soll jedoch die Einbindung der Gesellschaft.

¹¹ Vgl zB *König/Adam* (Hrsg), Governance als entwicklungspolitischer Ansatz (2001).

¹² *König*, Die Öffentliche Verwaltung 2001, 617 (617).

¹³ *König*, Zum Governance-Begriff, in *König/Adam* (Hrsg), Governance als entwicklungspolitischer Ansatz (2001) 1 (4) sowie *König*, Governance als Steuerungskonzept, in *König/Adam/Speer/Theobald* (Hrsg), Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept (2002) 9 (34).

¹⁴ *Löffler*, Verwaltung und Management 2001, 212 (212).

senden und nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligten zum Ziel haben.

Da sich Governance nicht ohne Bedeutungsverlust in die deutsche Sprache übernehmen lässt und nicht bloß ein Steuerungs- sondern auch ein Wertekonzept darstellt, wird sich dieser Begriff in der Verwaltungswissenschaft einbürgern bzw hat dies auch bereits getan. Seine konkrete Bedeutung erhält er aus Merkmalskontexten, die explizit oder implizit beigelegt werden; zB Corporate Governance, Economical Governance, Internet Governance, European Governance, Public Governance,¹⁵ etc. Es ist daher wenig sinnvoll, nach einer wissenschaftlich fundierten Definition von Governance zu suchen, da Governance so *hochgradig kontextuell* ist und je nach Rahmenbedingungen, Problemlagen und Interessen fallweise definiert werden muss.¹⁶ Das bei „Good Governance“ angesprochene Wertekonzept beinhaltet bestimmte Prinzipien wie Transparenz, Rechenschaftspflichtigkeit, Effizienz und Effektivität als Konditionen einer erfolgreichen Sachpolitik; es geht dabei letztlich um eine Optimierung des Miteinanders.

2.2. „European Governance“

„Governance“ wurde auf europäischer Ebene vor allem durch das von der Kommission vorgelegte *Weißbuch „Europäisches Regieren“*¹⁷ bekannt. Es befasst sich mit der Art und Weise, wie die Union die ihr übertragenen Befugnisse ausübt; dazu schlägt es vor, die politische Entscheidungsfindung zu öffnen und mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden. Außerdem plädiert es für mehr Offenheit sowie für eine größere Verantwortung und Rechenschaftspflicht aller Beteiligten.

Das Weißbuch verwendet den Begriff „Governance“ für die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise kennzeichnen, *wie auf Ebene der Europäischen Union Befugnisse ausgeübt werden*, und zwar insb in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz. Transparenz, dh Zugänglichkeit von Informationen und Partizipationsmöglichkeit, ist – nicht nur nach diesem Governance-Verständnis – zentraler Bestandteil desselben.

¹⁵ Die Steuerungsmuster des modernen Staates gegenüber seiner politischen, ökonomischen und sozialen Umwelt lassen sich nach *König*, Die verwaltete Regierung (2002) 9, als „öffentliche Governance“ bezeichnen.

¹⁶ *Löffler*, Verwaltung und Management 2001, 212 (212).

¹⁷ KOM (2001) 428 endg., ABI 2001 C 287/1.

2.3. „Gute Verwaltungspraxis“ als Teilaspekt des „guten Regierens“

Eine „gute Verwaltungspraxis“ ist ein Teilaspekt der „good governance“. Auch für diesen Terminus ist es bisher nicht wirklich gelungen, eine erschöpfende Umschreibung aller Aspekte zu finden. Gleichwohl genießt sie auf europäischer Ebene mittlerweile grundrechtlichen Schutz.¹⁸ Die gute Verwaltungspraxis enthält aber wohl zumindest jene Grundsätze, die ein rechtsstaatliches Verfahren sowie die EMRK-Verfahrensgrundrechte gebieten.

3. Schlussfolgerung

Transparenz entspricht einem neuen Grundverständnis von Staatsgewalt, welches durch die heute zur Verfügung stehenden Medien eine reale Dimension erhalten hat. „*Public eGovernance*“ – dh Governance im öffentlichen Sektor unter Einsatz moderner Informationstechnologien und wegen seines umfassenderen Ansatzes damit gleichzeitig als Rahmen für das eGovernment – wird in den nächsten Jahren ganz aktuell sein. eGovernment ist eines von mehreren Vehikeln zur Realisierung von Governance, und zwar ein sehr wichtiges, weil es die Herstellung von Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten erlaubt. Governance ist aber mehr als eGovernment und könnte für das eGovernment einen wichtigen Impuls geben, um aus dem derzeitigen Status als „bloße“ Vereinfachung des Schrift- und Aktenverkehrs herauszukommen und sein innovatives Potential zu nutzen. Dass sich „Transparenz“-Staaten wie Schweden dabei leichter tun als „Amtsgeheimnis-Staaten“ wie Österreich, liegt auf der Hand.

¹⁸ Vgl dazu Feik, Good European Governance und Transparenz im Recht der EU, in Österreichische Juristenkommission (Hrsg), Recht und Öffentlichkeit (2003) (in Druck) sowie Feik, Zugang zu EU-Dokumenten (2002) 255ff mwN.