

RICARDO JIMÉNEZ

# Das Programm »Bürger für transparente Kommunen« in Mexiko

## Zum Recht auf Informationszugang und Transparenz

Der Aufbau der Demokratie macht es einerseits notwendig, starke Institutionen zu schaffen, die den Rechtsstaat schützen. Er bedingt aber andererseits genauso notwendig die Entwicklung einer verantwortlichen Bürgerschaft. Dies bedeutet, dass politischer Machtwechsel allein nicht ausreicht, um die Demokratie zu verwirklichen. Es müssen Lernprozesse angestoßen werden, die darauf ausgerichtet sind, die Amtsführung der Kommunalregierungen zu demokratisieren. Transparenz und Zugang zur Regierungsinformation müssen in diesem Kontext gesehen werden.

Informationszugang und Transparenz auf Regierungsebene dürfen nicht einfach nur weitere Elemente auf der good will-Liste der Politiker sein und zu bürokratischen Akten führen, die mit dem Bürgerwillen nichts mehr zu tun haben.

Vielmehr handelt es sich um parallele Prozesse: Es geht erstens um ein Bürgerrecht, das ausgeübt und zweitens um eine Regierungsverpflichtung, die überwacht werden muss. Dies erfordert die Entwicklung von Instrumenten und Strategien, damit es zur Anwendung, Förderung und Stärkung dieser Entwicklungen vonseiten der Bürger kommt. Wenn das Verlangen besteht, wirklich demokratische Kommunalverwaltungen zu schaffen, die für ihre Handlungen und Entscheidungen Rede und Antwort stehen, dann darf diese Transparenz nicht nur auf dem Verordnungswege entstehen.

Transparent regieren und Informationen zur Verfügung stellen heißt:

- den Bürgern gegenüber offen agieren, also Rechenschaft über die eigenen Handlungen ablegen, insbesondere über die Mittelverwendung und die Herbeiführung von Entscheidungen.
- Informationen für die Bürger zugänglich zu machen, damit diese die Funktionsweise, Erfolge und Ziele der Regierung kennen lernen.
- den Bürgern Mitverantwortung zugestehen, wenn es darum geht, Probleme zu lösen und Zukunftsalternati-

ven zu entwickeln. Eine Regierung, die sich auf sich selbst zurück zieht, schafft weder reale noch transparente Lösungen.

– den Bürgern Information und fachpolitisches Wissen bereitzustellen, damit sie die Funktionsweise der Regierung und mögliche Bedarfslösungen nachvollziehen können.

Zusammengefasst bedeutet das:

1) Transparenz und Informationszugang müssen Leitlinien einer Regierung gegenüber den Bürgern sein und letztere einbezogen sein in die dafür entwickelten Aktionsräume und Mechanismen. Transparenz und Rechenschaft ablegen bedeutet daher etwas mehr als einen Regierungsbericht vorzutragen.

2) Die Information über das Regierungshandeln muss den Bürgern ständig zur Verfügung stehen, ohne notwendigerweise von ihnen angefordert werden zu müssen.

3) Erforderlich sind Lernprozesse, innerhalb derer die Bürger ausgebildet werden. Und zwar so, dass nicht nur auf Gesetze und Institutionen in dieser Angelegenheit gesetzt wird, sondern ebenso auf Akteure, die in der Lage sind, sich in die Prozesse einzubringen. Dies schließt Bildungsmaßnahmen ein, die es erlauben, dass die von der Regierung bereit gestellte Information für die Bürger verständlich ist.

4) Transparenz und Informationszugang müssen als Verbindungsweg zwischen Bürgern und ihren Autoritäten dienen, ein ständiger Interaktionskanal sein. Diese Aktionen können von den Kommunen umgesetzt werden, ohne dass dazu Länder- oder Bundesgesetze notwendig sind.

5) Transparenz und Informationszugang sind Prozesse, die auf der Grundlage institutioneller Richtlinien gefördert werden müssen. Der Wille der gerade amtierenden Autoritäten reicht nicht aus, er muss in den Regierungsabläufen festgelegt und geregelt sein.

6) Regierungstransparenz und Informationszugang setzen gesellschaftliche Kontrolle voraus. Es sind Aufgaben, die den Autoritäten und Amtsträgern nicht allein überlassen werden dürfen.

## **Transparenz und Informationszugang als Lernprozesse innerhalb der Bürgerschaft und der Kommunalregierungen**

Mexiko durchlebt einen Moment, in dem Aktionen nötig sind, die die institutionelle Stärkung der Kommunalregierungen fördern. Zu glauben, dass es sich angesichts abwechselnder Parteien an der Macht bei lokalen Regierungen bereits um »angemessen verfasste« Institutionen handelt – und den Bürgern nur die Rolle zukommt, öffentliche Arbeiten und Dienstleistungen einzufordern – ist eine überkommene Sichtweise in unserer Gesellschaft.

Das Recht auf Informationszugang und Transparenz besteht noch nicht lange in unserem Land. Vor zwei Jahren haben wir das entsprechende Bundesgesetz eingeführt (Juni 2003) und heute existieren bereits in der Hälfte der Bundesstaaten Gesetze über Transparenz und Informationszugang. Auf kommunaler Ebene sind die Anstrengungen in diesem Bereich gering und der Bürgeransatz dabei fast nicht existent. In diesem Kontext setzte CIMTRA auf zwei Elemente: auf die lokale Ebene und den Bürgeransatz. Wir glauben, die Regierungen müssen sich zur Transparenz erziehen und die Bürger müssen ihr Recht auf Informationszugang und Transparenz verteidigen lernen. Da es sich um ein neues Thema auf der nationalen Agenda und den lokalen Tagesordnungen handelt, sind Instrumente erforderlich, die es Bürgern und Autoritäten erlauben, dieses Recht und diese Verpflichtung zu verstehen und auszuüben.

Um bezüglich Transparenz, Informationszugang und Rechenschaftslegung der Kommunalregierungen ein konstruktives Rüstzeug aus der Bürgerperspektive anzubieten, hat CESEM zusammen mit befreundeten Einrichtungen aus der Region (ICMA, Vertebra, Alianza Cívica und Locallis das Programm »Bürger für Transparente Kommunen (CIMTRA)« ins Leben gerufen.

Es zielt darauf ab, die Transparenzmechanismen in den Kommunalverwaltungen aufzubauen, zu verbreiten und zu stärken. Dies geschieht durch den Einsatz eines Fragebogens, den Bürger oder zivilgesellschaftliche Organisationen bei örtlichen Regierungen und Amtsträgern verwenden. Der Idee nach sollen die praktischen und methodologischen Elemente von den zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Bürgerinitiativen aufgenommen werden, die an einer ethischen und verant-

wortungsbewussten Funktionsweise ihrer Kommunalregierung interessiert sind.

CIMTRA beinhaltet einen Fragebogen mit 31 Fragen, die sich auf drei Spezialfelder beziehen:

Erstens: *Bürgerinformation*, d.h., welche Informationen gibt die Kommunalregierung ihren Bürgern. In diesen Bereich fließen beispielsweise Aspekte ein wie die bereit gestellte Information über Zulieferer, kommunale Ein- und Ausgaben, öffentliche Schulden, sowie Gehälter der Gemeinderäte und der Amtsträger.

Zweitens: *Bürgerbetreuung*. Anders gesagt, wie geht die kommunale Regierung mit den Bürgern um. Ausgewertet wird, ob Anleitungen für die Nutzer kommunaler Dienstleistungen existieren, sowie welche Mittel und Mechanismen der Nutzerbetreuung es gibt.

Drittens: *Aktionsräume für die Kommunikation zwischen Regierung und Gesellschaft*. Eingegangen wird auf die Art und Weise, wie die Bürger mit der kommunalen Regierung in Kontakt treten, interagieren und an ihr teilnehmen. Hier werden Demokratisierung, Abläufe und Reglementierung der Beiräte und Ausschüsse sowie die Öffnung des Gemeinderats gegenüber der Gesellschaft bewertet. Den Fragen sind entsprechend ihrer Wichtigkeit Punktwerte (2, 3 und 5 Punkte) zugeordnet. Die Gesamtsumme kann maximal 100 Punkte erreichen.

Das Programm setzt in diesem Kontext auf die Ausbildung der teilnehmenden Akteure (Bürger, zivile Organisationen, Autoritäten und Amtsträger gleichermaßen), damit sie zum einen mit der Anwendungsmethode des Instrumentes vertraut werden, zum anderen einen input bezüglich des Rechtes auf den Informationszugang bekommen. Das Ziel ist es, dieses Rüstzeug in verschiedenen Organisationen und Bürgergruppen zu verankern, damit es sich von dort aus weiter verbreiten kann. Es ist der Versuch, zur Schaffung einer Transparenzkultur bei den Bürgern beizutragen und die wertvollen Erfahrungen zu verbreiten, die die Kommunalregierungen im Bereich der Rechenschaftslegung unternehmen.

## **Die Bedeutung von CIMTRA als Bürgerinstrument**

1. CIMTRA steht weder im Interesse irgendeiner politischen Partei noch einer Kommunalregierung oder Unternehmergruppe. Es handelt sich um ein von Bürgerinstanzen entwickeltes und von diesen angewendetes Instrument.

2. Es ist ein integrales Instrument, das darauf abzielt, Bewertungen auf der Basis konkreter Regierungsaktio-

nen und -praktiken vorzunehmen. Ausgewertet wird mit festgelegten Kriterien (nicht aufgrund persönlicher Eindrücke).

3. CIMTRA impliziert die Ausbildung der Bürger und Einrichtungen, die das Programm anwenden werden. Es gibt den Bürgern die Grundkriterien an die Hand, ihr Recht auszuüben.

4. Das Programm will Grundstandards für Transparenz verzeichnen. Die Regierung soll ermutigt werden, Initiativen zu entwickeln, durch die die Bürger informiert werden.

5. CIMTRA befördert die Institutionalisierung von Aktionen, die auf Rechenschaftslegung, Informationszugang und Transparenz abzielen.

6. CIMTRA beabsichtigt nicht »die Korruption aufzuspüren«, sondern die Aspekte, Aktionen und Mechanismen zu identifizieren, die zu Transparenz führen: Es soll ein konstruktives Instrument sein und nicht aufgetretene Mängel und Hindernisse bezüglich Transparenz und Rechenschaftslegung bei kommunalen Regierungen an den Pranger stellen.

7. Die Methodologie von CIMTRA soll helfen, die Gesprächsmechanismen zwischen der Gesellschaft und ihrer Regierung vor Ort zu stärken.

8. CIMTRA ist kein Instrument, das sich auf einen isolierten »Akt« einer Qualifikation beschränkt, sondern es beabsichtigt, die Entwicklungen und Aktionen der befragten Regierungen weiter zu verfolgen.

9. CIMTRA zielt nicht einfach auf die Erlangung einer Qualifikation ab, sondern auf die Möglichkeit, dass sich lokale Autoritäten und Amtsträger die im Fragebogen enthaltenen Kriterien in der Praxis des politisch-administrativen Apparates zu eigen machen.

## Einige Anwendungsergebnisse

CIMTRA kam – bis Juli des Jahres 2004 – in 24 Kommunen aus sieben Bundesstaaten (Chihuahua, Veracruz, Nuevo León; Zacatecas, Morelos, Jalisco, Estado de México) und in zwei Stadtbezirken des Bundesdistriktes zur Anwendung. Bereits im November 2004 waren es 32 Kommunen. Hauptsächlich handelt es sich dabei um als städtisch eingestufte Kommunalverwaltungen. Die lokalen Regierungen befinden sich in Kommunen, deren Bevölkerungszahl von einer Million Einwohnern bis zu den Fällen mit weniger als 50 000 Einwohnern reicht.

In fünf Fällen wurden die Hauptstädte von Bundesstaaten befragt: Chihuahua, Monterrey, Guadalajara, Xalapa und Cuernavaca. Bei mehreren der befragten Verwaltungen handelte es sich um zu Großstädten gehörenden Kommunen: Guadalupe, Zacatecas; San Pedro und San Nicolás in Nuevo León, Tlalnepantla de Baz im Bundesstaat Mexiko. Einige der Kommunen weisen einen geringen Armutsgrad auf und zeichnen sich durch ihre gehobene Lebensqualität aus.

Von den 24 befragten Kommunen bestanden nur sechs die Prüfung (Chihuahua, San Nicolás de los Garza, Guadalajara, Tlalpan, Delicias, und San Pedro Garza García). Im November 2004 bestanden bereits zehn (zu den vorher Genannten gesellten sich Zapopan, Guadalupe, Escobedo und Monterrey). Drei der fünf befragten Hauptstädte haben bestanden (Chihuahua, Monterrey und Guadalajara).

Bei den ersten Ergebnissen (24) ergibt sich eine Durchschnittspunktzahl von 38.93 (Maximalwert 100), für die Summe von 32 Ergebnissen (November 2004) wird der Mittelwert 36.41 erreicht. Dies offenbart den Stand, auf dem sich das Land in dieser Frage befindet.

Zu den Ergebnissen (auf der Grundlage der 24 bis Juli befragten Kommunen) gehört beispielsweise, dass 80 Prozent der Kommunalregierungen die Namen der Zulieferer weder veröffentlichen noch bekannt machen. 72 Prozent machen keine Angaben über die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit. Dagegen werden die im laufenden Jahr und in den zwei Vorjahren durchgeführten Arbeiten bei 80 Prozent veröffentlicht und bekannt gemacht. 64 Prozent tun dies ebenfalls bei den eigenen Einkünften, 72 Prozent bei den Zuschüssen und Beteiligungen.

Ein weiterer kritischer Aspekt bezieht sich auf die Kommunikationsmechanismen zwischen Bürgern und Regierung. Was die Ausschüsse oder Beiräte anbelangt, über die die Kommunen oder Stadtbezirke verfügen, so kommt es in der Mehrheit der Fälle – 60 Prozent – zu keinem öffentlichen Aufruf zwecks ihrer Zusammensetzung.

Zwar veröffentlichen 52 Prozent die Gehälter des Gemeinderats und der wichtigsten Amtsträger, aber nur 20 Prozent gliedern auf nach Gehältern, Prämien und Zusatzleistungen. Bezüglich der Angaben über Repräsentationsgelder veröffentlichen nur 40 Prozent der befragten Verwaltungen etwas dazu und nur vier Prozent der Kommunen schlüsselte diese Ausgaben nach Einzelpersonen getrennt auf.

Und schließlich tagt nur in acht Prozent der befragten Kommunen der Finanzausschuss öffentlich, d.h. Bürgerpräsenz wird zugelassen. 64 Prozent der Kommunen verfügen über ein Regelwerk für die Bürgerbeteiligung.

## Einige Erfolge von CIMTRA

1. CIMTRA ist von verschiedenen Gruppen (Akademiker, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen) in verschiedenen Landesteilen übernommen worden wodurch sie über Grundkriterien verfügten, ihr Recht auf Transparenz einzufordern. Thema und Programm bilden einen komplementären Teil ihrer umfassenderen Agenda.

2. Die CIMTRA-Mechanismen erlaubten den Akteuren, mit den Autoritäten ins Gespräch zu kommen. Es sind Akzeptanzstrategien bezüglich Anwendung und Verbreitung der erzielten Ergebnisse entwickelt worden (Pressekonferenzen, die die Resultate öffentlich machen).

3. Die Akteure werden sich klar darüber, dass die Existenz von Gesetzen und Einrichtungen zur Transparenz nicht ausreicht, sondern dass sie selbst ihr Recht gegenüber den ihnen am nächsten agierenden Autoritäten ausüben, kennenlernen und verbreiten müssen.

4. Die Akteure haben sich in einer Gruppe aus verschiedenen Gruppen zusammen geschlossen: sie sind eine Art Kontrolleure oder Wächter der Handlungen ihrer Regierung geworden.

5. Die Beteiligten geben ihren Autoritäten konkrete Empfehlungen, unterstützen Initiativen in dieser Frage usw.

*Übersetzung aus dem Spanischen: Gerold Schmidt*

*Ricardo Jiménez ist Koordinator des Bereichs Information und Analyse des Zentrums für Kommunale Dienstleistungen »Heriberto Jara« e.V., Mexiko.*

**Das Zentrum für Kommunale Dienstleistung Heriberto Jara, CESEM** (Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara), führt mit Unterstützung der RLS das Projekt »Weiterbildung und Beratung für Kommunalvertreter und lokale Repräsentanten« durch. Damit trägt CESEM dazu bei, die Kommune zu einer effizienten Regierungseinheit zu entwickeln, in der Demokratisierungsprozesse vertieft und eine Verbesserung der Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung erreicht werden. Das setzt aus Sicht von CESEM voraus, dass die lokalen Autoritäten und die Bevölkerung die gesetzlichen Vorgaben kennen und Interesse an einer Zusammenarbeit haben. CESEM führt deshalb in verschiedenen Bundesstaaten Mexikos (Veracruz und Oaxaca) Bildungsveranstaltungen für Vertreter der Kommunalverwaltungen und der lokalen Organisationen durch und berät die Kommunalverwaltungen in technischen Aspekten. Weiterhin erarbeitet CESEM Bildungsmaterial zu allgemeinen und zu spezifischen kommunalpolitischen Themen. CESEM arbeitet insbesondere in Kommunen mit einem hohen Anteil an indigener Bevölkerung, insbesondere in den Bundesstaaten Veracruz und Oaxaca.

CESEM ist eine unabhängige zivilgesellschaftliche Organisation, die sich 1992 als eingetragener Verein in Mexiko-Stadt gegründet hat. Es versteht sich als Bildungseinrichtung für Vertreter von Kommunalregierungen und lokalen Organisationen. Das Zentrum ist in Mexiko einer der wichtigsten Ansprechpartner für kommunale Angelegenheiten und erhält zunehmend mehr Anfragen aus dem ganzen Land, um Kommunen zu beraten und zu begleiten, Bürgerbeteiligungsprozesse zu stärken und Weiterbildungen durchzuführen.