

# Kann die Verwaltung transparent handeln?<sup>1</sup>

Roger A. Fischer

Verwaltungstransparenz ist heute Gegenstand vieler Forderungen und so mancher Reform – Anlass genug, diese Idee im Kontext darzustellen: Wie ist der Staat der Neuzeit ursprünglich mit seinen Betriebsinformationen umgegangen? Warum kann das damals entwickelte Grundmodell heute an vielen Stellen so nicht mehr überzeugen? Was meinen die neuen Forderungen nach mehr Verwaltungstransparenz? Und welche Abwägungen sind hier zu treffen? Der nachfolgende Beitrag soll daran erinnern, dass die Offenlegung von Verwaltungsdaten als solche kein Selbstzweck sein kann. Der große Nutzen der Verwaltungstransparenz wird sich vielmehr nur einstellen, wenn sie mit klarer Zwecksetzung und einem wachen Bewusstsein für Risiken verfolgt wird.

Durchsichtig nennen wir ein Verhalten, das seine wahren Beweggründe nicht verbergen kann.<sup>2</sup> Wir denken an niedrige Motive und eine gewisse Unbeholfenheit, die sie peinlich offenbart. Jemand stellt sich unversehens bloß und wird seine gemeinen Absichten deshalb nicht mehr erreichen. Warum verlangen wir so etwas von unserer Verwaltung? Sind die Gründe für transparente Verwaltung heute stärker als früher?<sup>3</sup> Die Forderung danach ist allemal lauter geworden.<sup>4</sup> Auch die technischen Möglichkeiten zum Informationsaustausch zwischen Bürgern und Verwaltung sind ins kaum mehr Vorstellbare gewachsen. Unvermeidlich verzerrt das unsere Wahrnehmung. Je klarer uns wird,

was alles machbar geworden ist, desto unkritischer scheint unser Blick auf die Zwecke und Folgen, die damit verbunden sind. Es macht einen großen Unterschied, ob ich auf die Datenbank einer Behörde zugreife oder einen Verwaltungsakt erwarte, der auf meine Gründe eingeht. Viele heute gängige Argumente für mehr Transparenz werden dem Charakter dieses Unterschieds aber nicht gerecht. Sie tun zuweilen so, als ginge es bloß darum, die alten Zwecke der Verwaltung nur mit neuen Mitteln zu erfüllen. Sie soll wirksam sein und von sich aus jede geeignete Wissens-

quelle nutzen. Der Bürger soll sie verstehen, kontrollieren und an bestimmten Entscheidungen auch teilnehmen können. Staatsvermögen, auch das Wissen der Verwaltung, soll so genutzt werden, dass es den größten Nutzen für das Gemeinwohl bringt. Das alles ist nach wie vor richtig. Aber wir erwarten es schon seit langer Zeit von unserer Verwaltung.

Solche Kategorien verbergen den disruptiven Charakter<sup>5</sup> der neuen digitalen Möglichkeiten. Sie lenken auch davon ab, wie tief der Zweck der Transparenz im jeweiligen Grundverhältnis zwischen Bürger und Staat verankert und wie sehr dieses Verhältnis auf der Zeitachse von Pfadabhängigkeit und Wandel bestimmt ist. Dieser Beitrag soll an einige grundsätzliche Zusammenhänge erinnern und so zu einer breiteren Betrachtung der Frage nach Verwaltungstransparenz anregen.

## Das Grundmodell

Der Staat der Neuzeit ist ursprünglich intransparent. Traditionelle Amtsbezeichnungen wie der Geheimrat des 18. Jahrhunderts oder der Staatssekretär („Ge-



**Dr. Roger A. Fischer**

Regierungsdirektor,  
Referatsleiter im  
Bundesministerium  
für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und  
Entwicklung.

- 1 Unvergessen: Luhmann, 1960. Der Autor dankt Herrn Dr. Tobias Knobloch für seine kluge Kritik sowie viele wertvolle Hinweise und Anregungen. Der vorliegende Beitrag enthält allein die persönlichen Ansichten der Autoren.
- 2 Synonyme dieser negativen Bedeutung sind unter anderem „durchschaubar“ und „fadenscheinig“. Gemeint ist eine Lage, in der jemand ohne seinen Willen Informationen über sich preisgibt. Wer dagegen willentlich Informationen zugänglich macht, obwohl er auch anders könnte, den nennen wir „offen“.
- 3 Koselleck, 2010, S. 69 zeigt am Beispiel der Sperrfristen für Archive, wie weit der historische Trend zu mehr Transparenz schon zurückreicht.

4 Für einen Überblick, auch zum Stand der Gesetzgebung: Stumpf, 2015.

5 Hill, 2015, S. 403.

6 Unter dem Stichwort „arcanum imperii“ beschreibt Tacitus, 2009, 2012 Geheimhaltung eher als taktisches Element der Machtausübung. Bei ihm hat der Schutz von Geheimnissen je nach Einzelfall drei Funktionen: a. Sicherung einer legitimierenden Fiktion (in den Historien, I 4.2 die Vorstellung, dass es für Regierungswechsel noch auf die alten Formen ankomme); b. Verschleierung persönlicher Verantwortung, insbesondere von Bediensteten (Annalen, I 6) und c. Verdeckung von Machtmotiven durch Vorschoben von Sachgründen (Annalen, II 36 und 59). Zur frühneuzeitlichen Rezeption: Stolte, 1980.

heimschreiber“) sind ja kein Zufall. Nur war das Staatsgeheimnis nicht<sup>6</sup> dazu gedacht, einen Masterplan der Herrschaft zu verbergen. Der Geheimschutz ist eher ein Nebenprodukt des neuzeitlichen Staatsmodells. Dieses Modell dient dem bürgerlichen Leben. Es braucht Vorleistungen wie Sicherheit, Freiheit, Daseinsvorsorge, kann sie aber in der Regel nicht selbst und persönlich erbringen. Dafür hat der Bürger seinen Staat. Thomas Hobbes<sup>7</sup> hat gezeigt, dass die Handlungsfähigkeit des Staates in extremis eine Frage von Leben und Tod sein kann. Aber standesgemäß

scheidet.<sup>9</sup> Denn in der Tat sind einige dieser Spezifika recht unansehnlich. Macht, Zwang und Gewalt sind keine Wohlthemen.<sup>10</sup>

Das schillernde Bild des neuzeitlichen Staates entsteht, weil er bestimmte Dinge offenlegt und andere als Geheimnisse schützt. Das richtet sich nach dem Wechsel seiner Rolle. Einmal ist der Staat ein Dienstleister, der seinen Bürgern Ergebnisse liefert und sie von den Zumutungen der Arbeit daran freihält.<sup>11</sup> Ein anderes Mal bildet er das öffentliche Forum, auf dem

gleichberechtigt mithilfe, die unterschiedlichsten Probleme zu lösen.

Das ist nur eine Rolle. In Wahrheit sorgt der Staat für Leistungen, die ohne seine besonderen Mittel gar nicht denkbar wären. Diese Leistungen haben den Charakter der Vorsorge.<sup>15</sup> Wenn der Aufwand anfällt, will keiner sich darum kümmern. Denn niemand weiß, ob er sich jemals auszahlen wird und vermutlich kommt er gerade mir nicht zugute. Aber wenn der Nutzen entsteht, sind wir alle auf ihn angewiesen. Die besonderen Mittel des Staates sind ein Versuch, Dinge möglich zu machen, die wir sonst durch unser kurzsichtiges und eigennütziges Verhalten nicht fertigbringen. Diese Mittel stellen Ferne und Nähe her. Sie distanzieren Entscheidungen vom Einfluss der Einzelinteressen.<sup>16</sup> Und sie vergegenwärtigen Risiken und Probleme, die der Einzelne nicht ins Auge fassen kann – sei es, weil sie nicht aktuell oder interessant sind oder ihn schlicht nicht betreffen. Beides verlangt die sorgfältige Kontrolle und Steuerung von Wissen. Das schließt den Schutz von Geheimnissen ein. Denn zum einen kann der Zugang zu entscheidungsrelevantem Wissen ein starker Hebel für den Eingriff von Einzelinteressen sein. Das gilt selbst dann, wenn dieser Zugang allen offen steht. Die Möglichkeiten, Wissen zu bewerten, sind nämlich ungleich verteilt. Zum anderen kann Spezialwissen seine Wirkung verändern, wenn es in einen neuen Kontext gestellt wird. Die Öffentlichkeit urteilt nach anderen Kriterien als ein Kreis von Fachleuten.<sup>17</sup> Damit erscheint der zweite Grund für das, was wir die Intransparenz des Staates nennen. Sie ist ursprünglich der Versuch, die Funktionsvoraussetzungen staatlicher Vorsorge zu schützen. Dazu wird ein nach außen abgeschlossener Entscheidungsraum geschaf-

## »Die Öffentlichkeit urteilt nach anderen Kriterien als ein Kreis von Fachleuten.«

macht der Bürger sie zu einem Geschäftsbesorgungsverhältnis, wie es sie viele gibt. Er hat ja zu tun.<sup>8</sup> Für die Rahmenbedingungen sollen andere sorgen. Damit wird der erste Grund des Staatsgeheimnisses greifbar. Der Bürger will den Unterschied zwischen der privaten und der staatlichen Leistung gar nicht sehen. Denn sonst müsste er erkennen, dass er existentiell auf seinen Staat angewiesen, ja von ihm abhängig ist. Das ist keine angenehme Einsicht. Der neuzeitliche Staat erspart sie ihm, indem er für sich behält, was ihn von anderen Geschäftsbesorgern unter-

jeder sehen soll, wie sich Entscheidungen herausbilden. Im ersten Fall brauchen wir den Staat als haftbares Subjekt. Wir verlangen Rechenschaft,<sup>12</sup> billigen ihm aber ansonsten zu, selbst zu entscheiden, was er von sich preisgibt. Mehr wollen wir nicht, solange die Leistung uns überzeugt. Die Betriebsgeheimnisse von Apple will ja auch keiner offenlegen.<sup>13</sup> Und selbst wollen wir ja ebenso entscheiden, wer was über uns wissen soll.<sup>14</sup> Seine Rolle als Geschäftsbesorger wie viele andere spielt der Staat so täuschend echt, dass er heute gern als Partner angesprochen wird, der

7 Hobbes, 1985, I 14 (190).

8 Schon Hesiod, 1996, Vers 30 unterstreicht, dass Menschen, die laufend für ihren Lebensunterhalt arbeiten müssen, in der Regel nicht aktiv am politischen Leben teilnehmen können.

9 Luhmann, 2002, S. 295 zeigt, wie das Medium der öffentlichen Meinung die Option staatlicher Gewalt verdeckt, indem es mit der Unterscheidung zwischen Konsens und Dissens operiert.

10 Luhmann, 2002, S. 318.

11 Bismarck hat dieses Leitbild mit seiner Aussage auf den Punkt gebracht, Gesetze seien wie Würs-

te; man sollte besser nicht dabei sein, wenn sie gemacht werden. Es ist bezeichnend, dass er einen Gesetzgebungsakt meint, der schon zu seiner Zeit grundsätzlich der Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung unterlag.

12 Ursprünglich in den Formen des Haushaltsrechts.

13 Wo aus Kundenperspektive die Leistung stimmt und Forderungen nach Transparenz als aussichtslos gelten, wird in der Regel nicht Transparenz, sondern ein bestimmtes Verhalten gefordert.

14 Zur Geschichte des Geheimnisses als Bürgerrecht: Koselleck, 1973, S. 65.

15 Vgl. schon Genesis, 41,34-36.

16 Webers Modell der legal-bürokratischen Herrschaft (Weber, 1972, S. 124f.) gehört hierhin.

17 Vgl. im Einzelnen Luhmann, 2002, S. 286, 290f, 314. Koselleck 1973, S. 97 spitzt diesen Punkt m.E. übermäßig zu, wenn er schreibt: „Aber diese Öffentlichkeit ist dialektisch, d.h. in dem Maße, als alles öffentlich wird, wird alles ideologisch verfremdet“.

18 Luhmann, 2002, S. 292/293 zeigt, wie die Öffentlichkeit als Medium dazu neigt, stattdessen nach Personen, Interessen und Gruppen zu fragen.

fen, der hinreichend fern von den Lobbys und nah genug an der Sache<sup>18</sup> liegt. Die Krise dieses Gedankens ist heute mit Händen zu greifen. Eben darum sollten wir sehen, dass auch dieses Problem einmal eine Lösung war.

Dass der Staat als Vorsorger die Öffentlichkeit von seinem Wissen und vor allem von seiner Meinungsbildung ausschließt, fällt uns umso mehr auf, als er in anderen Funktionen genau das Gegenteil tut. Im Gerichtsverfahren und in der parlamentarischen Beratung legt er bestimmte Entscheidungsprozesse in Echtzeit offen. Hier soll jeder sehen, wie Gründe und Gegenstände zu einem Ergebnis führen, das am Ende aktiv verkündet wird. In diesem Zusammenhang wird gern von der Kontrollfunktion<sup>19</sup> der Öffentlichkeit

in der Konstruktion des demokratischen Vorsorgestaats sichtbar. Der Bürger erwartet, dass der Staat möglichst geräuschlos auch für Dinge sorgt, die keinen politischen Streit vertragen (wie überhaupt für vieles, an das er nicht auch noch denken kann). Er ist auch allgemein einverstanden damit, dass der Staat sich gegen Eigennutz und Kurzsichtigkeit Einzelner durchsetzt. Aber für sich selbst will er nur gelten lassen, was in einem strittigen öffentlichen Verfahren entschieden wurde.<sup>20</sup> Traditionell versucht man, diese Spannung über die Gedanken von Repräsentation und Vollzug zu bewältigen. Die vorsorgende Verwaltung habe gar keine selbständige Funktion, sondern vollziehe nur den Willen des Parlaments, das sich alle wesentlichen Entscheidungen vorbehalten.<sup>21</sup> Diese Entscheidungen treffe es aber öffentlich

Vorsorgestaat als auch der Staat als öffentliches Forum lebt von Voraussetzungen, die sich verändert haben. Diese Veränderungen stellen auch die Gründe in Frage, aus denen man Vorsorge im Geheimen trifft und Öffentlichkeit nur auf bestimmte Verfahren beschränkt.

Das fängt mit dem Zweifel an, wie weit staatliche Vorsorge überhaupt noch funktioniert. Die Erwartungen sind hier nämlich sehr viel schneller gewachsen als die Leistungsfähigkeit. So entsteht gerade in Krisen oft das Bild eines hilflos improvisierenden Staates, obwohl er in historischer Sicht heute weit mehr für seine Bürger tut als jemals zuvor. Auf Intransparenz will sich der Bürger aber nur einlassen, wenn aus seiner Sicht die Leistung stimmt. Auch die Mittel, mit denen der Vorsorgestaat Ferne und Nähe hervorbringt, sind fraglich geworden. Das gilt zum Beispiel für die Notwendigkeit, sich für bestimmte Fragen von den Zwängen der Tagesaktualität zu lösen. Ein Verwaltungsträger, der jetzt Erfolge zeigen will, wird sich erst in zweiter Linie auf Gefahren einstellen, die noch weit in der Zukunft liegen. Ebenso kann die Vorstellung von einem Staat, der jenseits des gesellschaftlichen Streits unparteiische Belange vertritt, viele nicht mehr überzeugen. Dahinter steht die alte Lebenslüge des Bürgers, der zwar demokratisch regiert werden möchte, aber nicht von seinesgleichen.<sup>23</sup> Wenn nun der Eindruck entsteht, dass der Vorsorgestaat Kurzsichtigkeit und Eigennutz seiner Bürger nicht mehr überwinden kann, dann scheint es keinen Grund mehr zu geben, seine Tätigkeit nicht ebenso öffentlich zu machen wie jedes andere kurzsichtige und eigennützige Verhalten.

## »Die Öffentlichkeit von Gericht und Parlament vertritt die Anwesenheit des Volkes in einer souveränen Versammlung.«

gesprochen, die vor Machtmissbrauch schützen soll. Aber dahinter steht etwas anderes. Die Öffentlichkeit von Gericht und Parlament vertritt die Anwesenheit des Volkes in einer souveränen Versammlung. Ebenso wie damals der (mehr oder weniger fiktive) Konsens in der Versammlung soll heute die Öffentlichkeit des Verfahrens Verbindlichkeit für alle herstellen. Verbindlichkeit brauchen wir, wo aktuelle und Streitige Fragen anstehen. Wenn der Staat die einzelnen Schritte seiner Meinungsbildung offenlegt, tut er das also ursprünglich nicht für bestimmte Bürger oder Interessengruppen. Adressat dieser Transparenz ist vielmehr das souveräne Volk als Ganzes. Denn nur so kann er in aktuellen und strittigen Fragen Entscheidungen hervorbringen, die verbindlich sind, also auch für den Verlierer gelten.

Diese Unterschiede im Umgang mit Information machen eine Grundspannung

und als Vertreter des Volkssouveräns. Wie weit es gelingt, diese Grundspannung so in den Griff zu bekommen, ist letztlich eine Frage der Verfassungspraxis. Theoretisch spricht einiges dafür, dass sie jedenfalls nicht ganz verschwinden wird. Dass der Souverän sich von allen Einzelinteressen lösen und damit die für Vorsorge nötige Lobbyferne herstellen kann, ist immerhin denkbar. Aber als umfassendes Kollektiv („das ganze Volk“) wird er selbst nie die Sachnähe erlangen können, die zur Vorsorge ebenso notwendig ist.<sup>22</sup> Dazu braucht er Spezialisten.

### Elemente des Wandels

Vorsorge im Geheimen und Streitentscheidung in der Öffentlichkeit bilden also ein typisches Grundmodell des neuzeitlichen Staates. Dieses Modell enthält nicht nur innere Spannungen. Es unterliegt auch dem historischen Wandel. Sowohl der

Auch überlegene Sachnähe kann man dem Vorsorgestaat nicht durchweg unterstellen. Das liegt zum einen daran,

19 Zur Herkunft und Kritik dieses Gedankens Luhmann, 2002, S. 277f.

20 Luhmann 2002, S. 282 beleuchtet dieses Problem von einer anderen Seite.

21 Grundlegend: BVerfGE 33,125; 36,212; 53,96; 57,121.

22 Das ergibt sich auch daraus, dass die öffentliche Meinung als Medium bestimmte Motive generell nicht gelten lässt und auf schematische Bewertungen abstellt, vgl. Luhmann, 2002, S. 286, 290f.

23 Vgl. ähnlich Koselleck, 1973, S. 123.

dass die Fähigkeit unserer Gesellschaft zu Selbsthilfe und Selbstorganisation wesentlich gewachsen ist. Der digitale Wandel wird ihr auch in Zukunft immer mehr Möglichkeiten in die Hände spielen, Vorsorgeaufgaben zunehmend selbst und staatsfrei zu lösen. Das Stichwort Big Data illustriert die Herausforderung, die mit dieser Chance verbunden ist. Die Gefahr liegt weniger darin, dass bestimmte Vorsorgeaufgaben ohne den Staat nicht zu erfüllen wären. Ein Algorithmus ist vielleicht sogar der einfachste Weg, Kurzsichtigkeit und Eigennutz der Menschen zu überwinden, wenn man nur Daten in hinreichender Menge über sie gesammelt

Auch die Idee der öffentlichen Entscheidungsverfahren ist fraglich geworden. Die Öffentlichkeit von parlamentarischer Beratung und Gerichtsverfahren kann die gedachte Wirkung ja nur dann voll entfalten, wenn jeder sieht, dass die wesentlichen Entscheidungen tatsächlich in diesen Verfahren und nicht etwa schon vorher und anderswo fallen. Daran gibt es schon seit einiger Zeit und in manchen Fällen Zweifel. Heute haben sie im Wesentlichen vier Wurzeln. Erstens bekräftigen Gesetze heute oft nicht mehr eine bestehende gesellschaftliche Praxis, sondern setzen ein programmatisches Ziel, das die Gesellschaft erst noch erreichen muss.

auch die internationale Verwaltung nur begrenzt Öffentlichkeit zu. Hier wie dort gilt das ganz besonders für Verfahren der Meinungsbildung und Entscheidung. Nun beanspruchen internationale Verwaltungen für ihre Entscheidungen aber oft Vorrang vor nationalen Normen. Dahinter steht die einfache Zweckmäßigkeitserwägung, dass Vorsorge in bestimmten Fragen nur durch kollektives Handeln mehrerer Staaten gelingen kann. Auch rechtlich ist das nicht zu beanstanden, solange sich die internationale Verwaltung im Rahmen ihrer Kompetenzen bewegt. Im Ergebnis entsteht damit aber eine zusätzliche (und relevanter werdende) Fallgruppe für die oben beschriebene Grundspannung. Man ist angewiesen auf Leistungen, die außerhalb der Öffentlichkeit entstehen, beharrt aber darauf, dass alle wesentlichen Entscheidungen öffentlich zu fallen haben. In beiden Fällen behilft man sich mit dem Argument, dass die Verwaltung doch nur abgeleitete Entscheidungen treffe und die jeweilige Grundentscheidung öffentlich im Parlament gefallen sei. Dass dem Parlament in diesen Beratungen heute oft nur wenig zu entscheiden bleibt, macht dieses Argument noch nicht schwächer. Denn nur wer nach außen souverän ist, kann sich anderen Staaten gegenüber binden. Solche Selbstbindungen ist das Parlament in der Vergangenheit eingegangen – mit guten Gründen. Wenn diese Bindung auch eine Selbstbeschränkung bewirkt, zeigt das gerade, dass die öffentlichen Entscheidungen des Parlaments nicht folgenlos bleiben, sondern genau die beabsichtigte Rechtswirkung auslösen.<sup>26</sup>

**»Man ist angewiesen auf Leistungen, die außerhalb der Öffentlichkeit entstehen, beharrt aber darauf, dass alle wesentlichen Entscheidungen öffentlich zu fallen haben.«**

hat. Aber wer kontrolliert Kurzsichtigkeit und Eigennutz der Privaten, die Daten sammeln und verwerten, um Vorsorge zu treffen? Die Ablösung des intransparenten Vorsorgestaats durch das intransparente Vorsorgeunternehmen wäre jedenfalls unter staatstheoretischen Gesichtspunkten kein Fortschritt.

Zum anderen spricht manches dafür, dass der Staat in der Akquise neuer Aufgaben zuweilen etwas schneller ist als beim Aufbau von Sachwissen und Problemlösungskompetenz.<sup>24</sup> Ein Aspekt dieser Tendenz ist die Neigung, Kompetenzen unterschiedlicher Verwaltungsträger zu vermischen, wenn man attraktive Themen besetzen will. Wo viele andere mitzuständig sind, gibt es weniger Gründe, den eigenen Geschäftsbereich möglichst gut zu beherrschen. Ein weiterer Aspekt ist das Risiko, dass bestimmte Fähigkeiten im öffentlichen Dienst stellenweise nicht immer stärker werden. Wie viele „Referentenwürfe“ zu neuen Gesetzen stammen nicht aus der Feder des zuständigen Referenten?

Was im Einzelnen für dieses Ziel getan wird, überlässt das Parlament in vielen neuen Gesetzen dem weiten Ermessen der Exekutive.<sup>25</sup> Die Verteilungsentscheidungen, die sie in diesem Rahmen trifft, fallen dann grundsätzlich außerhalb der parlamentarischen Öffentlichkeit. Aber weil sie Verteilungsentscheidungen sind, werden viele sich dafür interessieren, wie sie entstehen.

Zweitens sind viele Risiken der Gegenwart nur durch international organisierte Vorsorge zu bewältigen. Wie die traditionellen Formen der staatlichen Vorsorge braucht auch sie Ferne von Einzelinteressen und Nähe zur Sache. Deshalb lässt

Das Problem liegt an einer anderen Stelle. Wie gesagt steht die Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung stellvertretend für die gedachte Anwesenheit des Volkssouveräns. Er soll sich in Beratung und Entscheidung wiedererkennen. Es handelt sich ja um Repräsentation. Genau das kann aber im Fall der Selbstbindung nicht gelingen. Für den Souverän kann es

24 Luhmann 2002, S. 294 stellt die Rolle der öffentlichen Meinung in diesem Prozess dar.  
 25 Natürlich entstehen damit auch weite Spielräume für richterliche Auslegung und zuweilen Rechtsfortbildung. Diese Prozesse unterliegen allerdings dann der gerichtlichen Öffentlichkeit.  
 26 Vgl. dazu jetzt mit deutlich anderem Akzent den Beschluss des BVerfG – 2 BvL 1/12 – vom 15.

Dezember 2015. Das löst auch den nur scheinbaren Widerspruch auf, dass Entscheidungen einer internationalen Verwaltung einerseits von Akten des nationalen Parlaments abgeleitet sind, aber andererseits Vorrang vor nationalen Normen genießen können. Vom nationalen Gesetzgeber wird hier nur verlangt sich an die Selbstbindung zu halten, die er vorher eingegangen ist.

nämlich keine staatsrechtliche Bindung geben. Er kann sich immer neu entscheiden, egal was er vorher getan oder gesagt hat.<sup>27</sup> Normalerweise vergegenwärtigt die parlamentarische Öffentlichkeit solche neuen materialen Entscheidungen. Über alle Repräsentation hinweg kann der Volkssouverän hier sagen, er habe das getan. Diese Form der Identifikation kann aber nicht greifen, wenn das Parlament seinen Staat nach außen bindet. Denn in diesem Fall spielt das Parlament eine Fähigkeit aus, die es nicht aus der ursprünglichen Kompetenzfülle des Souveräns schöpft, weil sie erst mit der Personalität des Staates entstanden ist. Die Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung spielt also im Fall der Selbstbindung eine untypische, gewissermaßen partielle Rolle. Das mag zum Teil die Zweifel daran erklären, wie weit die Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung die ihr zugeordneten Funktionen auch bei der Regelung der internationalen Vorsorge restlos erfüllen kann. Die konkrete Frage, ob die wesentlichen Entscheidungen dazu im Parlament fallen, richtet sich auch hier an die Verfassungspraxis.

Drittens sind Einzelinteressen zuweilen so stark, dass sie Entscheidungen aus den dafür vorgesehenen öffentlichen Verfahren herausnehmen können. Man denke an das *plea bargaining* im Strafprozess und die zum Teil missbräuchlichen Steuervorbescheide (*tax rulings*), die zur vertraulich-bilateralen Verhandlungsmasse machen, was eine allgemeine und berechenbare Verwaltungspraxis sein sollte. Und viertens werden Not- und Krisenlagen oft zum Anlass genommen, Entscheidungen nicht öffentlich, sondern im kleinen Kreis zu treffen. Das ist zweckmäßig und manchmal sogar unvermeidlich. Nur kündigt sich historischer Wandel dadurch an, dass die Krise zur Regel und die Rückkehr zum Normalzustand versperrt wird. Soweit das der Fall ist, führt es unter anderem zu einer weiteren Beschränkung der Funktion der Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung.

## Forderungen

Vor diesem Hintergrund ist es kein Wunder, dass heute verlangt wird, der Staat möge offener mit seinen Daten und Entscheidungsprozessen umgehen und über-

haupt zu einer neuen Rolle gegenüber seiner Gesellschaft finden. In der Transparenzdebatte wird aber nicht die Rückkehr zum oben beschriebenen Grundmodell gefordert, in dem Sinne, dass das Parlament mehr wesentliche Entscheidungen in seine öffentlichen Beratungen zurückbringen und die Verwaltung sich auf das zurückziehen soll, was sie wirklich besser versteht. Vielleicht betrachtet man solche Schritte als aussichtslos. Die Transparenzforderung, wie sie heute vertreten wird, ist noch sehr viel radikaler. Sie stellt sich eine prinzipiell schrankenlose Streuung und Sammlung von Daten vor. Alle Ver-

urteilt als ein Expertenkreis. Die Forderung oder Herstellung von Öffentlichkeit soll hier in der Regel ein staatliches Handeln verhindern. So ist zum Beispiel mehr Transparenz über Waffenexporte oft nur ein anderes Wort für deren Ablehnung (allerdings eines mit geringeren argumentativen Kosten).<sup>29</sup> Seltener soll Transparenz gezielt eine neue politische Debatte auslösen oder verstärken. Zum Beispiel würden öffentliche Berichte von Unternehmen darüber, wie hohe Steuern sie an welche Länder zahlen, unausweichlich eine neue Diskussion über die Verteilung der Steuerbasis unter diesen Ländern auslösen. Und

## »Zwischen Bürger und Staat soll mehr Vertrauen entstehen.«

waltungseinheiten sollen grundsätzlich all ihre Daten von sich aus offenlegen („*open by default*“) und nicht wie bisher nur auf Antrag.<sup>28</sup> Das passt zum Gedanken, dass die Öffentlichkeit des staatlichen Handelns dem Volk als Ganzem zusteht und nicht einem einzelnen Antragsteller. Außerdem sollen die Daten so bereitstehen, dass jeder sie frei mit möglichst allen anderen Daten kombinieren kann. Hinter dieser Forderung stehen vier sehr unterschiedliche Motive.

Erstens geht es manchmal einfach darum, die politische Meinungsbildung in eine bestimmte Richtung zu lenken. Hebel dieser Lenkung ist die Tatsache, dass die Öffentlichkeit nach anderen Kriterien

auch diese Auseinandersetzung würde die Öffentlichkeit nach anderen Regeln führen als die Fachleute.

Zweitens verspricht man sich die Chance, bestimmte, möglichst vom Bürger ausgewählte Verwaltungsmaßnahmen mitzugestalten. Dadurch sollen sie an Legitimität gewinnen.<sup>30</sup> Zwischen Bürger und Staat soll mehr Vertrauen entstehen. Und nicht zuletzt hofft man, damit den Einfluss von Lobbys zu kompensieren. Dieser letztere Gedanke trifft sich mit einem sehr ursprünglichen Motiv der Öffentlichkeit. Seit den 18. Jahrhundert war es darum gegangen, privilegierte Zugänge zu Information zu beseitigen und damit zu verhindern, dass bestimmte Interessen

27 Hier trifft sich die Souveränität mit der Funktion der öffentlichen Meinung, die ebenfalls immer neue Entscheidungen ermöglichen soll, vgl. Luhmann, 2002, S. 279f. Monika Lorenz meint in einem FAZ-Leserkommentar vom 16. Dezember 2014: „...und das Volk hat Narrenfreiheit, mitunter.“

28 In Deutschland setzt bisher nur das Hamburgische Transparenzgesetz vom 18. Juli 2012, HmbGVBl. Nr. 29, S. 271 diese Forderung um.

29 Über die Berechtigung von Sachforderungen ist damit natürlich nichts gesagt.

30 Hill, 2015, S. 412.

besondere Vorteile haben.<sup>31</sup> Noch heute ist der Verdacht eigennütziger Motive ein bestimmendes Kriterium für Beginn und Verlauf öffentlicher Debatten.<sup>32</sup> Die Hoffnung ist, dass solche Motive nicht mehr zum Ziel kommen, wenn sie öffentlich durchschaut werden. Das ist historisch in der Tat immer wieder gelungen. Aber Transparenz allein kann dieses Ergebnis nicht garantieren. Öffentlichkeit sorgt nur dafür, dass alles jederzeit neu zur Debatte gestellt werden kann und dass in der Debatte bestimmte Motive nicht offen vertreten werden. Der Ausgang der Debatte ist dagegen nicht vorherbestimmt.

Drittens geht es schlicht um bessere Problemlösung. Die Idee ist, durch Öffnung und Zusammenführung von Daten bessere Verwaltungsergebnisse zu erzielen – zum Beispiel indem man zusätzliches Wissen Privater mobilisiert und sich damit vernetzt. Dass Daten einzelnen Bürgern und Unternehmen sowie unterschiedlichen Verwaltungsträgern mit je eigenen Kompetenzen zustehen, erscheint Vertretern dieses Motivs eher als Hindernis. Man spricht von Zusammenarbeit mit dem Bürger und über alle Verwaltungsebenen hinweg, meint aber den zentralen Zugriff auf möglichst alle relevanten Daten, der im hier formulierten Effizienzziel zwingend enthalten ist.

Viertens betrachtet man Verwaltungsdaten als Ressourcen und will, dass alle Zugang dazu haben. Das wird zum einen demokratietheoretisch begründet. Was mit öffentlichen Mitteln erworben wurde, das solle auch allen offen stehen (als ob jeder bohren dürfte, wenn es auf dem Grundstück des Bundeskanzleramts eine Ölquelle gäbe). Hier wird ein richtiger Gedanke, nämlich, dass öffentliches Vermögen dem Gemeinwohl dienen soll, durch einen Kurzschluss überspitzt: Gemeinwohl sei Gemeingebrauch und die Verwaltung stehe nur störend dazwischen.<sup>33</sup> Zum anderen vermutet man (wohl weitgehend zu Recht), dass diese Ressourcen neu und besser verwendet würden, wenn sie frei zugänglich wären.

Es wird deutlich, wie viel man sich von mehr Transparenz verspricht. Was im Grundmodell noch den selektiven Ausschluss der Öffentlichkeit verlangte – nämlich das Ziel, Sachnähe herzustellen

und Einzelinteressen fernzuhalten – das soll jetzt im Gegenteil durch noch mehr Öffentlichkeit erreicht werden. Das wird sicher nicht in jedem Fall funktionieren. Transparenz kann helfen, eigennützige Interessen zu neutralisieren und so typische Hindernisse auf dem Weg zu einer sachgerechten Entscheidung zu beseitigen. Aber sie kann auch neue Hindernisse aufrichten. Denn öffentliche Diskurse müssen vereinfachen. Und sie interessieren sich naturgemäß oft weniger für den Sachzusammenhang und mehr für die Motive von Personen und Gruppen.<sup>34</sup>

Transparenz soll außerdem mit einem Schlag zwei Ziele verwirklichen, die nach wie vor in einem Spannungsverhältnis

und alles Übrige dem Nutzer überlassen, wäre sicherlich zu einfach.<sup>35</sup> Das Grundmodell hatte die beschriebene Spannung recht und schlecht mit dem Gedanken der Repräsentation überbrückt. Die Transparenzforderung verlangt direkten Zugang statt Repräsentation und nimmt damit diese Lösungsmöglichkeit vom Tisch. Sie weist aber derzeit noch keinen anderen Weg auf, die Spannung aufzulösen.

## Was tun?

Solange das so ist, empfiehlt es sich von Anfang an sorgfältig zu trennen, ob eine Transparenzmaßnahme der politischen Willensbildung oder der zweckmäßigen Verwaltung dienen soll. Was die politische

**»Transparenz kann helfen, eigennützige Interessen zu neutralisieren und so typische Hindernisse auf dem Weg zu einer sachgerechten Entscheidung zu beseitigen.«**

zueinander stehen. Geht es darum Vorsorgelösungen zu entwickeln, die einfach gut funktionieren und deshalb auch nicht hinterfragt, sondern nur genutzt werden? Oder darum, gemeinsam Entscheidungen zu treffen, in denen sich alle wiederfinden? Die Frage ist praktisch relevant, weil Transparenz je nachdem sehr unterschiedlich und auch strategisch ausgestaltet werden kann. Die Vorstellung, dass Verwaltungen bloß offenlegen, was sie haben,

Seite angeht, darf man von Transparenz wohl nicht zu viel erwarten. Zwar eignet sie sich je nach Einzelfall als taktisches Instrument zur Steuerung von Debatten und manchmal sogar zur Verhinderung von Staatshandeln. Aber sie kann für sich genommen keine demokratisch relevante Öffentlichkeit hervorbringen. Denn sie stellt weder gedanklich noch real die Anwesenheit des ganzen Volkes her.<sup>36</sup> Wenn mehr Transparenz als Element der Bürger-

31 Luhmann, 2002, S. 278, 284. Privilegierte Zugänge kann man aber auch vermeiden, indem man generelle Geheimhaltung pflegt, vgl. Koselleck, 2013, S. 106.

32 Luhmann, 2002, S. 291.

33 Wenn man auch hier die Überspitzung wegnimmt, ergibt sich der alte Subsidiaritätstest: Soweit die Gesellschaft mit den vorhandenen Ressourcen selber nachhaltig Probleme lösen kann, gibt es für die Verwaltung keine Aufgabe.

34 Luhmann, 2002, S. 286, 290f.

35 Luhmann, 2002, S. 288, 290f., 310 beschreibt, wie die staatliche Politik ihr Verhalten antizipierend im Hinblick auf die öffentliche Meinung einrichtet.

36 Schmitt, 2003, S. 245 hat den Gedanken der „liquid democracy“ vorweggenommen und die Meinung vertreten, sie würde keine Öffentlichkeit herstellen, sondern allenfalls private Einzelmeinungen summieren. Luhmann, 2002, S. 283 schreibt, die öffentliche Meinung sei auch in der Sache nicht die Summe realer Einzelmeinungen.

beteiligung dazu beiträgt, dass staatliche Entscheidungen eher hingenommen werden, ist das zwar sinnvoll, aber noch kein elementarer Baustein der Demokratie.<sup>37</sup> Diese Unterscheidung ist gerade im Hinblick auf zwei Risiken wichtig. Zum einen verstärken Transparenz und Bürgerbeteiligung oft die Stimme der Wenigen, die auch sonst Möglichkeiten der politischen Mitgestaltung haben und ausüben.<sup>38</sup> Zum anderen wird die Verwaltung auch diesen Hebel nutzen wollen, um möglichst umfassend Verbindlichkeit für ihre Entscheidungen herzustellen. Dabei gehört es zum Wesen der Demokratie, dass das Volk nie ganz in der Staatsorganisation aufgeht.

Anders sieht es auf der Seite der Zweckmäßigkeit aus. Offene Daten bergen die Chance auf einen Quantensprung in der Verwaltungseffizienz. Denn sie eröffnen die Möglichkeit jeweils unter dem Gesichtspunkt einer bestimmten Verwaltungsaufgabe auszuloten, welches Wissen es gibt und welches zusätzliche relevante Wissen es noch geben könnte. Im Zuge des digitalen Wandels wird Problemlösungsfähigkeit immer weniger in der Möglichkeit zu realen Handlungen und immer mehr im Zugriff auf Wissen bestehen. Deshalb wird Verwaltungstransparenz perspektivisch auch die Frage nach der Verteilung von Aufgaben zwischen Gesellschaft und Staat sowie unter den Verwaltungsträgern neu aufwerfen. Diese Perspektive sollten wir von Anfang an offenhalten. Aktivierende Formen der Transparenz können dazu beitragen, dass Bürger am Ende selbst erledigen, was vorher eine Verwaltung für sie getan hat. Die viel berufene Partnerschaft zwischen Bürger und Verwaltung wäre in diesen Fällen nur ein Zwischenschritt. Umgekehrt sollten wir die Vorteile unserer vielfach gegliederten Staatsorganisation (kommunale Selbstverwaltung, Subsidiarität, Föderalismus, Ressortprinzip) nicht einfach deshalb über Bord werfen, weil zentrale Zugriffe technisch besser funktionieren. Solange wir Verantwortung und Rechenschaft<sup>39</sup> von unseren Amtsträgern erwarten, gibt es wichtigere Dinge als Effizienz.<sup>40</sup>

Wo und in welchen Formen offene Verwaltungsdaten Effizienzsprünge auslösen werden, kann heute niemand vorhersagen. Garantien gibt es nicht. Aber ein offener

Datensatz, der jetzt noch nutzlos ist, kann durch die Öffnung weiterer Daten unerwartete Vorteile bringen. Da liegt es zunächst nahe, ans Experimentieren zu denken. Doch die Verwaltung ist kein Labor. So nötig es ist, neue Wege zu gehen, bleibt ihre Kernaufgabe doch Vorsorge, nicht Innovation.<sup>41</sup> Stillstand in Sachen Transparenz wäre jedoch das Gegenteil von vernünftiger Vorsorge. Denn der digitale Wandel wartet nicht, bis die Verwaltung soweit ist. Allerdings muss die Verwaltung auch Güter schützen, die durch offene Daten unter Umständen in Gefahr geraten können. Über den Schutz personenbezo-

der betriebliche Grenznutzen bei der Verwertung wachsender Datenmengen nicht abnimmt, gibt es gerade hier ein besonderes Risiko der Monopolbildung. Im Fall offener Verwaltungsdaten erschiene dann das oben schon beschriebene Dilemma. Wie selbstverständlich erwarten wir, dass der Effizienzfortschritt uns immer in den Formen der offenen Gesellschaft (herrschaftsfreier Diskurs und kreativer Wettbewerb) begegnet. Aber unter Umständen kommt er in Gestalt eines privaten Monopolversorgers, der keinen Grund hat, seine Interna offenzulegen oder gar zur Diskussion zu stellen. Vielleicht sind wir

## »Offene Daten bergen die Chance auf einen Quantensprung in der Verwaltungseffizienz.«

gener Daten in diesem Zusammenhang gibt es schon eine breite und notwendige Diskussion. Deshalb soll es hier um zwei andere Punkte gehen: Den Schutz vor Monopolbildung und die Sicherung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung.

Ressourcen kommen generell dem zugute, der sie verwerten kann. Wenn das viele sind, kann offener Zugang den Wettbewerb stärken.<sup>42</sup> Wenn das aber nur einer ist, entsteht ein Monopol – und zwar auch dann, wenn der Zugang zur Ressource selbst jedem offen steht. Weil

als Gesellschaft zynisch genug, den Effizienzfortschritt zur Not auch in der zweiten Form zu wollen. Wo dieses Risiko besteht und die öffentliche Gewalt es nicht durch Maßnahmen zum Schutz des Wettbewerbs abwenden kann, spricht einiges dafür, dass man in diesen Fällen auf die Offenlegung von Verwaltungsdaten verzichtet und einen öffentlich-rechtlich verfassten Versorger mit der Verwertung betraut.

Oben wurde schon angedeutet, warum die Verwaltung in vielen Fällen nicht offenlegen kann, wie sie ihre Meinungen

37 Dabei wird angenommen, dass angemessener Sachverstand, die Beteiligung von „Teams“ und „Stakeholders“ sowie die Transparenz der Entscheidungswege in einem demokratischen Rechtsstaat keine selbständigen Legitimationsquellen bilden. Anderer Ansicht ist offenbar Hill, 2015, S. 412.

38 Schäfer, 2015.

39 Die sind nämlich nicht restlos zentralisierbar. Die Alternative wäre eine Maschine, die freilich keine Verantwortung tragen kann.

40 Hill, 2015, S. 412 meint, dass „nützliche Abweichungen von bestehenden Vorschriften“ im Hinblick auf ein Effektuerungsgebot des Grundgesetzes rechtmäßig sein können. Unter anderen wirft das Kompetenzfragen im Verhältnis zum jeweiligen Urheber der „bestehenden Vorschriften“ auf.

41 Wohlgermerkt sind beide Aufgaben auf die Zukunft gerichtet.

42 Manches spricht dafür, dass dies bei Daten über Energieversorgung und -verbrauch der Fall sein könnte.

bildet und Entscheidungen trifft. Es geht darum, durch Ausschluss der Öffentlichkeit einen geschützten Raum herzustellen, in dem Einzelinteressen zurückgestellt und die Sache in den Vordergrund gerückt werden kann. So sollen Ergebnisse entstehen, die die Gesellschaft zwar will und zum Teil sogar braucht, aber im Medium der Öffentlichkeit selbst nicht hervorbringen kann.<sup>43</sup> Dazu hat sie die Verwaltung. Niemand kann behaupten, dass das immer so funktioniert. Und zu Recht wird der Anspruch der Verwaltung

genseitiges Problemlösen. Das gelingt, weil Verlässlichkeit herrscht. Die Verwaltung kann garantieren, dass sie bestimmte Leistungen erbringen wird. Und sie kann fest mit der Leistung des Dritten rechnen, weil auch er sein Verhalten allein beherrscht. Jede Seite respektiert die Herrschaft der anderen über ihren jeweiligen Geschäftsbereich. Damit sind beide frei, für sich intern Kompromissmöglichkeiten auszuloten. Und jeder erwartet die Lösung des Problems auch vom autonomen Kooperationsverhalten des Partners. Die

diesen Gründen werden wir in gewissen Fällen wählen müssen, ob die Verwaltung eher kooperative oder transparente Handlungsformen nutzen sollte.

Der Vorsorgecharakter der Verwaltung bringt es mit sich, dass sie auch und gerade Ziele anstrebt, die nicht aktuell sind, keine starke Lobby haben und damit nicht öffentlichkeitsfähig sind. Man denke an die Sorge für künftige Generationen, Arme und sozial Schwache oder die Erhaltung der Infrastruktur. Dabei hantiert die Verwaltung durchweg mit Ressourcen, die ihrerseits für Öffentlichkeit und Lobby sehr wohl interessant sind: Veranstaltungen, Termine, Fördermöglichkeiten. Je nachdem, wie sie ausgestaltet ist, kann mehr Transparenz über diese Ressourcen unter Umständen mit dazu beitragen, dass man sie wenigstens zum Teil auch nach den Regeln der Öffentlichkeit verteilt. Das kann Verwaltungszielen zugutekommen, die jenseits des Horizonts der Öffentlichkeit liegen. Zwingend ist das aber nicht. Das spricht dafür, besondere Vorsicht walten zu lassen, wenn man in solchen Fällen mehr Transparenz einführen will.

## **»Die Verwaltung hat Wichtigeres zu tun als Traditionen zu pflegen. Die Aufgaben des 21. Jahrhunderts wird sie nur lösen, wenn sie mehr Wissen teilt und in kooperativen Verfahren ausbaut.«**

auf Geheimschutz in Frage gestellt, soweit sie ihre Entscheidungsspielräume eben nicht im Sinne von Sachnähe und Lobbyferne nutzt, sondern sich lieber an der Öffentlichkeit orientiert. Das ist aber kein Grund, die Idee der Verwaltung als Ort von Nähe und Ferne aufzugeben. Denn bessere Alternativen sind im Moment nicht zu sehen. In vielen Fällen wirken die Regeln der Öffentlichkeit wenigstens in der Tendenz auf staatliche Untätigkeit hin. Aber die Probleme müssen gelöst werden. Perspektivisch könnte es in der Zukunft private datenbasierte Dienstleistungen geben, die manche Leistungen der Verwaltung möglicherweise ablösen. Aber Gemeinwohlorientierung und politische Verantwortlichkeit darf man hier nicht ohne weiteres erwarten.

Das Modell von Nähe und Ferne lässt sich an zwei Fallgruppen genauer betrachten. Im einen Fall erfüllt die Verwaltung ihre Aufgabe in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Dritten. Im anderen sorgt sie für Ziele, die in der Öffentlichkeit nicht oder nur schwach vertreten werden. Kooperative Verwaltung ist ge-

damit beschriebene Atmosphäre heißt Vertraulichkeit. Öffentlichkeit und Transparenz stellt das in Frage.<sup>44</sup> Denn sie machen mit einem Schlag Kräfte relevant, die keine der beiden Seiten kontrollieren kann. Dieser Umschlag ergibt sich daraus, dass die Öffentlichkeit nach ganz anderen Regeln urteilt als Einzelne und damit ein Element der Unvorhersehbarkeit einführt.<sup>45</sup> Breitere Verhandlungen („Beteiligung der Öffentlichkeit“) können dieses Problem nicht abschließend lösen, weil die Öffentlichkeit als solche zur Selbstbindung nicht fähig ist. Wenn darüber hinaus eine Seite schon Einblick in die Meinungsbildung der anderen hat, werden beide wohl weniger Gründe sehen, der anderen Seite noch entgegenzukommen. Stabile Vertragsverhältnisse werden so manchmal nicht zustande kommen können.<sup>46</sup> Aus

### **Ausblick**

Die Idee der Transparenz ist für unser Verwaltungsdenken in vieler Hinsicht noch ungewohnt und neu. Seine Traditionen enthalten aber genügend Ansatzpunkte (Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren und parlamentarischer Beratung, Subsidiarität), um Transparenz nicht als systemfremde Neuschöpfung erscheinen zu lassen. Hier sind sicher einige organische Fortentwicklungen möglich und nötig. Vor allem hat die Verwaltung aber Wichtigeres zu tun als Traditionen zu pflegen. Die Aufgaben des 21. Jahrhunderts wird sie nur lösen, wenn sie mehr Wissen teilt und in kooperativen Verfahren ausbaut. Dazu muss sie sich den Spannungen und Widersprüchen ihrer Position stellen – ebenso, wie die Verfechter der Transparenz auch die Risiken und Nebenwir-

43 Unter anderem liegt das daran, dass das Medium der öffentlichen Meinung die Zukunft offen hält (vgl. Luhmann, 2002, S. 285) und damit im direkten Gegensatz zum Gedanken der Vorsorge steht.

44 Zu den Rechtsfragen im Verhältnis zwischen Transparenz und Verträgen der Verwaltung mit Dritten; Stumpf, 2015, S. 507f.

45 Luhmann, 2002, S. 284.

46 § 10 Abs. 2 Satz 1 des Hamburgischen Transparenzgesetzes (HmbGVBl. 2012, Nr. 29, Seite 271) sorgt für die Möglichkeit, einen schon geschlossenen Vertrag nach seiner Veröffentlichung zu kündigen.

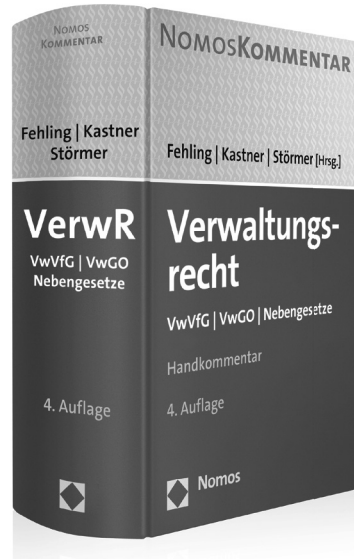
kungen ihrer Forderungen mitbedenken sollten. Die Reflexion darüber bleibt vor allem deshalb wichtig, weil Verwaltungstransparenz auch eine Art Lackmustest ist. Sie zeigt uns sehr konkret, wie Staat und Bürger einander begegnen, was sie voneinander erwarten und was sie füreinander tun.

#### Literatur

- Hesiod (1996), Werke und Tage, übersetzt von Otto Schönberger, Stuttgart 1996.
- Hill, H. (2015), Wirksam verwalten – Agilität als Paradigma der Veränderung, in: VerwArch 2015, S. 397.
- Hobbes, T. (1985), Leviathan, London 1651/1985.
- Koselleck, R. (1973), Kritik und Krise, Frankfurt 1973.
- Koselleck, R. (2010), Archivalen – Quellen – Geschichten, in: Vom Sinn und Unsinn der Geschichte, Berlin 2010.
- Koselleck, R. (2013), Historik und Hermeneutik, in: Zeitschichten, 3. A., Frankfurt 2013.
- Luhmann, N. (1960), Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in: VerwArch 1960. S. 97-115.
- Luhmann, N. (2002), Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt 2002.
- Schäfer, A. (2015), Demokratie – Mehr oder weniger?, in: FAZ, 16. Dezember 2015.
- Schmitt, C. (2003), Verfassungslehre, 9. A., Berlin 2003.
- Stolleis, M. (1980), Arcana imperii und Ratio status, Göttingen 1980.
- Stumpf, G.H. (2015), Hamburgs Transparenzgesetz, in: VerwArch 2015, S. 499.
- Tacitus, P.C. (2009), Historien, übersetzt von Helmuth Vretska, Stuttgart 1984/2009.
- Tacitus, P.C. (2012), Annalen I-VI, übersetzt von Walther Sontheimer, Stuttgart 1964/2012.
- Weber, M. (1972), Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen 1972.

# »eine hervorragende Arbeitshilfe«

Reg.-Dir. G. Haurand, DVP 2016, 87



## Verwaltungsrecht

VwVfG | VwGO | Nebengesetze  
Handkommentar

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Fehling, LL.M. (Berkeley), Prof. Dr. Berthold Kastner und RiBVG Dr. Rainer Störmer

4. Auflage 2016, 3.468 S., geb., 128,- €  
ISBN 978-3-8487-2501-4  
[nomos-shop.de/25295](http://nomos-shop.de/25295)

### Die bewährte Konzeption:

Der Erfolg des HK-VerwR kommt nicht von ungefähr. Das Verfahrens- und Prozessrecht, einschließlich des Kostenrechts und der Anwaltsgebühren sowie die Regelungen über die Zustellung und Vollstreckung werden in einem Band kommentiert. Die „Vernetzung“ bei übergreifenden Themen verhilft im Beratungs- und Gerichtsalltag zuverlässig und schnell zu **überzeugender Argumentation**.

### Topaktuell in der 4. Auflage berücksichtigt:

- Planungsvereinheitlichungsgesetz
- Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs
- Änderungen im Prozesskostenhilfe – und Beratungshilferecht
- Einführung der Vollstreckungspauschale
- Einflüsse des Unionsrechts und der EuGH-Rechtsprechung
- sämtliche wichtigen Änderungen im Fachrecht, z.B. beim Asylverfahrensrecht

### Seit der Erstauflage hochgelobt:

»Mit dem Handkommentar ist der berühmte >große Wurf< gelungen...

Ralf Winter, NVwZ 7/07, zur 1. Auflage

Gut, dass es den Fehling/Kastner/Störmer gibt. Gäbe es ihn nicht, man müsste ihn erfinden.

LKRZ 4/13 zur 3. Auflage«

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**