

Machen Transparenzgesetze Gesetzgebung transparent?*

Summary

It is not just doubtful whether laws of transparency can achieve the goals cited everywhere in the justifications for applicable draft laws, but also whether the documents which now have to be entered into registers of transparency on the internet will lead to citizens who feel they are poorly informed being transformed into citizens with a better understanding of political and administrative processes. Three reasons speak against this: Firstly, very few people have learnt how to interpret what can be complicated legal or specialist texts in an appropriate manner, while, secondly, the context must have been understood in order to be able to assign texts correctly and, thirdly, transparency portals cannot be used to reveal the actors, motives and interests concealed behind a document or process. If anyone is not acquainted with these, however, they will not be able to understand political and administrative processes adequately. The documents published would consequently have to provide the incentive for people initiating intensive researches on their own accord, which would entail a great deal of work and would be understood as a call to improve their own level of political education. In addition, they only present a certain status of the discussion fixed at a particular point in time, but they do not show the processes which have led up to this status and those which are still to follow. Transparency portals therefore do not serve the interests of normal citizens but of small minorities who in any case are more or less preoccupied with matters of policy and legislation in their professional lives: activists, journalists, lobbyists, lawyers and academics.

Résumé

Il est non seulement douteux que les lois sur la transparence puissent réaliser les objectifs avancés dans tous les motifs des projets de loi concernés, mais aussi que les documents devant désormais être insérés dans les registres de transparence sur internet parviennent réellement à mieux faire comprendre les processus politiques et administratifs à des citoyens se sentant mal informés. Il y a trois raisons d'en douter : premièrement, rares sont ceux à avoir appris à interpréter de manière appropriée des textes juridiques ou spécialisés parfois complexes; deuxièmement, il faut avoir compris le contexte pour pouvoir classer correctement ces textes; et troisièmement, ces portails de transparence ne permettent pas d'identifier les acteurs, les motivations et les intérêts qui se cachent derrière un document ou un procédé. Or, sans ces informations, il est impossible d'acquérir une compréhension suffisante des processus politiques et administratifs. Les documents publiés devraient donc servir de catalyseurs à d'intensives recherches person-

* Vice President E-Government bei der Deutsche Post Consult GmbH und Berater für das Deutsche Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI).

nelles – soit une lourde charge de travail – et être interprétés comme une incitation à affiner son éducation politique. Ils ne reflètent par ailleurs qu'un état précis des débats, sans représenter les processus qui ont conduit à cet état et ceux qui suivront encore. Ces portails de transparence ne servent donc pas au citoyen lambda, mais à de petites minorités qui s'occupent de toute façon déjà de politique et de législation de manière plus ou moins professionnelle, à savoir les activistes, les journalistes, les lobbyistes, les avocats et les scientifiques.

I. Transparenz staatlichen Handelns per Gesetz?

Nach *Hamburg*, das 2012 als erstes Bundesland ein spezielles Transparenzgesetz verabschiedet hat (*Kleindiek* 2014; *Schnabel* 2015; *Wewer* 2015 f), und *Bremen*, das diesem Vorbild kürzlich gefolgt ist, haben jetzt auch *Rheinland-Pfalz* und *Baden-Württemberg* entsprechende Gesetze bzw. Gesetzentwürfe beschlossen; weitere Länder dürften folgen. Diese Initiativen kündigen eine zweite Welle von Versuchen an, staatliches Handeln *per Gesetz* transparent zu machen (*Sifri* 2011; *Wewer* 2012).

Zwar unterliegt es in funktionierenden Demokratien keineswegs dem Gutdünken des Staates, welche Auskünfte er Abgeordneten, Journalisten oder Bürgern zu geben hat und was er geheim halten darf, sondern das ist vielfach gesetzlich geregelt oder von Gerichten entschieden. Dazu gehören auch Grenzen für die staatliche Öffentlichkeitsarbeit, die den politischen Wettbewerb nicht beeinträchtigen darf. Wer meint, der Staat verweigere Informationen, die einem eigentlich zustehen, kann ihn verklagen. Innerhalb dieser Leitplanken behielten Parlamente (*Schoch* 2015), Regierungen (*Hofmann* 2015) und Verwaltungen allerdings ein gewisses Ermessen, welche Informationen sie in welcher Form herausgaben, und blieb das Ringen um mehr Transparenz ansonsten dem freien Spiel der Kräfte zwischen Staat, Opposition und Medien überlassen.

Die Transparenzgesetze, die jetzt auf den Weg gebracht worden sind, sollen das ändern und das Ermessen der Exekutive (weiter) einschränken. Der Staat soll gesetzlich verpflichtet werden, möglichst viele Dokumente von sich aus ins Netz zu stellen, und er soll sich dem auch nicht mit dem Hinweis entziehen können, nur wenige würden diesen Datenberg tatsächlich nutzen. Weder ein Ermessen, welche Dokumente veröffentlicht werden, noch eine Abwägung von Kosten und Nutzen, von Aufwand und Ertrag soll es in Zukunft noch geben dürfen. Eingeläutet werden soll mit diesen Gesetzen ein „Abschied vom Amtsgeheimnis“ und der Durchbruch eines „Prinzips der Öffentlichkeit“, also nicht weniger als ein Paradigmenwechsel staatlichen Handelns, der dann auch mehr oder weniger automatisch zu einem Kulturwandel in der Verwaltung führen soll (*Hill/Martini/Wagner* 2014).

Die erste Welle an Gesetzen, die staatliches Handeln transparenter machen sollten, setzte in *Deutschland* 1998 ein, als *Brandenburg* als erstes Bundesland ein Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) verabschiedete (*Berger* 2015, S. 66). Während dieses Gesetz noch stark von den Erfahrungen im DDR-Regime (*Jahn* 2015) geprägt war, waren es anderswo Vorbilder aus anderen Demokratien, an denen sich die Befürworter orientierten, und Richtlinien der *Europäischen Union*, die das Thema vorantrieben. Bis 2009 beschlossen weitere zehn von sechzehn Ländern Informationsfreiheitsgesetze, im Bund trat ein entsprechendes Gesetz zum 1. Januar 2006 in Kraft

(Hofmann 2015, S. 150). Parallel dazu schufen die Länder alle wie der Bund (2004) Umweltinformationsgesetze und dieser noch zusätzlich ein Verbraucherinformationsgesetz, das am 1. Mai 2008 in Kraft getreten ist (Berger 2015, S. 66). In Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG vom 14. März 2007 (INSPIRE) haben ferner sämtliche Länder wie auch der Bund Geodatenzugangsgesetze verabschiedet. Bestrebungen, möglichst alle diese Vorschriften in einem einzigen Gesetzeswerk zusammenzufassen, waren bisher nicht von Erfolg gekrönt. „Das Gesetz soll das Verwaltungshandeln des Bundes durch erleichterten Informationszugang transparenter gestalten“, hieß es im IFG-Entwurf, den einige Abgeordnete der rot-grünen Koalition den skeptischen Ministerien abgetrotzt hatten (BT-Drucks. 15/4493 vom 14. Dezember 2004, S. 1). „Die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger werden gestärkt.“

Geschehen sollte das durch „Eröffnung eines allgemeinen und voraussetzungslosen Zugangs zu amtlichen Informationen des Bundes unter Berücksichtigung des Daten- und Geheimnisschutzes.“ Nach dieser ersten Welle, die rund zehn Jahre lang lief, musste der Bürger also nicht mehr ein berechtigtes Interesse nachweisen, um staatliche Akten einsehen zu können, sondern er konnte sich allgemein auf die „Freiheit“ dieser Informationen berufen. Bei größerem Aufwand, eine Antwort zu finden, konnte die Verwaltung eine gewisse Gebühr erheben; diese durfte aber nicht prohibitiv sein. Wer der Ansicht war, der Staat halte bestimmte Auskünfte zurück, der konnte sich bei den Beauftragten für die Informationsfreiheit beschweren, die im Bund und in den Ländern, die vergleichbare Gesetze haben, nun ernannt worden waren.

Die Möglichkeit, Informationen aus den staatlichen Aktenschranken zu „befreien“, wurde von den Bürgern relativ wenig genutzt (Zieckow/Debus/Musch 2013, S. 30 ff.; Wewer 2015 a, S. 163; Richter 2015, S. 10). In Bremen zum Beispiel, das schon relativ früh auf dieser Welle gesurft hat, wussten noch Jahre nach Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes 77 % der Bürger überhaupt nicht, dass sie ein zentrales Register im Internet nutzen konnten, um an Informationen der Verwaltung zu kommen, und selbst von denen, die das wussten, gaben zwei Drittel an, dort noch nie nach etwas gesucht zu haben (Kubicek/Lippa 2010, o.S. [20]).

Die Befürworter eines „gläsernen Staates“ (Wewer 2012; Gusy 2014) zogen aus dem geringen Interesse jedoch nicht den Schluss, der Bürger habe ganz andere Sorgen, sondern einen völlig anderen: Wenn die Bürger schon nicht fragen, dann soll eben die Verwaltung antworten, auch ohne gefragt worden zu sein, also von sich aus alle möglichen Informationen ins Netz stellen. Koste es, was es wolle; bringe es, was es wolle! Die Aktivisten hoffen, mit dem Zugriff auf staatliche Dokumente ein Instrument in die Hand zu bekommen, Regierung und Verwaltung stärker auf die Finger sehen zu können (Redelfs 2003; Hart/Welzel/Garstka 2004; Redelfs 2006). Aus diesem Antrieb speist sich – keine zwanzig Jahre nach dem Einsetzen der ersten Welle bzw. keine zehn Jahre nach ihrem Auslaufen – jetzt die zweite Welle, für staatliches Handeln Transparenz per Gesetz zu erzwingen. Die niedersächsische Justizministerin sprach in ihrer Rede im Landtag am 19. Juni 2013 von „Informationsfreiheitsgesetzgebung der zweiten Generation“.

Hier soll es nicht um Fragen gehen wie die, ob mehr Transparenz dazu beiträgt, die Verwaltung zu befähigen, ihre Aufgaben besser zu bewältigen, oder darum, ob es genügen kann, möglichst viele Dokumente ins Netz zu stellen, wenn man ernsthaft einen Kulturwandel in den Behörden bewirken will (Jarvis 2015; Lewis/O'Flynn/Sullivan

2014; *Hazell/Glover* 2011). Auch die Diskussion, ob mehr Transparenz wirklich zu besserer Rechtsetzung (*Müller* 2015; *Thorun* 2015) oder zu größerer Akzeptanz und Legitimität staatlicher Entscheidungen führt (*Richter* 2015; *Wewer* 2015 f.; *Suchman* 1995), soll hier, so spannend das alles ist (*Erkkila* 2012; *Sztompka* 2010; *Przeworski* 2010), nicht aufgegriffen werden. Sondern hier soll lediglich geprüft werden, ob Transparenzgesetze ihr zentrales Anliegen erfüllen (können), nämlich politische und administrative Prozesse und Entscheidungen für Außenstehende transparent zu machen. Das ist freilich leichter gesagt als getan.

Zum einen sind die Gesetze in *Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz* und *Baden-Württemberg* erst so kurz in Kraft bzw. noch auf dem Weg, so dass sie alle noch keine allzu großen Wirkungen erzielt haben können (vgl. *Pawlowski* 1986 und *Karpen* 2010). Wenn die Informationsfreiheitsgesetze der ersten Generation kein völliger Fehlschlag gewesen sein sollten, dann müssten sich die Bürger in den elf Ländern, die nach der ersten Welle ein solches Gesetz hatten, zumindest *subjektiv* besser über staatliches Handeln informiert fühlen als in den fünf Ländern, die bisher kein solches Gesetz beschlossen hatten. Leider liegen dazu keine vergleichenden Erkenntnisse vor, wie es ohnehin an systematischen, empirisch fundierten Evaluierungen mangelt (*Piesker/Sicko/Zieckow* 2013). Auf ihren Wahlerfolg scheint es *prima vista* keinen Einfluss zu haben, ob Regierungen Informationsfreiheit und Transparenz befürworten und in Gesetze gießen oder ob sie diesem Trend nicht folgen.

Zum anderen beschließen die Parlamente in Bund und Ländern in einer Wahlperiode jeweils eine Fülle an gesetzlichen Regelungen, die niemand komplett übersehen kann, weshalb eine Antwort auf die Frage, ob Transparenzgesetze „die“ Gesetzgebung, also alle Prozesse, die zur Verabschiedung eines Gesetzes und gegebenenfalls auch zur Ablehnung eines Vorschlages geführt haben, transparent machen, schon wegen der schieren Menge der Vorgänge schwierig ist. Niemand vermag die gesamte Gesetzgebung in *Deutschland* daraufhin zu untersuchen, ob sie inzwischen *objektiv* transparenter abläuft als vor zehn, zwanzig oder fünfzig Jahren.

Um eine Untersuchung überhaupt bewältigen zu können, kommt man also nicht umhin, eine Auswahl zu treffen. Und was läge da näher, als exemplarisch die vier Gesetze heranzuziehen, die jetzt mehr Transparenz in die Gesetzgebung bringen sollen? Diese Gesetze sind:

- Das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl., S. 271);
- das „Zweite Gesetz zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes“ vom 28. April 2015 (Brem. GBl., S. 274);
- das Landestransparenzgesetz in Rheinland-Pfalz, dessen Entwurf (LT-Drucks. 16/5173 vom 23. Juni 2015) die Landesregierung zur allgemeinen Diskussion ins Netz gestellt hatte, an der sich die Bürger bis Ende September beteiligen konnten (siehe die Rückmeldung der Landesregierung zum Beteiligungsverfahren vom 29. September 2015);
- das baden-württembergische „Gesetz zur Einführung der Informationsfreiheit“, das der Ministerrat am 28. Juli 2015 für die öffentliche Anhörung freigegeben hat. In Artikel 1 enthält dieser Entwurf ein Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG), andere Artikel sollen bestehende Regelwerke ändern.

Forderungen nach mehr Transparenz können eher auf das Handeln der Regierung zielen oder mehr auf das Handeln der Verwaltung (Richter 2015; Erkkilä 2012). Bei der Erarbeitung von Gesetzen wirken alle zusammen: Die Verwaltung entwirft, die Regierung beschließt, das Parlament entscheidet, die Verwaltung vollzieht. Insofern müsste sich an den vier Beispielen ablesen lassen, ob der Bürger besser verstehen kann, wie Gesetzgebung funktioniert, wenn er die Materialien studiert, die zu diesen Gesetzgebungsprozessen ins Netz gestellt worden sind.

Nicht in die Analyse einbezogen werden soll jenes schleswig-holsteinische Gesetz vom 19. Juni 2015, nach dem die Mitglieder von Vorständen und Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen ihre Bezüge offen legen müssen und das bisweilen ebenfalls als Transparenzgesetz bezeichnet wird (LT-Drucksachen 18/2234 vom 5. September 2014 und 18/3062 vom 15. Juni 2015). Ähnliche „Vergütungs-offenlegungsgesetze“ gibt es auch im Bund und anderen Ländern und das, was Politiker und Manager verdienen, gehört auch in Transparenzportalen, die jetzt nach und nach aufgebaut werden, zu den Themen, die offenbar ganz viele Menschen interessieren. Die Regelung in *Schleswig-Holstein* greift zwar erst ab 2016, aber schon vorher haben einzelne Bürgermeister, Landräte und Geschäftsführer im Vorgriff darauf damit begonnen, ihre Bezüge und Tantiemen ins Netz zu stellen. Wie Gesetzgebung funktioniert, kann man daran zwar nicht ablesen, aber das Interesse an solchen Themen lässt durchaus Schlüsse darauf zu, wie sehr es darum geht, wirklich Politik besser zu verstehen.

Ein Transparenzgesetz, das aus dem Informationsrecht der Bürger eine Informationspflicht der Behörden macht, steht in *Schleswig-Holstein* weiterhin auf der Agenda: Sie wollten „*Transparenz schaffen und für einen echten Wandel des Dialogs zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung auf allen Ebenen eintreten*“, haben SPD, Grüne und SSW in ihrem Koalitionsvertrag versprochen (S. 56), wozu auch eine leichtere Anwendung der Instrumente direkter Demokratie gehöre. Und: „*Unser Grundsatz lautet, dass der Zugang zu Informationen zur Regel und die Verweigerung der Veröffentlichung zur Ausnahme werden soll.*“ Man wolle *Schleswig-Holstein* gemeinsam mit dem Landesbeauftragten für Datenschutz „*deutschlandweit zum Vorbild für eine aktive Informationsfreiheit entwickeln*“ (ebenda). Außerdem strebe man nicht nur ein gemeinsames Korruptionsregister mit *Hamburg* an, sondern werde ergänzend Regelungen schaffen, die Abgeordnete zur genauen Ausweisung der Höhe ihrer Nebenverdienste verpflichten (ebd., S. 54).

Hier sollen drei methodische Argumente vorgetragen werden, warum Transparenzgesetze Gesetzgebung beim besten Willen nicht transparent machen können:

1. Weil die sprachliche und fachliche Exegese von Gesetzestexten Kompetenzen erfordert, die die meisten Bürger schlicht nicht haben, weshalb im Übrigen (auch) Transparenzgesetze, was ihren Nutzen angeht, sozial selektiv wirken (II.);
2. Weil es bei der inhaltlichen Analyse immer darum geht, vom reinen Text auf einen realen sozialen oder politischen Kontext zu schließen, was nur gelingen kann, wenn man über entsprechendes Orientierungswissen verfügt, das den meisten Bürgern wiederum fehlt (III.);
3. Weil dieses Kontextwissen sich nicht nur auf den formalen Rahmen bezieht, in dem sich das Ganze abspielt, und auf die informellen Abläufe hinter der Bühne, sondern auch Kenntnisse über die beteiligten Akteure und ihre Motive und Interessen umfassen muss, wenn man den Vorgang wirklich verstehen will, was Dokumente im

Netz, die einen bestimmten Stand der Diskussion beschreiben, aber die politischen und administrativen Prozesse dahinter nicht transparent machen können, nicht vermitteln, weshalb diese Kenntnisse vorher schon vorhanden sein müssen, wenn man das Geschehen richtig einordnen will („hermeneutischer Zirkel“) (IV.).

Wenn die These, dass Transparenzgesetze Gesetzgebung beim besten Willen nicht transparent machen können, stimmen sollte, dann stellt sich die Frage, warum sie dennoch so vehement gefordert werden und in etlichen Ländern jetzt auch geschaffen werden sollen. Eine erste Antwort auf diese Frage soll abschließend versucht werden (V.).

II. Zur Exegese von Gesetzen

Alle vier Gesetze bzw. Gesetzentwürfe, die hier exemplarisch herangezogen werden sollen, stehen im Netz; jeder kann sie lesen. Texte lesen zu dürfen, heißt jedoch noch nicht, sie danach auch schon verstanden zu haben. Nicht nur Gedichte oder Romane müssen interpretiert werden, um die Botschaft herauszuarbeiten, die sie übermitteln sollen (Maren-Grisebach 1992; Hank 2015); auch Gesetze verstehen sich selten von selbst. Wäre das anders, müssten nicht Juristen darüber streiten, wie ein bestimmtes Gesetz auszulegen bzw. zu interpretieren ist. Bei der sorgfältigen Textexegese geht es noch gar nicht um den *Output*, *Outcome* und *Impact* von Gesetzen, was die empirische Politikwissenschaft besonders interessiert (Erkkilä 2012; Khagram/Renzio/Fung 2013; Forssbaeck/Oxelheim 2014 b), sondern zunächst einmal darum, den Wortlaut und den Normgehalt richtig zu verstehen. Schon an dieser Hürde dürften viele scheitern. Noch schwieriger ist es, relativ schnell bzw. überhaupt zu erkennen, was eine bestimmte Formulierung praktisch bedeutet, was eine Prozentzahl verändert oder wer von diesen Regelungen profitiert und wer womöglich benachteiligt wird – die berühmte *Cui-bono*-Frage. Das können eigentlich nur Menschen, die sich lange genug mit einer Materie beschäftigt haben, also Experten, Spezialisten, nur Profis und keine Laien.

Selbst in den Parlamenten können nicht alle Abgeordneten alle Unterlagen lesen, die täglich verteilt werden, sondern sie konzentrieren sich auf die Politikfelder, für die sie in der Fraktion zuständig sind, und auf die Ausschüsse, in denen sie Mitglied sind. Bei anderen Themen müssen sie sich darauf verlassen, dass die Kollegen, die dafür zuständig sind, ihre Materie beherrschen und begründen können, wie die Fraktion in den Ausschüssen und im Plenum abstimmen soll.

Die Exegese von Gesetzen ist eine Kunst – oder profaner gesagt: ein Handwerk, das man gelernt haben muss. Juristen unterscheiden verschiedene Methoden zur Interpretation von Gesetzestexten: (a) die grammatikalische Auslegung, die sich eng an den Wortlaut des Gesetzes hält, (b) eine systematische Auslegung, wonach die Stellung der Norm im Gesetz, aber auch in der gesamten Rechtsordnung dazu dienen soll, Inhalt und Bedeutung der Vorschrift genauer zu bestimmen; (c) die historische Auslegung, die sich daran orientiert, in welcher Situation und aus welchen Intentionen heraus die Regelungen entstanden sind (und dazu über den bloßen Gesetzestext weitere Materialien heranziehen muss!); (d) eine teleologische Auslegung, die nach der „ratio legis“ fragt, also nach dem Sinn oder Zweck einer Norm (Zippelius 2012; Larenz 1975; Engisch 2005). Strittig ist nicht nur, welcher Methode im Zweifel der Vorzug zu geben ist, sondern auch, ob maßgebend für die Auslegung das sein sollte, was der Gesetzgeber in der be-

stimmten historischen Situation gewollt hat („subjektive“ Auslegung), oder ob ein Gesetz, wenn es erst verabschiedet ist, davon zu lösen und in die allgemeine Rechtsordnung einzuordnen und entsprechend zu interpretieren ist („objektive“ Auslegung). Während das Bundesverfassungsgericht der letzteren Methode eine gewisse Präferenz gibt, dürfen die meisten Bürger nicht einmal ahnen, dass man über solche Fragen leidenschaftlich diskutieren kann.

Die Rechtswissenschaft ist nicht die einzige Disziplin, in der man lernen kann, Texte sorgfältig zu studieren, zu durchdringen und zu interpretieren. Für Historiker ist ein Gesetz zunächst einmal eine Quelle. Die einzelne Quelle, das weiß man dort, kann niemals aus sich selbst heraus verstanden werden, sondern es müssen immer *ergänzende Quellen* herangezogen werden, wenn man den Sachverhalt wirklich verstehen will. Und alle diese Quellen müssen in einen *Kontext* eingeordnet werden, wenn man das Geschehen zutreffend interpretieren will. Für die „äußere“ wie die „innere“ Kritik einer Quelle gibt es ebenso klare Regeln wie für die Kontrolle der eigenen Interpretation durch andere Quellen und die Fachliteratur oder ihre Einordnung in das allgemeine politische, wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Umfeld (vgl. nur *Borowsky/Vogel/Wunder* 1978, S. 160 ff.).

Auch Ethnologie, Linguistik (*König* 2015), Pädagogik, Psychologie und Soziologie, um nur einige zu nennen, arbeiten mit Texten (vgl. nur *Titscher* u.a. 1998). Wenn mit der Methode der Inhaltsanalyse soziale oder politische Wirklichkeit erhoben werden soll, dann wird immer von Merkmalen eines manifesten Inhalts (Text) auf einen nicht-manifesten Kontext (Kommunikator, Rezipient, soziale Situation) geschlossen (Merten 1983, S. 16). Die Analyse kann dabei an der syntaktischen, der semantischen oder der pragmatischen Dimension ansetzen und sollte diese Ansätze möglichst kombinieren (ebenda, S. 33): Ist der Text, das Dokument, das Gesetz, so formuliert, dass jedermann den Inhalt sofort verstehen kann (Verständlichkeitsanalyse)? Ist die Bedeutung bestimmter Formulierungen so eindeutig, dass alle das Gleiche darunter verstehen (Assoziationsanalyse)? Und sind die Inhalte so formuliert, dass sie auch die intendierte Wirkung erzielen (und nicht irgendeine andere) (Wirkungsanalyse)?

Diese wenigen methodischen Hinweise mögen zur Stützung der These genügen, dass der Text eines Gesetzes, der ins Netz gestellt wird, grundsätzlich nicht ausreicht, Gesetzgebung transparent zu machen. Das gilt übrigens nicht nur für Transparenzgesetze, sondern generell. Die meisten, sofern sie sich überhaupt dafür interessieren, dürften schon an der Sprache scheitern, in der Gesetze üblicherweise abgefasst sind. Das gilt nicht nur für die mehr als fünf Prozent der Schüler, die jedes Jahr die Schule ohne Abschluss verlassen, oder die rund 7,5 Millionen „funktionalen Analphabeten“, die zwar einzelne Wörter verstehen können, aber keine ganzen Sätze – mehr als Berlin, Hamburg, München und Köln zusammen Einwohner haben, jeder siebte Erwerbstätige in Deutschland –, sondern für alle, die es nicht gelernt haben, professionell mit Texten und speziell mit Paragraphen umzugehen. Die Lektüre von Gesetzen bereitet selten Vergnügen und die juristische Fachsprache erschwert es dem Laien, sie überhaupt zu verstehen. Wenn schon Juristen, die die Auslegung von Rechtstexten als Handwerk gelernt haben, uneins sind, wie bestimmte Regelungen zu interpretieren sind, dann darf man vom „normalen“ Bürger nicht erwarten, dass er Gesetze auf Anhieb versteht. Mangelndes Interesse, die juristische Fachsprache und die fehlende Kompetenz, solche Texte zu durchdringen,

setzt dem Bestreben, mit Dokumenten in einem Transparenzregister politische und administrative Prozesse transparent zu machen, enge Grenzen.

Um besser zu verstehen, was das Gesetz regeln soll, reicht es nach dem oben Gesagten nicht aus, nur den Text zu lesen, sondern man müsste weitere Quellen heranziehen: die Begründung im Referentenentwurf, die Protokolle der Ausschüsse, in denen das Gesetz beraten wurde, die Debatten im Parlament und vieles andere mehr. Auch diese Materialien sind heute meist im Netz zu finden. Das Gesetz müsste dann aber, weil es aus sich selbst heraus nicht hinreichend zu verstehen ist, Ausgangspunkt für intensive Recherchen sein. Dass viele Bürger nach Feierabend juristische, politische, gar wissenschaftlich fundierte Analysen anstellen, um Dokumente in Transparenzregistern zutreffend interpretieren zu können, ist nicht zu erwarten. Schon weil das richtig Arbeit bedeuten würde, dürften sich nur die wenigsten dieser Mühe unterziehen. Dass künftig Gesetze von Menschen interpretiert werden, die dafür gar nicht die Kompetenz besitzen, aber mit ihren simplen oder falschen Interpretationen über das Netz dennoch Aufmerksamkeit finden werden, ist einer der Gründe, weshalb man gegenüber solchen Registern skeptisch sein kann. Bisher recherchierten die Bürger nicht selbst, sondern verließen sich auf professionelle Vermittler – Politiker, Journalisten, Wissenschaftler usw. -, die ihnen erklärten, worum es im Kern ging. Die repräsentative, freiheitliche Demokratie beruhte auf Transparenz *en gros*, also der Möglichkeit, über den Inhalt eines Gesetzes, das Verfahren, in dem es erarbeitet wurde, die abschließende Entscheidung und darüber Bescheid zu wissen, wer diese politisch zu verantworten hat (*Bröhmer* 2004), und nicht auf Transparenz *en detail*, bei der jeder einzelne Bürger alles das noch einmal liest, was schon dutzende andere vor ihm gelesen haben, die das aus beruflichen Gründen tun (müssen) (*Wewer* 2015 f.). Oder anders gesagt: Unsere Gesellschaft basiert eigentlich auf Arbeitsteilung unter Profis und nicht auf Mehrfacharbeit durch Laien.

Das gilt übrigens nicht nur für Gesetze, die eine besonders anstrengende Lektüre darstellen, sondern schon für gewöhnliche Vorlagen, in denen bestimmte Vorgänge beschrieben und Entscheidungen vorbereitet werden. Auch diese beantworten in der Regel nicht alle Fragen, die einem einfallen können, sind also nicht selbsterklärend. Wäre das anders, müssten nicht tagesin, tagaus hunderte von Beamten den Abgeordneten in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, der sechzehn Landtage und tausenden von Gemeinderäten erläutern, wie diese Vorlagen zu verstehen sind. Wenn schon Menschen, die hauptberuflich oder ehrenamtlich, jedenfalls mit einem großen Aufwand an Zeit und Arbeit, Politik betreiben und sich in ihre Materie eingearbeitet haben, Papiere aus der Verwaltung nicht auf Anhieb verstehen, stellt sich die Frage, wie das Laien gelingen soll, die mal eben im Register ein Dokument anklicken.

Da den meisten Bürgern die Kompetenz fehlt, Gesetzestexte und Verwaltungsvorlagen sprachlich und fachlich ohne weiteres zu verstehen, dienen Transparenzregister auch nicht der Allgemeinheit, sondern einer Minderheit, die gelernt hat, mit den Dokumenten umzugehen, die sich dort finden lassen. Während allgemeine Wahlen – wie *Wolfgang Merkel* unlängst wieder gezeigt hat (2015) – am wenigsten ausschließen, weil sie wenig voraussetzen, auch wenn sich selbst dort die unteren Schichten stärker als andere ausklinken, wirken Transparenzgesetze also sozial sehr selektiv: Sie nützen als Instrument nur jenen, die eine gewisse Bildung mitbringen und Politik ohnehin professionell beobachten.

III. Vom Text zum Kontext

Wer weder Zeit noch Mühe noch Kosten scheut, dürfte vielleicht nicht alle, aber doch viele Dokumente bekommen können, die im Zusammenhang mit den Transparenzgesetzen in *Hamburg*, *Bremen*, *Rheinland-Pfalz* und *Baden-Württemberg* stehen. Bei der Auswertung dieser Dokumente geht es, wie oben angedeutet, nicht nur darum, sie sprachlich und fachlich zu verstehen, sondern immer darum, vom reinen Text auf einen sozialen bzw. politischen Kontext zu schließen: Warum haben die, die dafür gestimmt haben, das Transparenzgesetz verabschiedet? Kommt es bei denen, die damit bedient werden sollten, so an, wie der Gesetzgeber sich das vorgestellt hat? Und wie ist ein solches Vorhaben in der gegenwärtigen Situation allgemein einzuschätzen? Solche Fragen kann nur beantworten, wer Kontextwissen besitzt, das weit über die Dokumente hinausgeht, wer also im Grunde schon weiß, was Politik ausmacht, wie Gesetzgebung funktioniert usw. Nur wer ein fundiertes Orientierungswissen hat, in das er neue Informationen einfügen kann, kann die Situation und den Sachverhalt hinreichend verstehen.

Transparenzregister können politische Bildung nicht ersetzen. Umfragen zeigen seit Jahren, wie wenige Deutsche wirklich wissen, was Abgeordnete täglich tun, wie Ministerien arbeiten oder wie der Föderalismus funktioniert. Kaum jemand könnte auch nur die Namen sämtlicher Mitglieder des Kabinetts in dem Land aufzählen, in dem er selber lebt, oder präzise die unterschiedlichen Rollen von Bundespräsident, Bundeskanzlerin und Ministerpräsident oder das Zusammenspiel von Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat beschreiben. Das mag man bedauern, lässt sich aber auch verstehen: Die wenigsten genießen das Privileg, Politik an der Universität oder in der Praxis studieren zu dürfen, und die meisten wissen, dass das alles mit ihrem Alltag – jedenfalls unmittelbar – so gut wie nichts zu tun hat. Warum sich mühsam ein Wissen aneignen über Strukturen und Prozesse, auf die man selbst keinerlei Einfluss hat? Darin sollen sich diejenigen auskennen, die ins Parlament gewählt worden sind oder sich zur Wahl stellen.

Sie halte sich für einen gebildeten Menschen, sagte eine griechische Bürgerin, die am 5. Juli 2015 im Referendum über die Forderungen der Gläubiger abstimmen sollte. Aber sie habe nicht verstanden, worum es in diesem Text gehe, über den abgestimmt werden sollte (einer „Preliminary Debt Sustainability Analysis“, die nur auf Englisch vorlag und voll war von Fachbegriffen aus der Finanzwelt). „Es ist auch nicht meine Aufgabe, so einen Text zu verstehen und zu entscheiden, ob er gut oder schlecht ist für Griechenland.“ Die Griechen hätten schließlich für *Alexis Tsipras* gestimmt, damit er solche Dinge entscheide (hier zitiert bei *Martens* 2015, S. 3).

Wie viele könnten anderen den Eurorettungsschirm so erklären, dass sie dessen Mechanismen und seine Logik verstanden hätten? Und wie viele von denen, die schon gegen die geplante *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) zwischen Europa und den USA demonstriert haben, könnten von sich behaupten, alle Facetten zu kennen und die möglichen Auswirkungen fundiert abschätzen zu können? Die neun Verhandlungstexte, die die EU-Kommission Anfang 2015 ins Netz gestellt hat, wurden bis zum 8. April gerade 2.300 mal angeklickt, also etwa 760 mal pro Monat oder 25 mal am Tag (*Kafsack* 2015). Bei rund 500 Millionen Einwohnern in allen Mitgliedstaaten sind das, zumal allenthalben mehr Transparenz gefordert wird (*Reuß* 2015, S. 8), eher bescheidene Zahlen.

Wenn aber den meisten Bürgern das Kontextwissen fehlt, das politische Orientierungswissen, um Informationen richtig einordnen zu können, dann können auch Transparenzgesetze Gesetzgebung nicht transparent machen, dann fehlen dafür nämlich objektiv die subjektiven Voraussetzungen in der Bevölkerung (*Baumann* 2014). Das, was in den Registern steht, kann eine mangelnde politische Grundbildung nicht ausgleichen. Ohne das notwendige Kontextwissen *können* Transparenzgesetze beim besten Willen weder Gesetzgebung noch politische und administrative Prozesse wirklich transparent machen. Die Idee, man müsse nur genügend Dokumente ins Netz stellen und dann werde das Regieren schon transparent, ignoriert nicht nur den wissenschaftlichen Erkenntnisstand über das Verständnis von Texten, sondern verwechselt auch Daten mit Informationen, Informationen mit Wissen und Wissen mit Bildung. Ohne fundierte Kenntnisse derjenigen, die sie lesen, können amtliche Daten und Dokumente im Netz nicht zu einem besseren Verständnis, sondern nur zu Missverständnissen führen.

Die Begründungen der Gesetzentwürfe, die meist in der Verwaltung vorformuliert werden, stellen zwar eine gewisse Lesehilfe dar, was zu diesem Entwurf geführt und was mit ihm bezweckt wird, sind aber keine „objektive“ oder „neutrale“ Darstellung des Geschehens, die es ohnehin nicht geben kann, sondern spiegeln die Sichtweise der Regierung wider und die Botschaften, die sie nach außen vermitteln will. Schon das muss man wissen. Eine kluge Regierung stimmt Entwürfe im Vorfeld mit den Fraktionen ab, die sie im Parlament tragen, und wird auch die Opposition nicht unnötig provozieren. Aber was sie in die Begründung des Gesetzentwurfs hineinschreibt, was sie gegebenenfalls weglässt und wie sie kontroverse Punkte darstellt, entscheidet letztlich die Regierung. Die Opposition kann diese Darstellung in den Debatten im Parlament kritisieren, aber sie kann die Begründung nicht umformulieren. Am Ende wird das Gesetz mit Mehrheit angenommen oder mehrheitlich abgelehnt; das ist alles. Hin und wieder wird nicht über den Gesamttext abgestimmt, sondern auch über einzelne Paragraphen oder Absätze, aber niemals über die Begründung des Gesetzentwurfs oder einzelne Sätze darin. Selbst derjenige, der auch noch die Reden studieren würde, die in der Debatte gehalten wurden, müsste immer noch entscheiden, welche Argumente ihn überzeugen und welche nicht.

Gesetzentwürfe, Sitzungsprotokolle, Debattenbeiträge und ähnliche Dokumente sind statische Quellen, die – aus dem jeweiligen Blickwinkel heraus – einen bestimmten Stand der Diskussion fixieren, ohne sämtliche Facetten abbilden zu können und ohne die Dynamik politischer und administrativer Prozesse einfangen zu können. Wie werden Mehrheiten geschmiedet und wie kommen Kompromisse zustande? Wer setzt sich durch und warum scheitern Initiativen? Dokumente in öffentlichen Registern zeichnen bestimmte Stationen des formalen Fortgangs nach, aber niemals die informellen Prozesse, die parallel laufen und ohne die alles ins Stocken käme (*Hartwich/Wewer* 1991; *Wewer* 1998). Wer diese Prozesse, die die Dinge am Laufen halten, nicht „zwischen den Zeilen“ zu lesen vermag, der sieht nur das Spiel auf der Bühne, aber nicht, was hinter den Kulissen geschieht. Informelle Sondierungen und Absprachen, die es nicht nur in der Politik, sondern in allen Bereichen gibt, dienen nicht dazu, den Bürger hinter Licht zu führen, sondern sorgen dafür, dass Blockaden vermieden werden können. Das alles muss man wissen, aber das alles steht in keinem Transparenzgesetz und keinem Transparenzregister.

Angeblich sind es die Bürger, die unbedingt wollen, dass staatliches Handeln transparenter wird und sie stärker mitregieren können (*Schäfer* 2012). Das hört man heute so oft, dass sich anscheinend niemand mehr die Mühe zu machen braucht, diese Behauptung empirisch zu überprüfen. Gesicherte Erkenntnisse, dass es diesen Wunsch verstärkt gibt und was das praktisch bedeutet, gibt es kaum. Umfragen zum Thema sind, besonders, wenn sie von interessierter Seite in Auftrag gegeben werden (SAS 2010), mit Vorsicht zu genießen: Was soll man auf die Frage, ob man für mehr Transparenz in Staat und Verwaltung ist, schon antworten? Dass man das strikt ablehnt?

Wer abschätzen möchte, ob Transparenzgesetze Gesetzgebung transparent machen, darf nicht nur auf das hören, was die Leute sagen, sondern muss darauf achten, was sie tun. Auch das gehört zum Kontext solcher Gesetze. Letztlich entscheiden die Bürger mit ihrem eigenen Verhalten darüber, ob Gesetzgebung transparenter wird oder nicht, und nicht die Politik. Wenn sie wirklich Transparenz wollten, dann dürften sie das nicht nur fordern, sondern müssten etwas dafür tun: nämlich Zeit, Arbeit und Mühe aufwenden, um Vorgänge zu recherchieren, ihre Kompetenz verbessern, diese Informationen angemessen zu verarbeiten, und das Kontextwissen erwerben, sie richtig einordnen zu können. Denn Transparenz gibt es nicht umsonst – weder für den Staat noch für die Bürger. Bisher deutet nichts darauf hin, dass in der Bevölkerung eine große Bereitschaft besteht, an seiner politischen Bildung zu arbeiten. Ohne eigene Anstrengungen *können* aber Transparenzgesetze Gesetzgebung nicht transparent machen. Transparenz bekommt man nicht geschenkt, indem man sich auf der Couch durch ein Register klickt, sondern man muss sie sich erarbeiten. Instrumente können immer nur so gut sein wie diejenigen, die auf ihnen spielen.

Allen Umfragen zum Trotz ist es nicht eine Mehrheit der Bürger, die aktiv mehr Transparenz einfordert, sondern sind es kleine Minderheiten, die das aus unterschiedlichen Interessen und Absichten heraus tun. Die Aktivisten wissen, dass die meisten Transparenzregister nicht nutzen werden, weil sie „keinen Bock auf Politik“ haben und mit der Lektüre der Dokumente überfordert wären, aber sie berufen sich auf die Bürger, um den Eindruck zu erwecken, sie handelten nicht im eigenen, sondern im allgemeinen Interesse. Sie erwarten gar nicht, dass die Bürger selbst recherchieren, sondern dienen sich ihnen als neue Vermittler an, weil man den alten – Politikern, Journalisten, Wissenschaftlern – angeblich nicht trauen kann. Ihnen ist klar, dass niemand das alles lesen kann, was jetzt öffentlich gemacht wird, aber sie hoffen, dass immer einer aus dem Schwarm etwas findet, das sich – mit Hilfe der alten Medien – zum Skandal aufblasen lässt. Sie verstehen sich als David, der den Goliath Staat herausfordert, und wollen Politik machen, ohne in Parteien eintreten oder für politische Mandate kandidieren zu müssen – und vor allem: ohne Kompromisse machen zu müssen. Transparenzgesetze sind für sie nur ein Instrument, das ihnen dabei helfen kann, ihren Zielen näher zu kommen. Wenn man die Mächtigen schon nicht entmachten kann, dann will man sie wenigstens ein bisschen ärgern (*Wewer* 2015 b).

IV. Akteure, Motive, Interessen

Das *Open Movement* – eine globale Bewegung, von der es Ableger in nahezu jedem Staat dieser Erde gibt, möge dort das, was Parlament und Regierung treiben, transparent

sein oder intransparent, Gewaltenteilung und Machtkontrolle herrschen oder nicht – setzt sich aus einer Vielzahl von Initiativen, Projekten und Gruppierungen zusammen, die jeweils eigene Ziele verfolgen: *Open Software*, *Open Standards*, *Open Data*, *Open Budget*, *Open Access*, *Open Government*, *Open Innovation*, *Open Education*, um nur ein paar Schlagwörter zu benennen (Baack 2015; Baack 2012; Sifry 2011), oder auch *Transparency and Accountability* (Mulgan 2014). Dass staatliche Daten und Dokumente öffentlich zugänglich sein sollten, gehört zum kleinsten gemeinsamen Nenner dieser globalen Bewegung.

Die Aktivisten, die für mehr staatliche Transparenz kämpfen, lassen sich grob drei Bereichen zuordnen: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Zur sogenannten Zivilgesellschaft zählen Initiativen, die sich für Bürgerrechte auch im digitalen Zeitalter einsetzen, und andere, die eher an *Open Data* Interesse haben, um Applikationen programmieren zu können. Das Spektrum reicht von Forschern, die ärmeren Ländern den Zugang zu wissenschaftlichen Erkenntnissen erleichtern wollen, bis hin zu Aktivisten, die Politiker und Lobbyisten überwachen und staatliches Handeln stärker kontrollieren wollen (Voss 2014). Dass diese Initiativen, Projekte und Plattformen selbst nicht sehr transparent sind, was etwa ihre Unterstützerzahl oder ihre Finanzierung angeht (Strachwitz 2015; Bannas 2015), gehört zur Ironie der Geschichte.

Das erste Transparenzgesetz in *Hamburg* wurde 2012 – mit der Drohung, sonst das Volk gegen die Regierung zu mobilisieren – von einer „*Volksinitiative*“ erzwungen, dem der Verein „*Mehr Demokratie*“, *Transparency International* (TI) und der *Chaos Computer Club* (CCC) angehörten (Kleindiek 2013). Ein Jahr später legte eine Initiative „*NRW blickt durch*“, zu der sich „*Mehr Demokratie e.V.*“ und *Transparency International* mit dem *Bund der Steuerzahler* verbündet hatten, für *Nordrhein-Westfalen* einen ähnlichen Gesetzentwurf vor. Erklärtes Ziel der Aktivisten ist es, in allen Ländern so viel Druck zu erzeugen, dass sich der Gesetzgeber ihrem Anliegen gar nicht mehr entziehen kann. Gesetze entstehen nicht mehr nur auf der Grundlage von Entwürfen aus den Ministerien und nach ausführlichen Beratungen zwischen den Ressorts, im *Kabinett* und im *Parlament*, sondern werden von Aktivisten geschrieben bzw. einfach aus anderen Ländern übernommen („copy and paste“). Als die *Piraten*, die mit den *Grünen* darum rangeln, wer bei diesem Thema schneller ist und die weitreichendsten Forderungen stellt, in *Berlin* einen Gesetzentwurf vorlegten, war darin sogar noch vom „*Hamburgischen*“ *Beauftragten für Datenschutz* und Informationsfreiheit die Rede (Christmann/Kneist 2012). Dass jetzt Laien Gesetzentwürfe schreiben bzw. anderswo abschreiben, macht diese weder besser noch den Prozess transparenter.

Auch manche Beamte lassen sich zwar vom Staat bezahlen, verstehen sich aber eher als Teil einer Bürgerbewegung, denn als Teil der Verwaltung – wenn etwa der *Berliner* Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit seinen Dienstherrn „dringend“ auffordert, jetzt endlich auch ein Transparenzgesetz auf den Weg zu bringen (Abel/Kraetzer 2015; Semsrott 2015), so als sei es nicht die Aufgabe von Behördenleitern, Gesetze zu vollziehen, sondern Gesetze zu fordern. Die Regel, dass ein politisches Mandat erwerben muss, wer Politik machen will, scheint sich nicht nur in der Zivilgesellschaft, sondern auch im öffentlichen Dienst allmählich zu verflüchtigen. Auch der *Brandenburger* Datenschutzbeauftragte forderte schon 2013 eine *Open-Data-Offensive* (Kubicek 2012) von seiner Regierung: „Die Verwaltungen sollten nicht warten, bis Bürgerinnen und Bürger einen Antrag auf Akteneinsicht stellen, sondern Informationen,

die für die Öffentlichkeit von Interesse sind, von sich aus im Internet zugänglich machen“ (hier zitiert nach dem *newsletter* E-Government, Informationstechnologie und Politik des Behörden Spiegel Nr. 606 vom Mai 2013, S. 2).

Aus der Wirtschaft sind es nicht nur kleine *Start-Ups*, die mit Hilfe öffentlicher Daten Anwendungen programmieren möchten, die ihnen womöglich zum Durchbruch verhelfen, sondern auch große Konzerne, Stiftungen, Lobbyvereine und Verbände, die sich für staatliche Transparenz einsetzen: Die einen, weil sie immer mehr Daten brauchen, um weiter wachsen zu können, die anderen, weil sie sich einen größeren Einfluss auf staatliche Entscheidungen erhoffen. Während *Google* am stärksten das Mantra der „Offenheit“ vertritt, weil ein freier Zugriff auf alles, was sich im Netz finden lässt, schlicht die Voraussetzung für eine Suchmaschine ist, ist *Mark Zuckerberg* (neben *Pierre Omidyar* von *Ebay*) einer der größten Verfechter von Transparenz: Würden die Nutzer von *Facebook* nicht ihre Klarnamen verwenden (müssen), ließe sich Werbung schlecht auf die einzelne Person zuschneiden. Zum Vorkämpfer für Transparenz wurde die Firma, die selbst nicht sehr transparent agiert, jedoch erst, nachdem sie schon eine Milliarde Nutzer hatte und fand, man brauche, um weiteres Wachstum zu legitimieren, irgendeine Mission.

Am besten ist es natürlich, nicht selbst mehr staatliche Transparenz fordern zu müssen, sondern genügend nützliche Idioten zu finden, die sich das auf ihre Fahnen schreiben, weil sie von einer besseren Welt träumen. Jenem Arbeitskreis, der die Bundesregierung zum Beitritt zur *Open Government Partnership* drängen will, gehören nach eigenen Angaben an: *Government 2.0* Netzwerk Deutschland e.V., *Open Data Network* e.V., Gesellschaft für Informatik e.V. (Fachgruppe Verwaltungsinformatik), Bertelsmann Stiftung, Stiftung Mitarbeit, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration, Initiative E-Demokratie.org, Internet & Gesellschaft *Collaboratory* e.V. (eine Gründung von *Google!*), *Open Knowledge Foundation* Deutschland e.V., Wikimedia Deutschland e.V., Whistleblower Netzwerk e.V. Von den meisten dieser Vereine, die für mehr staatliche Transparenz kämpfen, dürfte der „normale“ Bürger noch nie gehört haben.

Anders als in den USA gibt es bei uns nur wenige *Think Tanks*, die sich privat finanzieren und Reformkonzepte propagieren. Die *Bertelsmann Stiftung*, die stark an Instrumente glaubt und unter anderem das Konzept des Bürgerhaushalts nach *Deutschland* gebracht hat, sich aber auch schon früh für eine „gläserne Bürokratie“ als Bürgerrecht einsetzte (*Hart/Welzel/Garstka* 2004), gehört zu den Ausnahmen. Sie plädiert unter anderem für mehr Transparenz bei Bürgerdialogen (*Renkamp* 2015) und bei staatlichen Planungen (*Claus* u.a. 2013). Welches Modell von Gesellschaft und Demokratie die Stiftung vorschwebt, ist dabei nicht immer klar zu erkennen.

Zur Wirtschaft zählen auch Journalisten, die ihr Brot damit verdienen, Geschichten zu erzählen, die andere kaufen. Ihnen würde es natürlich die Recherche erleichtern, wenn möglichst viele staatliche Dokumente von vornherein im Netz stehen und sie bequem danach suchen können, ob sich irgendetwas davon skandalisieren lässt. Dem Bündnis, das in *Bayern* eine gesetzliche Regelung fordert, gehören nicht nur die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit e.V., in der Mitglieder der *Grünen* führende Rollen spielen, und die *Open Knowledge Foundation* Deutschland an, sondern auch der Bayerische Journalisten-Verband (BJV), die Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) und das „Netzwerk Recherche“, in dem sich Journalisten sammeln, die sich

als investigative Journalisten verstehen. In *Baden-Württemberg* legte „Netzwerk Recherche“ 2013 sogar einen eigenen Gesetzentwurf für einen „Abschied vom Amtsgeheimnis“ vor, um die Regierung in Zugzwang zu bringen, so als wäre es Aufgabe von Journalisten, Politik zu machen (Redelfs 2003; Redelfs 2006), statt darüber zu berichten. Und als die Regierung dann am 28. Juli 2015 ihren eigenen Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz präsentierte, bemängelten die Journalisten, die hier als politische Aktivisten unterwegs sind, der Vorschlag falle hinter die Standards zurück, die in anderen Ländern längst erreicht worden seien. Der Verein „Mehr Demokratie“ bemängelte, der Entwurf der Regierung sei „im Vergleich der Bundesländer das schlechteste, das es in Deutschland gibt“, und „Netzwerk Recherche“ betonte, seine eigene Stellungnahme zum Gesetzentwurf müsse vom Gesetzgeber „zwingend berücksichtigt“ werden, so als sei man etwas Besonderes (zu finden auf dem Beteiligungsportal *Baden-Württemberg*).

Die Politik in *Deutschland* hat sich gegenüber Leitbildern wie *Open Government* (Wewer 2014) bisher skeptisch gezeigt und schien eher zu fürchten, mit dem Versprechen Transparenz womöglich Erwartungen zu wecken, die sich im Alltag nicht einlösen lassen. Trotz allen Drucks, den die Aktivisten entfalten, sind es bisher nur vier Länder, die schon Transparenzgesetze vorgelegt haben (auch wenn sie formal manchmal nicht so heißen). Die Motive, auf diesen Zug aufzuspringen, waren dabei durchaus unterschiedlich:

- In *Hamburg* haben die Aktivisten Senat und Bürgerschaft praktisch gezwungen, ein solches Gesetz zu verabschieden, da der Gesetzgeber ansonsten mit einem Volksbegehren rechnen musste, das er unter den gegebenen Umständen nicht hätte gewinnen können. Von sich aus hätte die Regierung, seinerzeit allein von der SPD gestellt, ein solches Gesetz nicht auf den Weg gebracht.
- In *Bremen* haben Abgeordnete der Grünen und der SPD entsprechende Forderungen aufgegriffen und gegen Skepsis in der Verwaltung das „Zweite Gesetz zur Änderung des Informationsfreiheitsgesetzes“ durchgesetzt, um kurz vor der Wahl vielleicht noch ein paar Stimmen aus der Szene zu gewinnen und um Hamburg den inoffiziellen Titel „Transparenzhauptstadt Deutschlands“ abzujagen. Das Ergebnis der Bürgerschaftswahl vom 10. Mai 2015 lässt nicht erkennen, dass diese Strategie erfolgreich war.
- In *Rheinland-Pfalz* haben SPD und Grüne in ihrem Koalitionsvertrag „Den sozial-ökologischen Wandel gestalten“ vom 6. Mai 2011 unter anderem angekündigt, die Informationsfreiheitsgesetze des Landes zusammenzuführen und den Beauftragten für den Datenschutz zugleich zum Beauftragten für die Informationsfreiheit zu machen (S. 79). Außerdem – auch das eine Forderung von Aktivisten – wollte man die gesetzlichen Grundlagen für ein verbindliches öffentliches Lobbyregister schaffen. Beide Parteien konnten beim Entwurf der Regierung für ein Transparenzgesetz (LT-Drucks. 16/5173 vom 23. Juni 2015) nicht nur auf ihre Wahlprogramme, sondern auch auf die Empfehlungen einer Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ zurückgreifen, die zwischen 2011 und 2014 getagt und drei Zwischenberichte sowie einen Abschlussbericht vorgelegt hat (Drucksachen 16/1300 vom 1. Juni 2012, 16/2422 vom 19. April 2013 und 16/4444 vom 1. Dezember 2014). Besonders einschlägig ist der zweite Zwischenbericht, der sich unter anderem mit „Demokratie 2.0“, „staatliche(r) Transparenz“, „Informationsfreiheit und Open Data“ sowie „Open Government“ befasst (vgl. auch *Piesker/Sicko/Zieckow* 2013 und *Raab* 2014), wobei die

Auswahl der Experten, die angehört wurden, nicht immer besonderen Sachverstand, sondern eher die Machtverhältnisse widerspiegelte.

- In *Baden-Württemberg* haben sich Grüne und SPD in ihrem Koalitionsvertrag „Der Wechsel beginnt“ vom 9. Mai 2011 darauf verständigt, gesetzliche Regelungen zu schaffen, „damit Bürgerinnen und Bürger unter Beachtung des Datenschutzes grundsätzlich freien Zugang zu den bei den öffentlichen Verwaltungen vorhandenen Informationen haben“ (S. 78). Das ist deshalb bemerkenswert, weil das Land bis dahin zu den fünf Ländern gehörte, die ganz bewusst kein Informationsfreiheitsgesetz geschaffen hatten. Während die Grünen schon in ihrem Wahlprogramm erklärt hatten, ein solches Gesetz sei „überfällig“ (S. 196), und außerdem beim Einfluss der Lobby auf die Politik für Transparenz und klare Grenzen sorgen wollten (S. 193), hatte die SPD, später der kleinere Partner, in ihrem „Regierungsprogramm 2011-2016“ das Thema noch nicht auf dem Schirm, wollte aber ebenfalls direkte Demokratie erleichtern und Online-Petitionen zulassen.

Abgesehen vom *Hamburger* Beispiel, das wegen der niedrigen Hürden für ein Volksbegehren und dem Desaster um die Elbphilharmonie besonders gute Chancen für die Aktivisten bot, mit ihrem Anliegen einen Fuß in die Tür zu bekommen, um dann in anderen Ländern besser gegen die Türen drücken zu können, ist das Muster überall das gleiche: Es sind die Grünen, die ihre Wurzeln noch immer in den sozialen Bewegungen sehen, die Forderungen nach mehr Transparenz als erste aufgreifen, um ihre Klientel zu bedienen, wobei sich ihnen manche Sozialdemokraten, die sich in der Opposition wohler fühlen als in der Regierung, und auch solche, die kritiklos die neuen Medien und das Web 2.0 feiern, gerne anschließen. In der Netzszene gilt Transparenz ohnehin als Heilmittel gegen alle Übel der Politik, weshalb auch die Piraten entsprechende Gesetze fordern. Immer geht es darum, eine kleine lautstarke Minderheit zu bedienen, die es als ihre Aufgabe ansieht, den Gesetzgeber zu kontrollieren, und Instrumente in die Hand zu bekommen trachtet, dies besser tun zu können, in der Hoffnung, bei der nächsten Wahl mit Stimmen honoriert zu werden, aber im Grunde nie darum, Wünsche zu erfüllen, die von einer Mehrheit der Bürger artikuliert werden. Noch einmal: Transparenzregister sind ein Instrument für Menschen, die sich ohnehin professionell mit Politik beschäftigen – Politiker, Journalisten, Lobbyisten, Rechtsanwälte, Aktivisten -, und kein Instrument für das gemeine Volk (*Soldt* 2015; *Bannas* 2015).

In *Rheinland-Pfalz* nutzten gerade 129 Bürger, die 181 Bewertungen und 164 Kommentare abgaben, die Chance, sich an der Erarbeitung des Transparenzgesetzes zu beteiligen, die meisten davon auf Workshops der Regierung, als Bürgerwerkstatt oder über Plattformen im Internet, die solche Konsultationen organisieren, darunter Namen wie „Max Muster“ und „StopSecret“. Das alles klingt nach Menschen, die ohnehin politisch engagiert sind, aber nicht nach einer breiten Beteiligung der Bevölkerung. Lediglich zwanzig *Thüringer* nahmen seit 2012 die Unterstützung des Landesbeauftragten in Anspruch, um an Informationen der Verwaltung zu kommen; ähnlich oft baten Verwaltungen um Beratung, wie sie das Informationsfreiheitsgesetz interpretieren sollten (*Voigt* 2015).

Während CDU und SPD, wo sie gemeinsam regieren, entsprechende Forderungen meistens abblocken, versuchen die Grünen, Transparenzgesetze überall dort durchzusetzen, wo sie an der Regierung beteiligt sind. So ist dieses Vorhaben auch in den Verträgen vorgesehen, die die Koalitionäre in *Niedersachsen* und *Thüringen* geschlossen

haben. Die rot-grüne Koalition will nicht nur „eine neue Kultur direkter Bürgerbeteiligung“ in *Niedersachsen* etablieren (Koalitionsvertrag, S. 20) und den Einsatz von Freier Software und *Open Source* in allen Behörden, Schulen und Hochschulen fördern (ebenda, S. 8), sondern „endlich auch in *Niedersachsen* eine umfassende Open-Data-Strategie mit einem modernen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz vorlegen“ (ebd., S. 78).

Während *Niedersachsen* (wie *Baden-Württemberg* und *Hessen*) bis dahin zu den fünf Ländern gehört hatte, die keinen Bedarf für ein solches Gesetz gesehen hatten, gab es in *Thüringen* schon seit 2007 ein Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG), das von der Großen Koalition am 14. Dezember 2012 neu gefasst (GVBl., S. 464) und zuletzt noch am 8. August 2014 geändert worden war (GVBl., S. 529, 544), das aber der rot-rot-grünen Regierung nicht weit genug ging: „Wir werden das Informationsfreiheitsgesetz zu einem echten Transparenzgesetz nach dem Vorbild *Hamburgs* unter Einbeziehung der Erfahrungen auch anderer Bundesländer fortentwickeln, die proaktive Veröffentlichung von Informationen durch die staatliche Verwaltung ausbauen, die Bereichsausnahmen sowie die Versagensgründe auf das verfassungsrechtlich zwingend gebotene Maß reduzieren und Open-Data-Prinzipien in vollem Umfang berücksichtigen“ (Koalitionsvertrag, S. 86). Die neue Koalition wollte nicht nur die Öffentlichkeit und Transparenz der Ausschussarbeit im Parlament verstärken, sondern beim Landtag auch ein Transparenzregister einrichten, das zeigen sollte, welche Organisationen und Einzelpersonen an parlamentarischen Vorgängen beteiligt sind, und darüber hinaus ein eigenes Antikorruptionsgesetz erarbeiten. Sie ging dabei selbst mit gutem Beispiel voran: „Für die Weiterentwicklung des Wahlrechts und der direkten Demokratie werden Vorschläge des Vereins Mehr Demokratie e.V. in die Diskussion aufgenommen“, heißt es im Koalitionsvertrag (S. 85).

In *Schleswig-Holstein*, wo CDU und FDP noch vor der letzten Wahl ein „Informationszugangsgesetz“ (IZG-SH) vorgelegt hatten (LT-Drucks. 17/1610 vom 16. Juni 2011), das am 19. Januar 2012 vom Landtag verabschiedet wurde (GVBl., S. 89), hat die neue Koalition aus SPD, Grünen und SSW erklärt, Transparenz schaffen und für einen echten Wandel des Dialogs zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung auf allen Ebenen eintreten zu wollen. Man werde nicht nur das Initiieren von Bürgerbegehren erleichtern und die gesetzlichen Hürden für Volksinitiativen auf Landesebene senken, sondern auch gemeinsam mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz *Schleswig-Holstein* „deutschlandweit zum Vorbild für eine aktive Informationsfreiheit entwickeln“ (Koalitionsvertrag, S. 56).

In *Nordrhein-Westfalen* haben SPD und Grüne versprochen, das Quorum für Volksbegehren deutlich absenken und auch finanzwirksame Volksbegehren zulassen zu wollen und zudem das Wahlalter allgemein auf 16 Jahre abzusenken, „denn wer reif ist für die Kommunalwahlen, ist es auch für die Landtagswahlen“ (Koalitionsvereinbarung, S. 103).

„Wir bekennen uns zu den Prinzipien des *Open Government*. *Open Government* bedeutet eine Politik für mehr Transparenz in der Verwaltung (*Open Data*), mehr Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politisch-administrativen Entscheidungsprozessen (*Partizipation*) und mehr Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen, Bürgerinnen und Bürgern, Verbänden sowie Expertinnen und Experten“.

Man sehe nicht nur die Chance, die demokratische Legitimation der öffentlichen Verwaltung auszubauen, sondern vor allem auch neue Möglichkeiten, über einen proaktiv angelegten Prozess mehr ‚Demokratie 2.0‘ zu wagen. Dazu werde man das *Open.NRW-Portal* anbieten, und über das Informationsfreiheitsgesetz die Holschuld unserer Bürgerinnen und Bürger bzgl. Informationen, Dokumenten und Daten, in eine Bringschuld des Staates umwandeln, es also hin zu einem Transparenzgesetz weiterentwickeln (S. 116).

Auch CDU und *Grüne*, die in *Hessen* zusammen regieren, haben „eine neue Kultur der Beteiligung“ versprochen und mehr Anerkennung für das Ehrenamt. „Wir wollen Verwaltungshandeln offen und transparent gestalten. Deshalb werden wir die Erfahrungen anderer Länder und des Bundes mit den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen auswerten und zur Grundlage einer eigenen Regelung machen. Insbesondere werden wir die Chancen und Risiken eines solchen Gesetzes vor dem Hintergrund bewerten, ob in anderen Ländern und beim Bund in der Praxis Transparenz für Bürgerinnen und Bürger über bestehende Informationsrechte hinaus erreicht wird. Dabei wollen wir sicherstellen, dass der Schutz von personenbezogenen Daten, von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder die schutzwürdigen Interessen des Staates nicht beeinträchtigt werden“ (Koalitionsvereinbarung, S. 104).

Um nicht falsch verstanden zu werden: Dass Parteien Minderheiten bedienen, um Stimmen zu bekommen, ist in unserer Demokratie legitim und wird nicht nur von den Grünen praktiziert. Hier geht es allein um die Frage, ob jemand das alles durchschauen kann, wenn er das jeweilige Transparenzgesetz und weitere Dokumente auf einer Plattform im Internet studiert. Die Antwort liegt auf der Hand. Selbst in den Begründungen der Gesetzentwürfe ist überall nur wolkig davon die Rede, eine demokratische Gesellschaft brauche mündige und informierte Bürger, weshalb Staat und Politik eine Bringschuld hätten, sich zu erklären und transparenter zu werden, „auch und gerade mit Hilfe der neuen Medien“ (*Rheinland-Pfalz*), aber nichts davon, welche Partei sich konkret dafür eingesetzt hat, entsprechende Forderungen von Aktivisten zu übernehmen, und was sie sich davon verspricht. Auch deshalb, weil die Interessen und Motive der beteiligten Akteure im Dunkeln bleiben, machen Transparenzgesetze Gesetzgebung nicht wirklich transparent.

Ob die Gesetze das bringen, was sich manche davon erhoffen, also eine „Vergrößerung der Transparenz und (eine) Verbesserung der Kontrolle der Verwaltung“ durch die Bürger (*Rheinland-Pfalz*), muss diejenigen, die sie verabschiedet haben, nicht unbedingt interessieren. Schon durch die Verabschiedung des Gesetzes haben sie gegenüber den Aktivisten demonstriert, dass man politisch übereinstimmt, und gegenüber der Allgemeinheit signalisiert, dass man nichts zu verbergen hat. Die Punkte, auf die es ankommt, sind damit schon gemacht. Wenn es später nicht so kommt, wie manche erträumen, dann liegt es jedenfalls nicht daran, dass man sich verweigert hätte. Als Hebel, die Verwaltung zu befähigen, besser zu werden, soll Transparenz ohnehin nicht dienen, weshalb man auch keine Diskussion darüber führen muss, ob der zusätzliche Aufwand, der jetzt permanent betrieben werden muss, sinnvoll ist oder nicht. Demokratie koste eben Geld, heißt es allenthalben, und auch an anderen Stellen würde es nicht immer sinnvoll ausgehen.

Die Motive einer Opposition, einem Transparenzgesetz zuzustimmen, können ganz unterschiedlich sein: Warum sollte man öffentlich den Eindruck vermitteln, Vorbehalte

gegen mehr Transparenz zu haben, ohne das Gesetz letztlich aufhalten zu können? Warum sollte man Bedenken artikulieren, ob das der richtige Weg ist, wo sich doch neue Möglichkeiten abzeichnen, die Regierung piesacken zu können? Denn zum Streit in der Sache, soviel ist sicher, kommt künftig stets der Streit um den Zustand des Registers: Warum kann man ausgerechnet dieses wichtige Dokument dort nicht einsehen? Und warum schafft es die Regierung nicht, alle Dokumente, die im Register stehen müssen, fristgerecht einzustellen? Mit anderen Worten: Selbst derjenige, der sich die Mühe machen würde, sogar extra nachzusehen, wie die Fraktionen abgestimmt haben, hätte noch nicht verstanden, wie Gesetzgebung, wie Politik funktioniert, weil das Ergebnis der Abstimmung überhaupt nichts darüber aussagt, wie in den Fraktionen wirklich gedacht wird. Wie sie votieren, hängt nicht nur von den eigenen Überzeugungen ab, sondern auch von Strategie und Taktik im politischen Wettbewerb. Von den fünf Ländern, die es bis vor wenigen Jahren noch abgelehnt haben, ein Informationsfreiheitsgesetz vorzulegen, ist neben *Bayern* praktisch nur noch *Sachsen* geblieben, wo die CDU mit der SPD regiert. *Baden-Württemberg*, *Niedersachsen* und *Hessen*, wo die Grünen inzwischen mitregieren, haben sich alle auf den Weg gemacht, das zu ändern, wobei heute überall das *Hamburgische* Transparenzgesetz die Blaupause ist, an der sich alle orientieren.

Nichts von alledem kann verstehen, wer in einem Transparenzregister nach Dokumenten stöbert, aber alles das ist wichtig, wenn man begreifen will, wie Politik und Gesetzgebung funktionieren. Wie schaffen es die Grünen, ihre Forderung durchzusetzen, obwohl sie meist den kleineren Partner stellen? Warum lehnt die SPD, wo sie mit der CDU regiert, Transparenzgesetze meist kategorisch ab, stimmt ihnen aber zu, wenn sie mit den Grünen koalitiert? Schafft es die CDU in *Hessen*, den versprochenen Prüfungsvorgang so lange zu verschleppen, bis ein Gesetz nicht mehr zu machen ist, oder verstehen es die Grünen, das rechtzeitig zu unterbinden?

Die Informationen, die in den Registern stehen, sind hilfreich, genügen aber bei weitem nicht, um voll und ganz verstehen zu können, wie es zu diesen Gesetzen gekommen ist. Schon die Rolle der verschiedenen *Akteure* in diesem Prozess und ihre womöglich unterschiedlichen Positionen werden nicht hinreichend deutlich. Staatliche Transparenzregister arbeiten nicht die Konflikte heraus, die es um das jeweilige Transparenzgesetz gegeben haben mag, sondern verkünden den Konsens, also das Ergebnis, das letztlich erzielt werden konnte. Nur das ist ihre Aufgabe. Wer wissen möchte, welche Argumente überhaupt vorgetragen und welche davon sich nicht durchsetzen konnten und was die Gründe dafür waren, wird im Register deshalb nur bedingt fündig. Zwar kann man sich die Mühe machen, nach der Lektüre des Gesetzestextes auch noch die Reden zu studieren, die zu diesem Vorhaben im Parlament gehalten wurden, aber auch das garantiert natürlich nicht, dann wirklich alle Argumente zu kennen. Vielleicht gibt es Tabus, die von allen Rednern beachtet werden, oder einzelne Punkte sind allen so unangenehm, dass sie lieber gemeinsam beschwiegen werden. Wer das Ganze besser verstehen möchte, müsste also zumindest prüfen, wie das Ergebnis, auf das sich das Parlament verständigt hat, außerhalb des Parlaments bewertet und von den Medien kommentiert wird. Und er müsste eine Vorstellung davon haben, wie Gesetzgebung üblicherweise abläuft, um ein Gefühl dafür zu bekommen, ob in diesem Fall etwas Ungewöhnliches abgelaufen ist.

Die Transparenzgesetze in *Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz* und *Baden-Württemberg* sind noch zu frisch, als dass man heute schon ihre Wirkungen messen könnte. Anders als die *objektive* Transparenzlage, die unter anderem an der absoluten und relativen Anzahl der Dokumente abgelesen werden könnte, die jeweils ins Netz gestellt werden, könnte man das *subjektive* Transparenzgefühl der Bürger durchaus ermitteln: Indem man sie befragt, ob sie finden, dass die Politik, dass die Regierungsarbeit, dass die Gesetzgebung inzwischen transparenter ist als vor Verabschiedung des Gesetzes. Besser noch wäre es, wenn entsprechende Daten auch aus der Zeit *vor* Verabschiedung dieser Gesetze vorliegen würden, weil man dann besser vergleichen könnte. Aber solche Umfragen liegen nirgendwo vor und werden meines Wissens auch nirgendwo geplant.

Die methodischen Probleme einer solchen Analyse müssen deshalb hier nicht vertieft werden (*Argyrous 2012; Fassbaeck/Oxelheim 2014 b*). Ein paar Hinweise mögen genügen: Sollte eine solche Befragung ergeben, dass die Bürger überwiegend *nicht* das Gefühl haben, das Regieren und Verwalten und besonders die Gesetzgebung seien nach der Verabschiedung des Transparenzgesetzes transparenter geworden, dann könnte das ein Hinweis darauf sein, dass dieses Instrument dafür womöglich grundsätzlich nicht taugt (*Wewer 2015 f.*). Sollten hingegen die meisten Bürger meinen, nach der Verabschiedung des Gesetzes und der Einrichtung eines Transparenzregisters sei die Gesetzgebung spürbar transparenter geworden, bliebe immer noch die Frage, ob das einzig allein auf diese Instrumente zurückzuführen ist. Offen wäre in beiden Fällen, ob der *gefühlten* Transparenz eine *tatsächliche* Transparenz entspricht. Bei der öffentlichen Sicherheit ist es so, dass die Lage objektiv meist besser ist, als eine Mehrheit subjektiv meint; jedenfalls gilt das für die gewöhnliche Kriminalität. Ob das bei Transparenz auch so ist und wie beide Komponenten zusammenwirken, ist beim Stand der Forschung derzeit unklar. Ein Erklärungsmodell, das unabhängige und abhängige Variablen sauber trennen würde, um sie empirisch überprüfen zu können, gibt es noch nicht. Insofern geht der Wissenschaft, auch wenn die Politik nicht immer auf sie hören will, die Arbeit nicht aus.

IV. Fazit: Hoffnungen und Illusionen, Marketing und Symbolpolitik

Gegen Glauben kommt Wissen nicht an. Oder anders gesagt: Wenn Glaube und Beweise aufeinander treffen, haben die Beweise keine Chance (*Paul Krugman*). Wer glauben *will*, dass Transparenzgesetze Gesetzgebung transparent machen, dem ist mit Argumenten nicht beizukommen. Wer hingegen nicht glaubt, dass dieses Instrument dazu taugt, sondern ganz andere Motive hat, sich für solche Gesetze einzusetzen, den muss man nicht überzeugen. Für eine nüchterne Abwägung von Sinn und Zweck, Kosten und Nutzen, Aufwand und Ertrag sind nur jene erreichbar, für die Transparenzgesetze weder eine Glaubensfrage darstellen noch ein Vehikel für ganz andere Ziele. Wer politische und administrative Prozesse transparent machen oder besser verstehen will, muss also bei den Motiven der Akteure beginnen, muss recherchieren und analysieren, und darf nicht nur im Register nach interessanten Dokumenten suchen.

Man muss nicht sicher sein, dass Transparenzgesetze Gesetzgebung transparent machen, aber man kann das hoffen. Je mehr Dokumente der Staat ins Netz stellt, desto größer sind natürlich die Chancen, dass jemand, der vielleicht schlauer ist als man selbst,

etwas findet, bei dem man Alarm schlagen kann. Nicht der einzelne Bürger, aber der Schwarm würde dann als weitere Instanz der Kontrolle neben Opposition und Medien, Rechnungshöfe und Gerichte treten. Er will aber nicht vermitteln, wie Politik und Gesetzgebung funktionieren, sondern sucht nach Vorgängen, die öffentliche Debatten auslösen könnten. Was gut läuft, der Normalfall von Gesetzgebung, interessiert niemanden. Durch die einseitige Konzentration auf Vorgänge, bei denen man Zweifel anmelden kann, fördern diejenigen, die solche Register unbedingt haben wollten, gerade nicht Vertrauen in den Gesetzgeber, sondern sie schüren altbekannte Vorurteile über Politik (*Sztompka* 2010; *Krastev* 2013; *O'Neill* 2002). Wenn der Eindruck entsteht, Skandale seien die Regel, vermitteln diese Diskussionen jedenfalls kein zutreffendes Bild von Gesetzgebung.

Nicht nur wegen der einseitigen Suche nach Vorgängen, die sich anzweifeln lassen, sondern auch aus den Gründen, die oben angeführt wurden, spricht wenig dafür, dass sich die Hoffnungen, die mit Transparenzgesetzen verbunden werden, einlösen lassen. Dass diese Gesetze politische und administrative Prozesse wirklich transparent machen, dürfte eine Illusion bleiben.

Es gibt Hinweise darauf, dass die Aktivisten, die im Stadtstaat *Hamburg* das erste Transparenzgesetz erzwungen haben, selbst nicht daran glauben, dass die Ziele, die in der Begründung dieses Vorhabens genannt wurden, mit diesem Instrument erreicht werden können, sondern diese Argumente lediglich als politisches Marketing betrachtet haben (*Wewer* 2014, S. 94; *Wewer* 2015 f). Um ihre Forderungen durchzusetzen, haben sie etwas versprochen, von dem sie annehmen konnten, dass viele Bürger dem zustimmen würden. Wer sollte sich schon dagegen wehren, dass Politik, Parlament und Verwaltung transparenter werden sollten? Ihre eigenen Ziele haben sie damit erreicht; ob die Versprechungen, die mit Transparenzgesetzen verbunden sind, auch eingelöst werden, muss die Aktivisten nicht interessieren.

Den Bürgern etwas vorzugaukeln, an das man selbst nicht glaubt, ist aber genau jener Zynismus, der den etablierten Parteien gerne unterstellt wird, und zeigt schon, dass mit Gesetzen ganz andere Motive verbunden sein können als die, die offiziell genannt werden. Die Aktivisten wollen nicht Gesetzgebung transparent machen, damit alle sie besser verstehen können, sondern selbst ein Instrument in die Hand bekommen, mit dem sie die Exekutive besser kontrollieren und Vorgänge womöglich skandalisieren können, weil ihnen die ganze Richtung nicht passt. Im Grunde wollen sie nicht mehr Transparenz, sondern eine andere Politik, freilich ohne dafür Wählerstimmen, Mandate oder öffentliche Ämter gewinnen zu müssen. Die Daten und Dokumente, die jetzt überall ins Netz gestellt werden, sind für sie nur Mittel zum Zweck, jeden Tag aufs Neue die Machtfrage zu stellen (*Beckedahl/Lüke* 2012). „Zwingen wir der Macht also ruhig schonungslos Transparenz auf: Filmst du mich, film ich dich“, schreibt der Blogger *Christian Heller*. „Ihre geschlossenen Datenbanken und verriegelten Aktenschränke – all das gehört angegriffen, aufgerissen, ob nun durch Rechtsvorschriften oder durch Hackerkollektive“ (*Heller* 2011, S. 157).

Politiker, die solche Forderungen aufgreifen, müssen selbst ebenfalls nicht daran glauben, dass Transparenzgesetze Gesetzgebung transparent machen. Für sie genügt völlig der Eindruck, es lohne nicht, sich dem Zeitgeist widersetzen zu wollen, könne sich bei der nächsten Wahl aber eventuell auszahlen, darauf hinweisen zu können, sich für mehr Transparenz staatlichen Handelns eingesetzt zu haben. Wie viele in den Par-

teien, Fraktionen und Regierungen tatsächlich davon überzeugt sind, dass mit solchen Gesetzen materielle Fortschritte zu erzielen sind, wissen wir nicht. Für die anderen dürfte es sich eher um symbolische Politik handeln, die nicht viel ändert, aber auch keine großen Schäden anrichtet.

In den Ministerien, in denen die Gesetzentwürfe meistens geschrieben werden, mag man skeptisch sein, ob Transparenzgesetze wirklich Gesetzgebung transparent machen und ob der Aufwand für ein Register in einem vernünftigen Verhältnis zu dem Nutzen steht, der damit gestiftet werden kann, aber die Beamten sind gewohnt, auch Dinge umzusetzen, die sie für unsinnig halten, wenn die Politik das unbedingt will. Das entscheiden zu können ist das Privileg der Politik. Dass Gesetze die Ziele verfehlen, die damit erreicht werden sollen, kommt bisweilen vor, auch dass sie mit Risiken verbunden sind und unbeabsichtigte Nebenfolgen haben können, und regt in den Behörden kaum jemanden auf; die wenigsten Gesetze werden systematisch evaluiert und noch weniger von ihnen durch Sachverständige, die unabhängig sind und sich auch so fühlen. Meist evaluiert die Verwaltung sich selbst. Auch weil Transparenzgesetze keine kritische Evaluierung ersetzen (können), machen sie Gesetzgebung nicht wirklich transparent.

Die Frage, ob Transparenzgesetze Gesetzgebung transparent machen, lässt sich also relativ einfach beantworten: Nein, das tun sie nicht. Sie können das gar nicht leisten, weil die meisten Bürger solche Texte weder sprachlich noch fachlich durchdringen können, weil ihnen das Orientierungswissen fehlt, um das Geschehen richtig einordnen zu können, und weil sie gar nicht ahnen, wer sich alles aus welchen Gründen für solche Gesetze einsetzt und warum andere dabei mitmachen, obwohl sie selbst vielleicht gar nicht daran glauben.

Brandenburg hat angekündigt, auf der *Homepage* der Landesvertretung künftig anzuzeigen, wie die Landesregierung im Bundesrat bei den einzelnen Tagesordnungspunkten abgestimmt hat. Mit diesem Schritt, mit dem man Vorreiter in Ostdeutschland sei und zu den ersten Ländern gehöre, die ihr gesamtes Abstimmungsverhalten in der Länderkammer offen legten, Sorge man für mehr Transparenz, behauptet die Landesregierung.

Nichts spricht dagegen, diesen Schritt zu gehen, den *Baden-Württemberg*, *Bayern*, *Bremen* und das *Saarland* im Übrigen längst gegangen sind. Warum *Nordrhein-Westfalen* und *Sachsen* nur bei ausgewählten Themen öffentlich machen, wie sie im Bundesrat abgestimmt haben, ist nicht so recht ersichtlich, zumal sich das im Zweifel ermitteln ließe, wenn man es darauf anlegt. Wenn andere Länder darauf verzichten, dann nicht, weil sie etwas zu verbergen hätten, sondern weil sie schlicht kein genügend großes Interesse erwarten, das den Aufwand rechtfertigen würde. Aber selbst wenn es ein zentrales Register gäbe, in dem man minutiös nachlesen könnte, wie die einzelnen Länder zu welchem Punkt abgestimmt haben, wüsste man noch lange nicht, warum sie so und nicht anders votiert haben. Schritte wie der von *Brandenburg* stellen Opfer auf dem Altar des Zeitgeistes dar, ohne an die Heilslehre der Transparenz glauben zu müssen.

Literatur

Abel, Andreas/Kraetzer, Ulrich, 2015: Datenschützer Dix fordert gläserne Verwaltung in Berlin, in: Berliner Morgenpost vom 12. April (online)

- Albrecht, Jan Philipp, 2014: Finger weg von unseren Daten! Wie wir entmündigt und ausgenommen werden, München: Droemer Taschenbuch
- Albrecht, Jan Philipp, 2015: Transparenz – ein wichtiger Schwerpunkt, in: DIVSI Magazin, Juli, S. 8-9
- Argyrous, George, 2012: Evidence Based Policy: Principles of Transparency and Accountability, in: Australian Journal of Public Administration, Vol. 71, Issue 4, S. 457-468
- Baack, Stefan, 2012: Gibt es ein „Open Movement“?, Netzpolitik.org am 12. November (online)
- Baack, Stefan, 2015: Datafication and empowerment: How the open data movement re-articulates notions of democracy, participation, and journalism, in: Big Data & Society, July-December, S. 1-11
- Bannas, Günter, 2015: Die Transparenz der anderen, in: Frankfurter Allgemeine vom 1. August, Seite 4
- Bass, Gary D./Brian, Danielle/Eisen, Norman, 2014: Why Critics of Transparency Are Wrong, Washington, DC: Center for effective Public Management at Brookings
- Baumann, Max-Otto, 2014: Die schöne Transparenz-Norm und das Biest des Politischen: Paradoxe Folgen einer neuen Ideologie der Öffentlichkeit, in: Leviathan, 42. Jahrg., Heft 3, S. 398-419
- Beckedahl, Markus/Lüke, Falk, 2012: Die digitale Gesellschaft. Netzpolitik, Bürgerrechte und die Machtfrage, München: dtv
- Beise, Marc/Schäfer, Ulrich, 2015: Die Zerstörer, in: Süddeutsche Zeitung vom 4./5./6. April, Seite 26
- Berger, Sven, 2015: Zur Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland seit 2009, in: Dix u.a. (Hrsg.): Informationsfreiheit, S. 65-72
- Beyes, Timon/Pias, Claus, 2014: Transparenz und Geheimnis, in: Zeitschrift für Kulturwissenschaften, Heft 2, S. 111-117
- Bieber, Christoph, 2013: Partizipation und Transparenz: Ab wann haben Schlagworte Substanz?, in: Marc Jan Eumann, Frank Gerlach, Tabea Rössner, Martin Stadelmaier (Hrsg.): Medien, Netz und Öffentlichkeit: Impulse für die digitale Gesellschaft, Essen: Klartext, S. 55-60
- Blatt, Henning, 2015: Rechtsprechungsbüchersicht zum IFG und UIG für die Jahre 2013 und 2014, in: Dix u.a. (Hrsg.): Informationsfreiheit, S. 73-132
- Borowsky, Peter/Vogel, Barbara/Wunder, Heide, 1978: Einführung in die Geschichtswissenschaft I: Grundprobleme, Arbeitsorganisation, Hilfsmittel, 3. Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag
- Bröhmer, Josef, 2004: Transparenz als Verfassungsprinzip, Tübingen: Mohr Siebeck
- Bryson, John M./Crosby, Barbara C./Bloomberg, Laura, 2014: Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management, in: Public Administration Review, Vol. 74, Issue 4, S. 445-456
- Budras, Corinna, 2015: Der Algorithmus als Spion, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 12. April, Seite 20
- Christmann, Karin/Kneist, Sigrid, 2012: Das Land Berlin soll seine Aktendeckel öffnen, in: Der Tagespiegel vom 18. August (online)
- Claus, Frank, u.a., 2013: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Broschüre)
- Comaroff, Jean/Comaroff, John, 2003: Transparent Fiction's, or: The Conspiracies of a Liberal Imagination: An Afterword, in: Harry G. West, Todd Sanders (Eds.): Transparency and Conspiracy: Ethnographies of Suspicion in the New World Order, Durham: Duke University Press, S. 287-298
- Dix, Alexander, u.a., 2015 (Hrsg.): Informationsfreiheit und Informationsrecht. Jahrbuch 2014, Berlin: lexixion Verlag
- Drobinski, Matthias, 2014: Ein Narr, der alles erzählt, in: Süddeutsche Zeitung vom 24./25./26. Dezember, Seite 2
- Engisch, Karl, 2005: Einführung in das juristische Denken, 10. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer
- Erkkila, Tero, 2012: Government Transparency. Impacts and unintended consequences, Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Forssbæck, Jens/Oxelheim, Lars, 2014 a (Eds.): The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency, Oxford: University Press
- Forssbæck, Jens/Oxelheim, Lars, 2014 b: The Multifaceted Concept of Transparency, in: Forssbæck/Oxelheim (Eds.): The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency, S. 3-30

- Gusy, Christoph, 2014: Der transparente Staat, in: Hill/Martini/Wagner (Hrsg.): *Transparenz, Partizipation, Kollaboration*, S. 81-93
- Han, Byung-Chul, 2012: *Transparenzgesellschaft*, Berlin: Matthes & Seitz
- Hank, Rainer, 2015: Leute, lest Gedichte!, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 4. Oktober, Seite 43
- Hart, Thomas/Welzel, Carolin/Garstka, Hansjürgen, 2004: *Informationsfreiheit: Die „gläserne Bürokratie“ als Bürgerrecht?*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik, 1991 (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik II: Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation*, Opladen: Leske + Budrich
- Hazell, Robert/Glover, Mark, 2011: The Impact of Freedom of Information on Whitehall, in: *Public Administration*, Vol. 89, Issue 4, S. 1664-1681
- Heller, Christian, 2011: *Post-Privacy. Prima leben ohne Privatsphäre*, München: C.H. Beck
- Hellweg, Martin, 2014: *Safe Surfer. Schutz der Privatsphäre im digitalen Zeitalter*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar, 2014 (Hrsg.): *Transparenz, Partizipation, Kollaboration. Die digitale Verwaltung neu denken.*, Baden-Baden: Nomos
- Hofmann, Hans, 2015: (Fast) neun Jahre IFG – Ein Erfahrungsbericht aus Anwendersicht, in: Dix u.a. (Hrsg.): *Informationsfreiheit*, S. 149-160
- Hofmann, Thomas/Schölkopf, Bernhard, 2015: Vom Monopol auf Daten ist abzuraten, in: *Frankfurter Allgemeine* vom 29. Januar, Seite 14
- Jahn, Roland, 2015: *Transparenz staatlichen Handelns und Persönlichkeitsschutz – Diktaturaufarbeitung als Modell für Informationsfreiheit*, in: Dix u.a. (Hrsg.): *Informationsfreiheit*, S. 293-298
- Jarvis, Mark D., 2015: The Black Box of Bureaucracy: Interrogating Accountability in the Public Service, in: *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 73, Issue 4, S. 450-466
- Kafsack, Hendrik, 2015: Kaum jemand liest die TTIP-Dokumente, in: *Frankfurter Allgemeine* vom 16. April (online)
- Karpen, Ulrich, 2010: „Gute Gesetzgebung“ – Was hat der Bürger vom Gesetzcheck, in: *AWV-Informationen*, Juni, S. 11-18
- Khagram, Sanjeev/Renzio, Paolo de/Fung, Archon, 2013: Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation and Accountability, in: dies.: *Open Budgets: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation and Accountability*, Washington: Brookings, S. 1-50
- Kleindiek, Ralf, 2013: *Machen Volksgesetzgebung und Transparenz unsere Demokratie besser?*, in: Michael Bäuerle, Philipp Dann, Astrid Wallrabenstein (Hrsg.): *Demokratie-Perspektiven. Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 175-198
- König, Christoph, 2015: Achtung vor fremden Werken, in: *Frankfurter Allgemeine* vom 23. September, Seite N 3
- Krastev, Ivan, 2013: *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders?*, TED Conferences (Kindle Edition)
- Krastev, Ivan, 2014: *Der Transparenzwahn*, in: *Eurozine* vom 20. Februar (online)
- Krastev, Ivan, 2015: Die große Illusion. Transparenz schafft Vertrauen, ist aber kein Garant für demokratische Teilhabe, in: *Le Monde diplomatique*, No. 116, S. 88-93
- Kubicek, Herbert, 2012: *Open Government Data und Informationsfreiheit: Zwei Wege zum selben Ziel?*, Bremen: Präsentation
- Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara, 2010: *Die Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Bremen. Ein Erfahrungsbericht*, Bremen: Präsentation
- Larenz, Karl, 1975: *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 3. Aufl., Berlin usw.: Springer
- Larenz, Karl/Canaris, Claus-Wilhelm, 2014: *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 4. Aufl., Heidelberg: Springer
- Lauer, Christopher, 2015: *Volksrepublik Facebook*, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 19. April, Seite 41
- Leidhold, Wolfgang, 2014: *Wege und Abwege in die transparente Gesellschaft: Von der Geschichte und Gegenwart der digitalen Kultur*, in: *Die Politische Meinung*, Jahrg. 59, Nr. 526, S. 12-18

- Lewis, Jenny M./O'Flynn, Janine/Sullivan, Helen, 2014: Accountability: To Whom, in Relation to What, and Why?, in: Australian Journal of Public Administration, Vol. 73, Issue 4, S. 401-407
- Lobe, Adrian, 2015: Brauchen wir noch Gesetze, wenn Rechner herrschen?, in: Frankfurter Allgemeine vom 7. Januar, Seite 13
- Malet, Jean-Baptiste, 2015: Big Jeff is watching you. Der Erfolg des weltweit größten Onlinehändlers Amazon basiert auf einem gigantischen Kontrollsystem, in: Le Monde diplomatique, No. 16, S. 80-83
- Maren-Griesebach, Manon, 1992: Methoden der Literaturwissenschaft, 10. Aufl., Tübingen: Francke Verlag
- Martens, Michael, 2015: Von Menschen und Mäusen, in: Frankfurter Allgemeine vom 30. Juni, Seite 3
- Merkel, Wolfgang, 2015: Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis, Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung (= OBS Arbeitsheft 80)
- Merten, Klaus, 1983: Inhaltsanalyse. Einführung in Theorie, Methode und Praxis, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Müller, Edda, 2015: Mehr Transparenz, bessere Rechtsetzung?, Berlin: Manuskript
- Mulgan, Richard, 2003: Holding power to account: accountability in modern democracies, Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Mulgan, Richard, 2006: Westminster accountabilities: holding power to account in modern democracies, Victoria: Institute of Public Administration Australia
- Mulgan, Richard, 2012: Transparency and Public Sector Performance, Victoria: Occasional Paper
- Mulgan, Richard, 2014: Making Open Government Work, Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Mulgan, Richard, 2015: Transparency and the Performance of Outsourced Government Services, Victoria: Occasional Paper
- O'Neill, Onora, 2002: Reith Lectures 2002: A Question of Trust. Lecture 4: Trust and Transparency, London: BBC (online)
- Osimo, David, 2008: Web 2.0 in Government: Why and How?, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Pauen, Michael/Welzer, Harald, 2015: Das Verschwinden des Geheimnisses, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 19. April, Seite 37
- Pawlowski, Hans-Martin, 1986: Das Gesetz als Mittel der gesellschaftlichen Steuerung im pluralistischen Staat, in: Max Kaase (Hrsg.): Politische Wissenschaft und politische Ordnung. Festschrift zum 65. Geburtstag von Rudolf Wildenmann, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 172-190
- Piesker, Axel/Sicko, Corinna/Zieckow, Jan, 2013: Vom Aktengeheimnis zur Verwaltungstransparenz? Erste Erfahrungen mit dem Landesinformationsfreiheitsgesetz Rheinland-Pfalz, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ), 7. Jahrg., Heft 9, S. 357-364
- Przeworski, Adam, 2010: Democracy and the Limits of Self-Government, Cambridge: University Press
- Raab, Heike, 2014: Das Rheinland-Pfalz-Portal, in: Hill/Martini/Wagner (Hrsg.): Transparenz, Partizipation, Kollaboration, S. 117-122
- Refelfs, Manfred, 2003: Informationsfreiheitsgesetz in Deutschland. Der langsame Abschied vom „Amtsgeheimnis“, in: Christiane Schulzki-Hadouti (Hrsg.): Bürgerrechte im Netz, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 190-209
- Redelfs, Manfred, 2006: Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten, in: Thomas Leif, Rudolf Speth (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 333-350
- Renkamp, Anna, 2015: Mehr Information, Transparenz und Kommunikation mit dem Bürger. Was wir vom Bürgerdialog A 33 Nord lernen können, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Broschüre)
- Reuß, Roland, 2015: Geheim geht gar nicht, in: Frankfurter Allgemeine vom 19. Februar, Seite 8
- Richter, Philipp, 2015: Transparenz zur Lösung der „Great Challenges“ der Verwaltung?, Potsdam: Manuskript
- Riehle, Volker, 2015: Landesverrat, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 2. August, Seite 41
- Rosa, Hartmut, 2015: Fremd im eigenen Land?, in: Frankfurter Allgemeine vom 20. April, Seite 6
- SAS (2010) Deutschland (Hrsg.): Open Data – Open Government Monitor 2010. Wünschen Bürger mehr Transparenz? Eine Forsa-Studie, Heidelberg: Eigendruck

- Schaar, Peter, 2015: Das digitale Wir. Unser Weg in die transparente Gesellschaft, Hamburg: Edition Körber Stiftung
- Schäfer, Georg E., 2012: Bürger wollen eine Regierung zum Mit-Machen. Erwartungen an Open Government und transparentes Regierungshandeln, Norderstedt: Books on Demand
- Schirmmayer, Frank, 2015 (Hrsg.): Technologischer Totalitarismus. Eine Debatte, Berlin: Suhrkamp
- Schmedes, Hans-Jörg/Ruhose, Fedor, 2015: Vertrauen, Teilhabe und Transparenz. Werte und Legitimation von Politik, in: Christian Krell, Tobias Mörschel (Hrsg.): Werte und Politik, Wiesbaden: Springer VS, 169-192
- Schmieszek, Hans-Peter/Langner, Olaf, 2015: Voraussetzungslose Auskunft von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) – Ein Plädoyer für Transparenz mit Augenmaß, in: Dix u.a. (Hrsg.): Informationsfreiheit, S. 227-236
- Schnabel, Christoph, 2015: Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 7 Hamburgisches Transparenzgesetz, in: Dix u.a. (Hrsg.): Informationsfreiheit, S. 261-292
- Schoch, Friedrich, 2015: Informationszugang im parlamentarischen Bereich, in: Dix u.a. (Hrsg.): Informationsfreiheit, S. 175-200
- Semsrott, Arne, 2015: Beauftragter für Informationsfreiheit fordert Berliner Transparenzgesetz, Netzpolitik.org am 25. März (online)
- Shiller, Robert, 2015: „Das gefährdet die Identität des Menschen“ (Interview), in: Süddeutsche Zeitung vom 4./5./6. April, Seite 25
- Sifry, Micah L., 2011: WikiLeaks and the Age of Transparency, New York: OR Books
- Soldt, Rüdiger, 2015 a: Das Volk weiß es nicht besser, in: Frankfurter Allgemeine vom 17. Februar, Seite 8
- Soldt, Rüdiger, 2015 b: Transparenz um jeden Preis?, in: Frankfurter Allgemeine vom 31. Juli, Seite 8
- Spindler, Gerald/Thorun, Christian, 2015: Eckpunkte einer digitalen Ordnungspolitik. Politikempfehlungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine effektive Ko-Regulierung in der Informationsgesellschaft, Berlin: ConPolicy GmbH
- Strachwitz, Rupert Graf, 2015: Transparente Zivilgesellschaft? Accountability und Compliance in Non-profit-Organisationen, Kronberg: Wochenschau Verlag
- Suchman, Mark C., 1995: Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, in: The Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3 (July), S. 571-610
- Sztompka, Piotr, 2010: Does Democracy Need Trust, or Distrust, or Both?, in: Stephan A. Jansen, Eckart Schröter, Nico Stehr (Hrsg.): Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen, Wiesbaden: Springer VS, S. 248-291
- Thorun, Christian, 2015: Transparenz in Regulierung und Rechtsetzung. Stellenwert und Grenzen von Transparenz in der Ko-Regulierung, Berlin: Präsentation
- Titscher, Stefan/Wodack, Ruth/Meyer, Michael/Vetter, Eva, 1988: Methoden der Textanalyse. Leitfaden und Überblick, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Voigt, Jens, 2015: Thüringer Informationsfreiheitsgesetz ist für Bürger bislang nur juristischer Tiger auf dem Papier, in: Ostthüringer Zeitung vom 31. März (online)
- Voss, Kathrin, 2014 (Hrsg.): Internet und Partizipation: Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet, Wiesbaden: Springer VS
- Wewer, Göttrik, 1998: Politische Kommunikation als formeller und als informeller Prozess, in: Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli, Ulrich Saxer (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 324-329
- Wewer, Göttrik, 2012: Auf dem Weg zum gläsernen Staat? Privatsphäre und Geheimnis im digitalen Zeitalter, in: der moderne staat, 5. Jahrg., 2. Halbb., S. 247-262
- Wewer, Göttrik, 2014: Open Government, Staat und Demokratie. Aufsätze zu Transparenz, Partizipation und Kollaboration, Berlin: edition sigma
- Wewer, Göttrik, 2015 a: Wundermittel Transparenz? Über Informationsfreiheit und Transparenzgesetze, in: Dix u.a. (Hrsg.): Informationsfreiheit, S. 161-174
- Wewer, Göttrik, 2015 b: Die Lobby des Guten. Interesse und Gemeinwohl im digitalen Zeitalter, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut

- Wewer, Göttrik, 2015 c: Alles offen, oder was? Anmerkungen zur Diskussion um Open Government, in: Marian Döhler, Jochen Franzke und Kai Wegrich (Hrsg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag, Berlin: edition sigma, S. 509-530
- Wewer, 2015 d: Alle teilen alles mit allen? Gratis-Kultur und Plattform-Ökonomie, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut
- Wewer, Göttrik, 2015 e: Darf der Staat Facebook und Twitter nutzen? Ein Einwurf am Rande, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (i.E.)
- Wewer, 2015 f: Legitimation staatlichen Handelns durch Transparenz? Eine Fallstudie für Hamburg, in: der moderne staat, 8. Jahrg., 2. Halbb (i.E.)
- Zieckow, Jan/Debus, Alfred G./Musch, Elisabeth,, 2013: Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts. Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes im Auftrag des Deutschen Bundestages, Baden-Baden: Nomos
- Zippelius, Reinhold, 2012: Juristische Methodenlehre, 11. Aufl., München: C.H. Beck