

Legitimation staatlichen Handelns durch Transparenz? Eine Fallstudie für Hamburg

Wewer, Göttrik

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wewer, G. (2015). Legitimation staatlichen Handelns durch Transparenz? Eine Fallstudie für Hamburg. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8(2), 295-313. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.21192>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln

Göttrik Wewer

Legitimation staatlichen Handelns durch Transparenz?

Eine Fallstudie für Hamburg

Zusammenfassung

Hamburg ist das erste Bundesland, das sich ein spezielles Transparenzgesetz gegeben hat. Da andere Länder diesem Beispiel folgen wollen, lohnt eine genauere Betrachtung. Schon theoretische Vorüberlegungen wecken Zweifel, ob durch mehr Transparenz die Legitimation staatlichen Handelns erhöht werden kann, und schon jetzt spricht alles dafür, dass die sechs Ziele, die mit dem Gesetz erreicht werden sollen, nicht zu erreichen sind, da es keinerlei kausale Beziehungen zwischen einem Transparenzregister mit amtlichen Daten und Dokumenten und diesen Zielen gibt. Regierungen sollten also nicht zu große Erwartungen wecken und sich die Freiheit bewahren, selbst über Sinn und Unsinn und Kosten und Nutzen solcher Instrumente zu entscheiden, statt sich durch ein Gesetz unnötig Fesseln anzulegen.

Schlagworte: Transparenz, Legitimität, staatliches Handeln, Informationsregister

Abstract

Legitimation of governance by transparency?

A case study of the transparency law of Hamburg

Hamburg is the first federal state which has given itself a special transparency law. As other federal states want to follow this example it is worth taking a closer look. Theoretical preconsiderations already raise doubts as to the possibility of increase the legitimation of governance by more transparency. In addition to that everything suggests that the six objectives which are to be achieved with this law cannot be reached for the reason that no causal relations between a register of transparency with official data and documents and these objectives exist. Governments should not raise too great expectations and maintain their liberty to decide themselves about sense and nonsense as well as costs and benefits of those instruments instead of tangling chains by a law needlessly.

Key words: transparency, legitimation, governance, register of information

1 Transparenz: Im Großen und Ganzen oder in jedem Detail?

Transparenz hat in der Demokratie- und Staatstheorie immer eine gewisse Rolle gespielt, ohne es jedoch – im Gegensatz zu Legitimation (*Westle* 2000a) bzw. Legitimität (*Mandt* 1995; *Westle* 2000b; *Nohlen* 2011) – zu einer eigenständigen Kategorie in den einschlägigen Wörterbüchern zu bringen. Zu demokratischer Willensbildung, soviel steht fest, gehört ein Mindestmaß an Transparenz staatlichen Handelns. Die Bürger sollen wissen, worum in der Politik gestritten wird (Inhalt), in welchen Bahnen das erfolgt (Verfahren), was dabei herauskommt (Ergebnis) und wem das zuzuschreiben ist (Verantwortung) (*Bröhmer* 2004). Es handelte sich nach diesem Modell um Transparenz *en gros*, nicht *en detail*, und

die Aufgabe, für Transparenz zu sorgen, oblag – abgesehen von Regierung und Verwaltung selbst – professionellen Übersetzern: der Opposition, den Medien, der Wissenschaft usw. Sie bereiteten den Sachverhalt so auf, dass man verstehen konnte, was den Streit ausmachte; die Bürgerinnen und Bürger recherchierten nicht selbst, durften aber entscheiden, welche Argumente sie am ehesten überzeugten. Wenn ihnen eine Entscheidung nicht gefiel, konnten sie protestieren oder die Regierung bei nächster Gelegenheit abwählen.

Die richtige Balance zwischen Offenheit und Diskretion, zwischen Transparenz und Geheimhaltung ist selbst Teil der politischen Auseinandersetzung. Für das, was der Staat offenbaren muss und was er geheim halten darf, gibt es Vorschriften und Gesetze (vgl. *Wewer 2012*) und auch das eine oder andere Urteil von Gerichten. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit darf zum Beispiel nicht so weit gehen, dass sie den politischen Wettbewerb beeinflusst. Wenn der Bürger mehr wissen will, als ihm die Verwaltung sagen möchte, kann er sich im Bund und in den meisten Ländern auf die Informationsfreiheit berufen und an Beauftragte wenden, die ihm zu seinem Recht verhelfen sollen.

Wie alles staatliche Handeln unterliegt auch das Offenlegen von Informationen, die in den Akten schlummern, einer sorgfältigen Abwägung von Rechten und Pflichten, von Kosten und Nutzen, von Aufwand und Ertrag. Auch hier gilt das ökonomische Gesetz des abnehmenden Grenznutzens: Wo bereits relativ große Transparenz herrscht, sind weitere Fortschritte nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand zu erreichen. Zu beachten sind also auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und ähnliche Prinzipien, die nicht nur für staatliches Handeln gelten. Neben politischer Klugheit, die immer angeraten ist, und rechtlichen Vorgaben, an die man sich zu halten hat, sind auch praktische Auswirkungen solcher Entscheidungen zu bedenken. „If some transparency is good, more is not necessarily better“ – so haben *Christopher Hood* und *David Heald* einschlägige Erkenntnisse der Wissenschaft zusammengefasst (zitiert bei *Wewer 2014*, S. 89). Sinnvoll sei generell „an optimal level of transparency that is less than maximum transparency“ (zitiert ebenda, S. 86). Ein Optimum an Transparenz liegt demnach irgendwo zwischen einem Mindestmaß an Transparenz, das für Demokratien unverzichtbar ist, und einem Maximum an Transparenz, das die Demokratie gefährdet, weil Freiheit, Individualität und Eigensinn auf der Strecke bleiben.

Im 21. Jahrhundert hat sich, angetrieben von den kommerziellen Datensammlern im *Silicon Valley*, eine globale Bewegung formiert, die für eine maximale Transparenz staatlichen Handelns kämpft (*Wewer 2012*, mit weiteren Nachweisen). Ihr geht es nicht mehr um Transparenz *en gros*, sondern um Kontrolle *en detail*. Sie verlässt sich nicht mehr auf professionelle Übersetzer, die politisches und administratives Handeln erklären, sondern will alle Unterlagen selbst studieren können und fordert deshalb (wie etwa die Piraten) „Akteneinsicht für jedermann“ auf allen staatlichen Ebenen. Der Bürger soll nicht erst Anträge stellen müssen, um staatliche Vorgänge einsehen zu können, sondern die Verwaltung soll von sich aus möglichst viele Daten und Dokumente ins Netz stellen. Und damit das auch geschieht, soll diese Pflicht gesetzlich festgeschrieben werden. Ein Ermessen der Verwaltung gibt es dann nicht mehr, auch keine Abwägung mehr von Kosten und Nutzen oder von Aufwand und Ertrag. Während Blogger wie *Christian Heller* (2011, S. 157) kein Hehl daraus machen, mit der Forderung nach einem „gläsernen Staat“ die Machtfrage stellen zu wollen (vgl. auch *Beckedahl/Lüke 2012*), behaupten andere, (nur) auf diese Weise ließe sich wieder mehr Vertrauen in Staat und Politik aufbauen (siehe aber *Sztompka 2010*).

Vor diesem Hintergrund ist das Fallbeispiel Hamburg, das als erstes Bundesland ein gesondertes Transparenzgesetz beschlossen hat (*Kleindiek 2013*), besonders interessant,

zumal andere Länder diesem Beispiel folgen wollen (*Raab* 2014). Schon deshalb lohnt eine Prüfung der These, mit solchen Gesetzen lasse sich wieder mehr Vertrauen in staatliches Handeln erreichen und damit die Legitimation von Regierung und Verwaltung erhöhen.

In einem ersten Schritt soll geprüft werden, wie das Hamburger Transparenzgesetz seit dem 13. Juni 2012 umgesetzt worden ist (Abschnitt 3), bevor dann in einem zweiten Schritt gefragt wird, ob die Ziele, die mit diesem Gesetz verfolgt werden, auch erreicht werden (können) (Abschnitt 4). Abgesehen von der einschlägigen Literatur beruht die Analyse auf einer systematischen Auswertung von Dokumenten, insbesondere von Drucksachen der Hamburgischen Bürgerschaft, dem wiederholten Besuch des Hamburger Transparenzportals – dem Kernstück des Gesetzes – im Netz sowie einigen Auskünften der Leitstelle, die für dessen ordnungsgemäßen Betrieb verantwortlich ist. Es handelt sich mithin um eine qualitative Inhaltsanalyse. Da das Portal erst zum Jahreswechsel 2014/15 in den Regelbetrieb übergegangen ist, schien es sinnvoll, hin und wieder auch die empirischen Erfahrungen einfließen zu lassen, die Bremen mit einem ähnlichen Projekt gemacht hat (*Kubicek* 2011; *Kubicek* 2013; *Kubicek/Lippa* 2010a). Bei der kurzen Zeitspanne seit Inkrafttreten bzw. Umsetzung des Gesetzes können die empirischen Aussagen nur vorläufig sein, als Anstoß für weitere Forschungen.

Zuvor sollen einige theoretische Vorüberlegungen zum Zusammenspiel von Transparenz und Legitimation angestellt werden, um das Potential auszuloten, das Transparenz für staatliches Handeln (*König/Dose* 1993) und für dessen Legitimation überhaupt haben kann (Abschnitt 2). Ist Transparenz ein geeignetes Instrument, die Legitimation staatlichen Handelns zu erhöhen, und wenn ja: ist sie ein starkes oder ein schwaches Instrument? Zum Abschluss sollen aus den Erkenntnissen, die die Analyse erbracht hat, einige Empfehlungen für die politische und administrative Praxis abgeleitet werden (Abschnitt 5).

2 Legitimation durch Transparenz: Theoretische Vorüberlegungen

Die Initiative, die sich für ein Transparenzgesetz in Hamburg einsetzte, kämpfte unter dem Motto „Transparenz schafft Vertrauen“. Auch wenn beides nicht das Gleiche ist (*Sztompka* 2010), so steckt darin doch auch die Behauptung, Transparenz schaffe Legitimation. Menschen, die ihrer Regierung vertrauen, sehen das, was sie treibt, zumeist als legitim an, sonst würden sie ihr nicht vertrauen. Man wolle mit dem Gesetz „die Transparenz und damit die Akzeptanz des Verwaltungshandelns“ erhöhen, heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs. Wenn die Akzeptanz von Entscheidungen der Verwaltung gesteigert werden soll, so zielt auch das darauf ab, mehr Menschen dazu zu bewegen, sie als legitim zu betrachten. Das Instrument, mit dem das erreicht werden soll, ist Transparenz (hier in der Form öffentlich bereitgestellter Daten und Dokumente).

Nun gibt es gute Gründe, daran zu zweifeln, dass diese einfache Gleichung aufgeht, ob also mehr Transparenz wirklich das geeignete Instrument ist, mehr Vertrauen, mehr Akzeptanz oder eine höhere Legitimation staatlichen Handelns zu erreichen. *Onora O’Neill* hat darauf hingewiesen, dass wir nicht das Geheimnis bekämpfen müssen, um Vertrauen zu gewinnen, sondern die Unehrllichkeit, den Schwindel, die Irreführung. Je

mehr Informationen allgemein zur Verfügung stünden, desto stärker sei das Vertrauen in die Politik gesunken. Das liege aber nicht daran, dass die Bürger jetzt besser informiert seien, sondern daran, dass es immer schwieriger werde, in einem Ozean an Daten und bei der Kakophonie im Internet die Orientierung zu behalten (*O'Neill* 2002). Wer der Regierung misstraut, legt seine Haltung nicht deshalb ab, weil jetzt ein paar amtliche Dokumente im Netz stehen, sondern dürfte vermuten, dass die wirklich wichtigen Dinge weiterhin verheimlicht werden.

Auch *Max-Otto Baumann* weist darauf hin, dass das Vertrauen in die Politik bei wachsender Transparenz in den letzten Dekaden eher gesunken ist. Er hält die Ansicht, wenn alles immer transparenter werde, werde auch alles gut, für eine politische Utopie, die der Realität nicht standhalten kann, und geht davon aus, ein Übermaß an Transparenz transformiere die Politik nicht zum Besseren, sondern verstärke ihre als undemokratisch (miss)verstandenen Mechanismen, was gerade nicht zu mehr Vertrauen, mehr Akzeptanz oder mehr Legitimität führe. Gegen die „aktuelle Transparenz-Hypertrophie“ wendet er ein: Was der Staat an Macht verliere, müsse der Bürger an Vernunft gewinnen, aber mit der Rolle als Ersatzpolitiker sei er überfordert; die Politik werde durch Beobachtung nicht diszipliniert und damit vertrauenswürdiger, denn auch demokratische Politik beruhe auf dem Streben nach Macht; ein Übermaß an Information führe dazu, dass Politik den Gesetzen des Marketing unterworfen werde, wodurch sich die Ebenen von Vernunft und Macht auf gefährliche Weise entkoppeln würden (*Baumann* 2014). Die Aktivisten übersähen, welche paradoxen Effekte ihr „illusorisches Politikmodell“ auslösen könne, und arbeiteten sich an der Regierung ab, obwohl ihre politische Energie eigentlich dem Elektorat gelten müsste.

Man muss die Position, dass eine übersteigerte Transparenz kein Vertrauen schafft, weil das an der falschen Stelle ansetzt, weil sie Risiken birgt, die unterschätzt werden, und weil sie Nebeneffekte auslösen kann, die noch niemand ahnt, nicht teilen, sondern kann immer noch meinen: „more transparency is needed, not less“ (*Bass/Brian/Eisen* 2014, S. 2). Zu konstatieren ist jedoch, dass die Gleichung „mehr Transparenz = mehr Vertrauen“ zu simpel ist, um aufgehen zu können, und dass die kausalen Beziehungen zwischen Transparenz und Vertrauen bzw. Transparenz und Legitimität völlig unklar sind (*Westle* 1989; *Suchman* 1995; *Heidorn* 1982).

Die Verfügbarkeit von Informationen ist jedenfalls keine Garantie, dass Menschen größeres Vertrauen in Politik, Regierung und Verwaltung haben, weil diese Informationen immer interpretiert werden müssen und immer interpretiert werden. Sie sprechen nicht für sich, sondern müssen in einen Kontext eingeordnet werden, um richtig verstanden werden zu können (*Kubicek* 2012), aber niemand ist gezwungen, sich diesen Kontext zu erarbeiten.

Legitimität steht für Rechtmäßigkeit; Legitimation meint hingegen den Prozess, das Verfahren, in dem Entscheidungen zustande kommen (*Luhmann* 1989), oder das Ergebnis, das dabei erzielt wird. Das Handeln der Verwaltung ist legitim, wenn es erstens begründet, ordnungsgemäß, rechtmäßig erfolgt (Rechtmäßigkeit des Handelns) und wenn es zweitens als solches von den Bürgern auch wahrgenommen wird (Anerkennungswürdigkeit des Handelns). Beide Aspekte haben eine subjektive und eine objektive Komponente: Die Verwaltung kann meinen, rechtmäßig zu handeln, ohne dass das wirklich so sein muss; die Bürger können den Eindruck haben, es laufe nicht alles korrekt ab, obwohl das durchaus der Fall sein kann. Die Anzahl der Dokumente, die im Netz stehen, hat damit nichts zu tun.

Legitimes Handeln hat eine formale und eine materielle Komponente: Wenn es in geordneten, rechtmäßigen Bahnen erfolgt (Legitimation durch Verfahren) und wenn es mehrheitlich gewünschte Ergebnisse produziert (Legitimation durch Ergebnisse). Manche sprechen auch von *Input*-Legitimation und *Output*-Legitimation (Kraus 2004). Beide stehen in einer Wechselbeziehung zueinander. Wenn das Verfahren überwiegend als korrekt und fair angesehen wird, dann kann das dazu führen, dass auch „schlechte“ Ergebnisse eher akzeptiert werden; Verfahren können als ungerecht und unsauber betrachtet und dennoch hingenommen werden, wenn die Ergebnisse (aus Sicht der Bürger) „stimmen“. Entscheidend für die Legitimität der Exekutive ist nicht die einzelne Entscheidung, die jeweils umstritten sein kann, sondern eine Art Gesamtbilanz.

Wenn das Ergebnis überwiegend begrüßt wird, dann interessiert es kaum jemanden, wie es zustande gekommen ist (nur die unterlegene Minderheit); wird das Ergebnis überwiegend für falsch gehalten, dann hilft der Hinweis auf ein korrektes, transparentes Verfahren relativ wenig. Die Wechselwirkungen zwischen beiden Komponenten und der Gesamteindruck, der daraus entstehen kann, lassen sich in einer Vier-Felder-Matrix darstellen:

Abbildung 1: Verfahren und Ergebnis: Wechselwirkungen und Gesamteindruck

| | „gutes“ Ergebnis | „schlechtes“ Ergebnis |
|------------------------|------------------|-----------------------|
| „gutes“ Verfahren | ++ | + - |
| „schlechtes“ Verfahren | + - | -- |

Quelle: Eigene Darstellung

Eindeutig positiv ist das Handeln der Verwaltung, wenn in Ordnung ist, wie sie vorgeht, und auch das „richtige“ Ergebnis dabei herauskommt. Eindeutig negativ zu bewerten wäre, wenn sowohl das Vorgehen angezweifelt als auch das Ergebnis abgelehnt wird. Theoretisch und praktisch interessanter sind jedoch die Fälle, die nicht so eindeutig sind: Wenn also ein „gutes“ Ergebnis trotz „schlechtem“ Verfahren herauskommt oder ein „schlechtes“ Ergebnis in einem „guten“ Verfahren. Im Zweifel dürfte für die meisten das Ergebnis wichtiger sein als das Verfahren. Ein überzeugendes Ergebnis hat also, auch wenn es auf fragwürdige Weise entstanden sein sollte, größere Chancen, auf Zustimmung zu stoßen,

als ein Ergebnis, das massiv abgelehnt wird, auch wenn es völlig korrekt zustande gekommen ist. Zugespitzt könnte man sagen: Gute Politik erhöht die Legitimation staatlichen Handelns (*Offe* 2015; *Krastev* 2014), schlechte Politik lässt sich auch durch ein staatliches Transparenzportal nicht retten.

Transparenz ist ein Instrument formaler Legitimation, bezieht sich primär auf das Verfahren, eher selten auf die materiellen Ergebnisse („cui bono“) und noch seltener auf ein besseres Verständnis von Staat, Politik und Demokratie. Nach dem oben Gesagten ist es ein relativ schwaches Instrument, eine höhere Legitimation staatlichen Handelns zu erzeugen. Wenn die Menschen mit der Politik, die gemacht wird, nicht zufrieden sind, dann dürften sie sich auch nicht mit dem Hinweis besänftigen lassen, man könne doch jetzt alles in einem Transparenzregister nachlesen.

Die Befürworter von Transparenzgesetzen suggerieren, diese würden politische und administrative Prozesse tatsächlich transparent machen. Das trifft aber nur bedingt zu. Man kann einen Haushalt graphisch aufbereiten und ins Netz stellen, ohne dass jemand daran ablesen könnte, welche Argumente sich in nächtlichen Bereinigungssitzungen durchgesetzt haben, wer von bestimmten Entscheidungen profitiert und wer dafür etwas abgeben muss. Wenn dieses Instrument aber gar nicht geeignet sein sollte, Transparenz zu schaffen, dann wäre auch fraglich, wie das zu mehr Vertrauen, mehr Akzeptanz oder einer höheren Legitimation staatlichen Handelns führen soll. Man kann darauf hoffen, dass schon der Eindruck, man habe nichts zu verbergen, eine positive Wirkung entfaltet, muss aber auch damit rechnen, dass das Gegenteil eintritt, wenn sich herausstellt, dass Transparenzgesetze an der Undurchschaubarkeit des Regierens und Verwaltens überhaupt nichts ändern. Hier sind noch viele Fragen offen.

3 Zeit und Geld: Die Umsetzung des Gesetzes

Nach Ansicht der Initiatoren, des Senats und wohl auch der Bürgerschaft ist das Vorhaben ein voller Erfolg. Man habe gemeinsam „ein wirksames Transparenzgesetz für Hamburg“ erarbeitet und der Kompromiss, den die Bürgerschaft am 13. Juni 2012 beschlossen habe, entspreche „weitestgehend unseren Forderungen“, stellten die Aktivisten in ihrem *Wiki* zufrieden fest (siehe auch die Pressemitteilung vom 12. Juni 2012: Hamburg wird Transparenz-Hauptstadt). Zwei Jahre später sagte *Gregor Hackmack*, einer ihrer Sprecher, man sei „von der vorzeitigen Freischaltung des Portals positiv überrascht“ und „sehr angetan von der hochprofessionellen Umsetzung und der einfachen Bedienbarkeit des Transparenzportals“ (zitiert bei *Meyer-Wellmann* 2014).

Seit das Gesetz in Kraft getreten sei, könne sich Hamburg „mit Fug und Recht als das transparenteste Bundesland Deutschlands“ bezeichnen, schrieb die SPD-Fraktion in der Bürgerschaft in einem Antrag an den Senat, weiterhin die organisatorischen und technischen Voraussetzungen dafür offenzuhalten und sukzessive zu schaffen, auch die mittelbare Verwaltung in das geplante Informationsregister einpflegen zu können (Drucksache 20/9677 vom 22. Oktober 2013). Zu diesem Zeitpunkt liefen die Vorbereitungen für dieses Register (<http://transparenz.hamburg.de>) zwar auf Hochtouren, gab es praktisch aber noch gar keine Ergebnisse.

Als Kriterien für den Erfolg benannten die Befürworter die fristgerechte Umsetzung des Gesetzes und die Einhaltung des Kostenrahmens bei der Realisierung des Informationsregisters. Das Portal konnte sogar schon etwas früher freigeschaltet werden, als das ur-

sprünglich vorgesehen war. In den ersten 24 Stunden wurden die Seiten mehr als 50.000 mal angeklickt, in nur wenigen Tagen erfolgten schon 190.000 Seitenaufrufe (*Meyer-Wellmann* 2014). Eine gewisse Neugier, wie dieses Portal aussieht, war also durchaus vorhanden. Was man in Hamburg mache, sei bundesweit einmalig, erklärte der Staatsrat der Justizbehörde, und könne „für viele andere Bundesländer ein Vorbild“ sein (zitiert bei *Meyer-Wellmann* 2014).

Zum offiziellen Starttermin am 1. Oktober 2014 erfolgte – was bei staatlichen Maßnahmen eher selten der Fall ist – eine stadtweite Plakatierung (400 City-Light-Poster sowie 215 Plakate in U- und S-Bahnhöfen), um die Bürger auf das neue Transparenzportal aufmerksam zu machen (Drucksache 20/13270 vom 7. Oktober 2014, S. 4). Das Vorhaben wurde zudem intensiv von den Medien begleitet, so dass es in der Hansestadt kaum möglich gewesen sein dürfte, nichts davon gehört zu haben.

Die Bürgerschaft hatte den Senat verpflichtet, alle halbe Jahre über den Fortgang des Projekts zu berichten. Diese Pflicht hat er mit den Drucksachen 20/7441 vom 2. April 2013, 20/9512 vom 1. Oktober 2013 und 20/11352 vom 1. April 2014 erfüllt. Mit der Drucksache 20/13270 vom 7. Oktober 2014 berichtete der Senat „abschließend“, wie es gelingen konnte, das Portal sogar noch vor dem geplanten Termin freizuschalten.

Hinsichtlich der Kosten hätten sich keine Umstände ergeben, die Anlass zu einer abweichenden Einschätzung von der mit Drucksache 20/9512 vom 1. Oktober 2013 übermittelten Schätzung geben würden, teilte der Senat in seiner abschließenden Stellungnahme mit. Dort waren die Gesamtkosten für den Aufbau des Informationsregisters mit knapp 5,2 Mio. Euro veranschlagt worden, davon rund 1,5 Mio. Euro für die zehn Mitarbeiter des Projekts, knapp 2 Mio. Euro für software-unterstützte Geschäftsprozesse, jeweils rund eine halbe Million Euro für externe Unterstützung und interne Schulungen sowie 650.000 Euro für das Register selbst, d.h. für technische Anpassungen des bereits bestehenden Hamburg-Portals. Die Umsetzung des Gesetzes „konnte nur in Kooperation mit allen Behörden und insbesondere bei der technischen Umsetzung nur durch enge Zusammenarbeit von Projekt, Dataport, Hitec e.V., dem Fraunhofer-Institut und weiterer Dienstleister gelingen.“

Nach Abschluss der Projektphase zum 31. Dezember 2014 ging die Verantwortung für den Betrieb des Transparenzportals einschließlich seiner strategischen und technischen Weiterentwicklung auf das Staatsarchiv über, das zur Kulturbehörde gehört, während die ministerielle Zuständigkeit für das Gesetz weiterhin bei der Behörde für Justiz und Gleichstellung verbleibt. Die Finanzierung der Fachlichen Leitstelle im Staatsarchiv, die als dauerhaftes Kompetenz- und Kommunikationszentrum für alle Belange des Portals nach innen wie nach außen dienen soll, erfolgt aus dem Einzelplan 3.3 der Kulturbehörde. Da das Portal von den einzelnen Behörden dezentral befüllt werden soll, hofft man, mit drei Stellen für die Leitstelle auszukommen. An laufenden Kosten, einschließlich des Personals, geht man von knapp 1,4 Mio. Euro jährlich aus (Drucksache 20/9512, S. 8).

Bei der Freigabe der Beta-Version des Registers Mitte September konnte man bereits Schriftstücke im Umfang von rund 33 Millionen DIN A4-Seiten einsehen (*Meyer-Wellmann* 2014). Insgesamt wurden 57 Liefersysteme und Datenbestände gemäß den gesetzlichen Vorgaben sukzessive in das Portal integriert, für die manchmal individuelle Schnittstellen programmiert werden mussten. Zum Jahreswechsel 2014/15, als das Projekt offiziell abgeschlossen wurde und das Transparenzportal in den Regelbetrieb gegangen ist, waren dort nach Auskunft der Leitstelle 22.324 Dokumente und Datensätze zugänglich. Da das Portal nicht nur Zugang zu den Informationen gewährt, die nach dem Gesetz

dort zu finden sein müssen, sondern auch zu *Open Data*, zu Geodaten, zu Umweltmessdaten, zum Behördenfinder, zur Behördennummer 115 sowie zu weiteren „transparenten“ Angeboten der Stadt führt, ist eine Abgrenzung zwischen dem Transparenzportal im engeren Sinne und einem Stadtportal im weiteren Sinne schwierig. Daten, die nicht in das Portal eingestellt wurden, können in Hamburg weiterhin auf Antrag zugänglich gemacht werden. Eine frühzeitige Kostenschätzung soll dabei vor überraschenden Forderungen schützen.

Um einschätzen zu können, ob das viele oder wenige Dokumente und Datensätze sind, müsste man wissen, wie viele Dokumente sich insgesamt in Hamburger Akten befinden und über welche Datensätze die Verwaltung verfügt, die nicht in das Portal eingespeist worden sind. Genaue Zahlen kennt wohl niemand. In das Portal geht primär das ein, was gesetzlich gefordert ist und wohl auch allgemein als besonders relevant angesehen wird.

Da das regelmäßige Befüllen des Portals jetzt erst richtig beginnt, entsteht über die Jahre eine riesige Datenbank. Je mehr Daten und Dokumente zentral bereitgestellt werden, desto besser muss die Suchfunktion sein, damit man in diesem Heuhaufen schnell die Stecknadeln findet, die einen interessieren. Dennoch dürfte es schwerer werden, den Überblick zu behalten, je mehr Informationen die Datenbank enthält. Alle Informationen im Register „müssen mindestens zehn Jahre nach ihrer letzten Änderung vorgehalten werden“ (§ 10 Abs. 6 HmTG). Welcher Datenberg hier in zehn Jahren entsteht und wie gut sich die Bürger darin zurechtfinden werden, lässt sich derzeit schwer einschätzen.

Für September 2014 meldete das Portal fast 1,1 Millionen Zugriffe, für Oktober dann 1,8 Millionen, für November knapp 1,9 Millionen und für Dezember rund 2 Millionen. Die Zugriffe werden nach Auskunft der Leitstelle nicht seit dem Start addiert, sondern jeden Monat neu gezählt. Wenn sich die letzte Zahl stabilisiert, dann wären für 2015 also insgesamt rund 24 Millionen Zugriffe zu erwarten. Zwei Millionen Zugriffe pro Monat sind durchaus beachtlich. Gezählt werden Seitenaufrufe, nicht die Anzahl der Besucher. Gemäß § 10 Abs. 4 des Hamburgischen Transparenzgesetzes ist der Zugang zum Informationsregister kostenlos und anonym, so dass die IP-Adressen der Nutzer nicht erhoben werden. Deshalb wissen wir nicht, wie viele Seiten ein Besucher des Portals durchschnittlich aufruft. Da niemand die Nutzer(gruppen) kennt, weiß auch niemand, wie intensiv der „normale“ Bürger dieses Instrument nutzt oder ob es hauptsächlich *special interests* dient, die sich ohnehin professionell mit Politik und Verwaltung beschäftigen.

Die am häufigsten gewählten Suchbegriffe waren im ersten Monat Elbphilharmonie, Baumkataster, Polizei, Gehalt, Baugenehmigung, Bebauungsplan und Hochbahn, im zweiten Monat Elbphilharmonie, Gehalt, Baumkataster und Gehälter. Nach Versuchen, sich zu munitionieren, um politisch mitreden zu können, klingt das eher nicht. Dabei macht der Stadtstaat ein breites Spektrum an Daten und Dokumenten zugänglich, „um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen“ (§ 1 Abs. 1 HmTG). Man unterwirft sich also einer stärkeren Kontrolle in der Hoffnung auf mehr Akzeptanz und Vertrauen, ohne dass diese zwingend zu einer höheren Legitimation staatlichen Handelns führen muss. Im November waren die am häufigsten gewählten Suchbegriffe ähnlich wie in den Vormonaten, allerdings kamen einige neu hinzu: Schuldnerberatung, Olympia, Geodaten und ALKIS. Abgesehen von Baumkatastern und Bebauungsplänen, die das eigene Umfeld betreffen, korrespondiert die Suche also mit aktuellen Diskussionen in der Stadt. Das lässt sich auch an den Themen ablesen, die im

Dezember am meisten angeklickt wurden: Elbphilharmonie, Schuldnerberatung, Olympia, Baugenehmigung, Vergütung, Osterstraße.

Da man nicht nur aus Hamburg, sondern von überall her auf das Portal zugreifen kann, ist unklar, wie viele Hamburger es wirklich nutzen und wie hoch der Anteil derjenigen ist, die nur aus Neugier mal gucken. Wenn sich Touristen vorab über das aktuelle Geschehen in der Hansestadt informieren wollten, dann wäre ein solches Portal sicher hilfreich, aber kein Instrument der Demokratie und höherer Legitimität. Würde man die Anzahl der Zugriffe auf die Hamburger Bevölkerung beziehen, dann wäre sie durchaus beachtlich; würde man sie in Relation zur Gesamtbevölkerung Deutschlands sehen, erschiene sie eher klein. Die Wahrheit dürfte – wie so oft – irgendwo in der Mitte liegen: Interesse wecken kann das Portal nicht nur bei Hamburgern, sondern auch bei Menschen, die dort arbeiten, im Umland wohnen oder eine Reise an die Elbe planen, bei allgemein politisch Interessierten und bei Aktivisten, die ähnliche Projekte verfolgen. All' das trifft aber nicht auf alle zu, die in den bayerischen Alpen oder im Thüringer Wald leben. Insofern ist der Kreis der *potentiellen* Nutzer sicher größer als die Hamburger Einwohnerzahl, aber deutlich kleiner als die deutsche Bevölkerung insgesamt, selbst wenn man Zugriffe aus dem Ausland einbeziehen würde.

Da die Nutzer nicht individuell registriert werden, wissen wir auch nicht, wie hoch der Anteil der „Wiederholungstäter“ ist, also derjenigen, die häufig oder ganz oft auf das Portal zugreifen. Umgekehrt wissen wir nicht, wie viele Hamburger das Portal bisher noch gar nicht genutzt haben. Ohne solche Zahlen ist eine Diskussion über Kosten und Nutzen jedoch schwierig. Es ist zwar bekannt, wie hoch die Steuerzahler in Hamburg eine Opernkarte subventionieren, aber die Durchschnittskosten einer Portalauskunft kann niemand berechnen, weil dazu etliche Parameter fehlen. Zum Vergleich: In Bremen wussten 77 % der Bürger noch Jahre nach der Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes nicht, dass sie ein zentrales elektronisches Register nutzen konnten, um an Informationen der Verwaltung zu kommen, und selbst von denen, die das wussten, gaben zwei Drittel an, dort noch nie nach Informationen gesucht zu haben (*Kubicek/Lippa* 2010b, o.S. [20]). Ob das in Hamburg nach der staatlichen Werbekampagne und der intensiven Begleitung durch die Medien anders aussieht, ist unklar.

Da Zugriffe anonymisiert und pseudonymisiert werden können, ist theoretisch sogar denkbar und praktisch relativ einfach machbar, sie maschinell zu erzeugen. Wer Interesse daran hat, kann „Klicks“ im Internet auch preisgünstig einkaufen. Natürlich können auch Aktivisten immer mal wieder, ohne ein echtes Anliegen zu haben, auf das Portal gehen, um ein starkes Interesse zu simulieren.

Die Anzahl der Dokumente und Datensätze, die die Behörden in das Portal einstellen, könnte man als ihren *Output* bezeichnen, die Anzahl der Zugriffe auf das Portal hingegen schon zum *Outcome* des Gesetzes bzw. des Registers zählen. Was die Bereitstellung der Informationen und deren Nutzung kurz-, mittel- und längerfristig in Gesellschaft und Wirtschaft, in Politik und Verwaltung bewirkt, wäre der *Impact* des Ganzen. Messlatte für die Wirkungen von Gesetz oder Portal sind zunächst die angestrebten Ziele, wobei mit politischen Maßnahmen bekanntlich immer auch Risiken und unbeabsichtigte Nebenfolgen einhergehen. Nur ein Beispiel: „Verträge, die nach Maßgabe dieses Gesetzes bei Vertragsabschluss zu veröffentlichen sind, sind so zu schließen, dass sie frühestens einen Monat nach der Veröffentlichung wirksam werden und die Behörde innerhalb dieser Frist vom Vertrag zurücktreten kann“ (§ 10 Abs. 2 Satz 1 HmTG), wenn der Schwarm (oder ein Konkurrent) dagegen im Netz seine Stimme erhebt. Wie sich das auf die Bereitschaft

von Anbietern auswirkt, über Wochen Verträge mit der Freien und Hansestadt Hamburg auszuhandeln, die plötzlich Makulatur sein können, lässt sich derzeit noch nicht sagen.

Klar sein sollte, dass weder der bloße *Output* noch der erkennbare *Outcome* (im Sinne von Zugriffen) für sich allein für eine höhere Legitimität des staatlichen Handelns sorgen können. Ähnlich wie bei der Beteiligung an Wahlen können relativ wenige Besuche des Portals ein Indiz dafür sein, dass von den meisten der Regierung und der Verwaltung eine hinreichende Legitimität zugesprochen wird, wie auch sehr hohe Zugriffszahlen gerade keine große Zustimmung signalisieren müssen, sondern auf eine misslungene Kommunikation hindeuten können („Fieberkurve“). Die kausalen Beziehungen zwischen Informationsbereitstellung, Nutzungsverhalten und staatlicher Legitimität sind noch ungeklärt. Da für Wahlen, die schon viel länger beforscht werden, bisher kein Konsens erzielt werden konnte, ob eine niedrige Beteiligung undramatisch oder gefährlich ist, ist ein solcher Konsens für die Interpretation der Zugriffszahlen bei Transparenzportalen so schnell nicht zu erwarten. Anzahl der Informationen + intensive Nutzung = höhere Legitimität? Ganz so einfach ist die Sache sicherlich nicht (*Beetham* 1991; *Suchman* 1995).

4 Mehr als Vertrauen? Die Ziele des Gesetzes

Ein Gesetz formal fristgerecht umzusetzen, muss noch nicht heißen, auch die materiellen Ziele zu erreichen, die damit angestrebt wurden. Die Aktivisten, die sich für das Transparenzgesetz eingesetzt haben, haben immer nicht weniger als sechs Ziele genannt, die mit diesem Gesetz und einem Informationsregister erreicht werden sollten. Man wolle mit diesen Instrumenten: (a) Korruption erschweren, (b) Steuerverschwendung vorbeugen, (c) Misstrauen abbauen, (d) Vertrauen in Politik und Verwaltung stärken, (e) Verwaltungsabläufe vereinfachen und (f) Mitbestimmung erleichtern (siehe etwa die Präsentation „Transparenz schafft Vertrauen“ auf der Homepage der Initiative). Um das alles zu bewirken, wolle man, dass Verträge, Gutachten, Statistiken und Verwaltungsvorschriften aufgeführt und im Internet verfügbar gemacht werden. „Wir haben ein Recht zu erfahren, was mit unseren Steuergeldern passiert“, betonten die Aktivisten, und: „Demokratie braucht Transparenz und Vertrauen.“

Die Politik hat diese Ziele übernommen, wie aus der Begründung des Gesetzentwurfs hervorgeht. Der Entwurf verfolge das Anliegen, „die Transparenz und damit die Akzeptanz des Verwaltungshandelns zu erhöhen“, heißt es dort zum Anlass des Gesetzes. Stärker als das alte Recht solle es den Bürgern ermöglichen, „sich im Vorfeld politischer Entscheidungen die notwendigen Informationen zu verschaffen, um sich eine alle maßgeblichen Umstände berücksichtigende Meinung zu bilden und entsprechend qualifizierte Vorschläge einbringen zu können.“ Durch die proaktive Veröffentlichungspflicht werde „die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert, eine Kontrolle staatlichen Handelns sowie Korruptionsprävention ermöglicht und das Kostenbewusstsein der Verwaltung noch weiter geschärft, weil potentielle Nachfragen einen Rechtfertigungsdruck erzeugen.“ Zunehmend setze sich die Erkenntnis durch, „dass Transparenz der öffentlichen Verwaltung nicht nur die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärkt und damit der Politik- und Staatsverdrossenheit entgegenwirkt, sondern auch Manipulation und Korruption erschwert.“ Außerdem seien im Zuge der Beratungen noch Änderungen eingeflossen, die eine ressourcenschonende Umsetzung des Gesetzes zum Ziel hätten, um möglichst wenig zusätzlichen Verwaltungsaufwand hervorzurufen. „Durch das

breit angelegte Informationsregister wird ein Ansteigen von Informationsersuchen nachhaltig verhindert, indem Informationen frei zugänglich gemacht werden und somit auf viele individuelle, bürokratische Anfragen verzichtet werden kann.“

Eine inhaltliche Diskussion darüber, ob alle diese Ziele mit einem einzigen Gesetz erreichbar sind oder ob ein solches Portal überhaupt das geeignete Instrument ist, diese Ziele zu erreichen, fand allerdings nicht statt. Stattdessen wird in der Begründung zum ersten Paragraphen, wo der Zweck des Gesetzes beschrieben wird, proklamiert, es solle „durch Transparenz das Vertrauen in das Handeln von Politik und Verwaltung fördern, ohne deren Handlungsfähigkeit einzuschränken. Gleichzeitig soll das Kostenbewusstsein bei Politik und Verwaltung erhöht werden.“

Da durch dieses Gesetz ausdrücklich ein Paradigmenwechsel staatlichen Handelns – weg vom Prinzip der Verschwiegenheit, hin zum Prinzip der Öffentlichkeit – und der „Abschied vom Amtsgeheimnis“ (vgl. *Wewer* 2012) eingeläutet werden sollte, hätte man erwarten können, dass vorab eine Folgenabschätzung dieses Vorhabens vorgenommen worden wäre, wie sie für grundlegende Regelwerke immer wieder gefordert wird (*Böhret* 2006). Das war aber nicht der Fall. Wenn die Bürgerschaft ihre Forderungen nicht schnell übernehmen würde, hatten die Befürworter damit gedroht, das Volk zu mobilisieren. Einen Gesetzentwurf hatten sie vorsorglich schon ausarbeiten lassen.

Schon die Anhörung im Ausschuss für Justiz, Datenschutz und Gleichstellung am 28. Februar 2012 geriet zur „Farce“. Gleich zu Beginn wies der Vorsitzende darauf hin, dass man „aufgrund der mangelnden Zeit“ bis zur nächsten Sitzung der Bürgerschaft keinen weiteren Termin für eine gemeinsame Auswertung der Anhörung mehr hinbekommen würde, so dass diese getrennt in den Fraktionen erfolgen solle. Während die Initiatoren des Gesetzes ihr Anliegen ausführlich darlegen konnten, stritten die geladenen Sachverständigen darüber, ob sie jeweils nun zehn, fünf oder nur drei Minuten hatten, ihre Position zu begründen. Als Sachverständiger zählte auch *Manfred Redelfs* vom Netzwerk Recherche e.V., seit Jahren einer der Aktivisten für einen „gläsernen Staat“ (*Redelfs* 2003; *Redelfs* 2006), der immerhin berichten konnte, im Vorfeld einfach mal eine (!) Kommune in den USA angerufen zu haben, wo man ihm erklärt habe, das örtliche Informationsregister habe sogar zu einer Entlastung der Verwaltung geführt, weil es jetzt nicht mehr so viele Anfragen gebe. Er habe in Bosnien-Herzegowina und in Irland an Informationsfreiheitsgesetzen mitgewirkt, berichtete hingegen *Klaus Karpen*. „In all diesen Fällen hat sich das, was man sich vorstellte, die Journalisten werden sich auf diese Kataloge, auf diese Informationsregister stürzen, nicht bewahrheitet. Das heißt, der Run auf die Vielfalt der veröffentlichten Dokumente hat nicht stattgefunden.“ Man könne nur sagen, hier werde „mit dem neuen Gesetz ziemlich viel Wind mit einem kurzen Hemde gemacht“ (Wortprotokoll, S. 14). Am Ende wurde das Gesetz in zwei Lesungen hintereinander ohne große Diskussion verabschiedet.

Ein Gesetz, das alle Ziele, die immer wieder genannt wurden, gleichermaßen realisieren würde, wäre so etwas wie eine eierlegende Wollmilchsau. Es würde schon viel bedeuten, wenn sich ein, zwei oder gar die Hälfte der genannten Ziele erreichen ließen. Dass ein bloßes Register dazu führt, sowohl Korruption einzudämmen als auch die Verschwendung von Steuergeldern zu vermeiden, und außerdem noch die Politikverdrossenheit verringert und die Verwaltungsabläufe verschlankt, ist von vornherein nicht zu erwarten. Korruption steht schon lange gesetzlich unter Strafe, ohne dass es deshalb keine mehr geben würde. Warum ein Transparenzportal größere Wirkung haben sollte als die Strafan drohung, ist unklar. Kausale Beziehungen zwischen den angestrebten Zielen und dem

Transparenzgesetz samt Transparenzportal sind nicht zu erkennen. Wie etwa das Kostenbewusstsein der Verwaltungsmitarbeiter ausgeprägter werden soll, nur weil sie jetzt bestimmte Daten und Dokumente in ein Register einstellen müssen, bleibt ebenfalls unklar. Zurück bleibt die Unterstellung, sie (alle) hätten bisher – trotz einschlägiger Vorschriften – ein zu geringes Kostenbewusstsein gehabt. Unterstellt wurde praktisch auch, dass Manipulation und Korruption gravierende Probleme der Hamburgischen Verwaltung seien.

Wenn Gesetz und Portal Korruption erschweren sollen, dann wird suggeriert, dass das die geeigneten Instrumente dafür sind. Es gibt aber keinerlei logische oder empirische Evidenz dafür, dass dies der Fall ist. Das gilt auch für die Behauptung, Transparenz (in Form dieses Portals) sei die Grundlage dafür, dass überhaupt wieder Vertrauen in Politik und Verwaltung entstehen kann oder wieder mehr Vertrauen gegenüber staatlichem Handeln. Das würde nicht nur voraussetzen, dass amtliche Dokumente und Daten, die auf einem solchen Portal für jedermann zugänglich sind, politische und administrative Prozesse tatsächlich transparent machen, sondern auch, dass die Veröffentlichung von Informationen der zentrale Mechanismus ist, der Vertrauen generiert. Beides ist jedoch offenkundig nicht der Fall. *Herbert Kubicek* hat aus seinen Evaluationen des Bremer Beispiels den Schluss gezogen, bisher fehle jeder Nachweis, dass durch die Bereitstellung von Rohdaten politische Entscheidungen und Entscheidungsprozesse wirklich transparent geworden seien. Aus seiner Sicht werde das auch so bleiben, weil dieser Ansatz dafür ungeeignet sei. „Transparenz ist kontextabhängig. Rohdaten sind dekontextualisierte Informationen mit unvollständiger Semantik und weitgehend ohne Pragmatik.“ Sie müssten erst wieder rekontextualisiert werden, um zu mehr Transparenz beitragen zu können, was technisches Wissen und inhaltliches Kontextwissen gleichermaßen erfordere. „Oder einfach ausgedrückt: Rohdaten sind keine gebrauchsfertigen Produkte!“ (*Kubicek* 2012, S. 5).

Open Data-Initiativen täten so, als hätten sie die erste und einzige Strategie zur Schaffung von mehr Transparenz, moniert *Kubicek*, würden aber nicht an bestehende rechtliche, organisatorische und technische Regelungen und Bedingungen anknüpfen, weswegen diese Strategie „nicht alltagstauglich“ sei und „ihre Ziele nicht erreichen“ werde (*Kubicek* 2012, S. 6). Bereitgestellte Rohdaten würden fast ausschließlich von technisch versierten Menschen nachgefragt, und zwar „selten mit dem Ziel von mehr Transparenz und noch seltener mit einem entsprechenden Effekt.“ Haushaltsposten beispielsweise graphisch aufzubereiten, erhöhe möglicherweise die Verständlichkeit, bringe jedoch keine Erweiterung des Informationsgehalts (ebenda, S. 10). Solche Darstellungen machten jedenfalls nicht transparent, wie Haushaltsberatungen abliefen und wie der Haushaltsvollzug funktioniere.

Nach seiner Ansicht sollte man nicht bei den beschaffbaren Rohdaten ansetzen, sondern bei den Dokumenten, die politischen Entscheidungen zugrunde liegen. Wenn diese regelmäßig veröffentlicht würden, sollten auch Rohdaten angefügt werden, damit Behauptungen überprüft werden könnten. Der Entstehungskontext von Daten werde in den Dokumenten meistens besser beschrieben als in Metadaten (*Kubicek* 2012, S. 14). Dokumente, wie z.B. Verträge zur Daseinsvorsorge, sollten weiterverbreitet, aber nicht weiterverarbeitet werden. Und eine Volltextsuche sei in der Regel effektiver als eine indexbasierte Suche (ebenda, S. 13).

Ähnlich wie Daten nicht für sich selbst sprechen, sondern interpretiert werden müssen, wenn man sie richtig verstehen will, sind jedoch auch Dokumente selten selbsterklärend. Sie müssen nicht nur gelesen, sondern auch verstanden, d.h. richtig interpretiert und in einen Kontext eingeordnet werden. Insofern dürfte die Hoffnung trügen, mit immer

mehr Dokumenten, die im Netz bereitgestellt werden, ließe sich wirklich transparent machen, wie Politik, Regierung und Verwaltung funktionieren.

Noch schwieriger ist es häufig, aus einem Dokument abzulesen, wer von einer politischen Entscheidung profitiert und wer dadurch womöglich etwas verliert. Um das einschätzen zu können, muss man schon sehr genau wissen, was eine bestimmte Formel praktisch bedeutet, was ein Prozentsatz alles verändert und wie ein Verweis auf eine andere Regelung zu verstehen ist. Selbst in den Parlamenten verlassen sich die meisten Abgeordneten darauf, dass es Kollegen gibt, die sich in dieses Fachgebiet eingearbeitet haben und begründen können, warum die Fraktion so und nicht anders abstimmen soll. Und da soll der normale Bürger, der im Transparenzportal herumsucht, besser einschätzen können, wem eine bestimmte Vorlage nützt und wem sie schadet? Politisches und administratives Kontextwissen ist auch hier, bei der Cui-bono-Frage, unverzichtbar, um staatliches Handeln wirklich verstehen zu können. Ein besseres Verständnis von Staat, Demokratie und Politik, was für eine höhere Legitimation staatlichen Handelns wichtig sein könnte, vermitteln Transparenzportale schon gar nicht.

5 Legitimation durch Transparenz? Skepsis ist angebracht

Für einen umfassenden Nachweis, dass das Hamburgische Transparenzgesetz nicht das bewirken wird, was uns seine Initiatoren versprochen haben, ist es noch zu früh. Zum 1. Januar 2015 ist es erst aus der Probephase in den Echtbetrieb übergegangen. Aber aufgeschoben ist nicht aufgehoben. In wenigen Jahren schon wird man evaluieren können, ob die Korruption in Hamburg zurückgegangen ist, ob dort weniger Steuern verschwendet werden, ob das Misstrauen gegenüber der Politik geringer geworden und das Vertrauen in Regierung und Verwaltung gewachsen ist, ob die Abläufe einfacher geworden sind und ob die Bürger intensiver mitbestimmen – und ob das alles, wenn es denn zutreffen sollte, einzig und allein daran liegt, dass es im Stadtstaat jetzt ein Transparenzportal gibt. Auf die Ergebnisse einer solchen nachvollziehbaren, transparenten Evaluation, die spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, also im Herbst 2016, vorliegen soll (§ 18 Abs. 2 Satz 3 HmTG), dürfen wir gespannt sein. Meine These ist übrigens, dass das Portal selbst dann nicht wieder abgeschafft wird, wenn sich herausstellen sollte, dass keine dieser Verheißungen eingetreten ist. Was aber lässt sich aus der Hamburger Fallstudie schon heute lernen?

Aktivisten können den Menschen alles Mögliche versprechen, um ihr Anliegen durchzusetzen, aber der Gesetzgeber sollte bescheiden bleiben. Nichts spricht dagegen, das *Web 2.0* zu nutzen, um die Bürger besser zu informieren, aber man sollte sich davor hüten, Transparenz als Allheilmittel gegen alle Übel der Politik (Baumann 2014) oder alle Schwächen der Verwaltung zu verkaufen. Wer etwas verspricht, das er gar nicht halten kann, stärkt die Legitimation staatlichen Handelns nicht, sondern schwächt sie letzten Endes.

Statt sich gesetzlich zu binden, was ins Netz gestellt werden muss, sollte die Exekutive ihre Freiheit bewahren, selbst zu entscheiden, was sinnvoll und nützlich ist. Das enthebt sie nicht der Pflicht, das öffentlich zu begründen und zu vertreten, gibt ihr aber auch die Chance, etwas nicht mehr zu tun, was sich als unnützlich oder zu kostspielig erwiesen hat.

Transparenzportale, wie sie Aktivisten gerne hätten, bringen eine asymmetrische Transparenz: Alles, was der Staat macht, soll möglichst transparent sein; alles, was die

Nutzer machen, soll möglichst niemand wissen. Wenn man Sinn und Unsinn, Kosten und Nutzen, Aufwand und Ertrag vernünftig diskutieren will, dann ist eine halbierte Transparenz nicht hilfreich. Um erkennen zu können, wie die Angebote angenommen werden, muss man den einzelnen Nutzer nicht „gläsern“ machen; aber ohne eine detaillierte Nutzungsstatistik ist eine sinnvolle staatliche Steuerung nicht möglich. Wenn der Staat schon ein Transparenzportal betreibt, sollte er sich selbst keine Augenbinde anlegen lassen.

Instrumente wie Transparenzportale können gute Politik nicht ersetzen. Schlecht zu regieren oder zu verwalten schwächt die Legitimation staatlichen Handelns weitaus stärker, als das ein solches Portal je ausgleichen könnte. Insofern darf man einen solchen Hebel, der die ganze Kultur der Verwaltung verändern soll, auch nicht überschätzen. Wenn die Menschen die Legitimität staatlichen Handelns bewerten, sind andere Faktoren weit aus wichtiger.

Man sollte das Ausmaß der Veränderungen aber auch nicht unterschätzen. Zu wissen, dass bestimmte Dokumente jetzt ins Netz gestellt werden müssen, dürfte den Arbeitsprozess verändern, in dem sie entstehen, und auch das, was aufgeschrieben wird. Es macht einen Unterschied, ob bestimmte Dokumente nur diejenigen zu Gesicht bekommen, die professionell mit dem Vorgang befasst sind, oder ob sie für eine allgemeine Öffentlichkeit gedacht sind. Die Verwaltung wird sich auf die veränderten Rahmenbedingungen einstellen, wie sie schon vieles ausgehalten hat. *Wie* sie darauf reagiert, lässt sich heute noch nicht mit Sicherheit sagen. Schon deshalb geht der Verwaltungswissenschaft die Arbeit nicht aus.

Literatur

- Abgeordnetenhaus Berlin*, 2014: Online-Angebote der Berliner Verwaltung darstellen und ausbauen. Drucksachen 17/1299 und 17/1537 – Schlussbericht. Drucksache 17/1968 vom 10. November.
- Aust, Stefan/Amman, Thomas*, 2014: Digitale Diktatur. Totalüberwachung, Datenmissbrauch, Cyberkrieg, Berlin: Econ.
- 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 (3), S. 398-419.
- Beckedahl, Markus/Lüke, Falk*, 2012: Die digitale Gesellschaft. Netzpolitik, Bürgerrechte und die Machtfrage, München: dtv.
- Beetham, David*, 1991: The Legitimation of Power, Houndsmills u.a.: Macmillan.
- Beisheim, Marianne*, 2005: NGOs und die (politische) Frage nach ihrer Legitimation. Das Beispiel Klimapolitik, in: *Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike* (Hrsg.), NGOs im Prozess der Globalisierung, S. 242-265.
- Berger, Sven*, 2015: Zur Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland seit 2009, in: *Dix u.a.* (Hrsg.), Informationsfreiheit, S. 65-72.
- Beyerlein, Andrea*, 2013: Lob für E-Government, in: *Berliner Zeitung* vom 1. Januar (online).
- Beyes, Timon/Pias, Claus*, 2014: Transparenz und Geheimnis, in: *Zeitschrift für Kulturwissenschaften*, 2, S. 111-117.
- Bieber, Christoph*, 2013: Partizipation und Transparenz: Ab wann haben Schlagworte Substanz?, in: *Eumann, Marc Jan/Gerlach, Frank/Rößner, Tabea/Stadelmaier, Martin* (Hrsg.), Medien, Netz und Öffentlichkeit: Impulse für die digitale Gesellschaft, Exxen: Klartext, S. 55-60.
- Böhret, Carl*, 2006: Bessere Rechtsvorschriften durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Ein Uralt-Thema, in: *Verwaltung & Management*, 12(6), S. 284-292.
- Bröhmer, Josef*, 2004: Transparenz als Verfassungsprinzip, Tübingen: Mohr Siebeck.

- Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike*, 2005 (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2010: Wortprotokoll/Protokoll der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Justiz, Datenschutz und Gleichstellung vom 28. Februar, 20. Wahlperiode, Nr. 20/10.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2011a: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Rolf Niedmers (CDU). Betr.: Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz, Drucksache 20/1126 vom 27. Juli.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2011b: Antrag der Abgeordneten Finn-Ole Ritter, Robert Bläsing (FDP) und Fraktion. Betr.: Rechte der Hamburger auf Informationszugang stärken, Drucksache 20/1971 vom 26. Oktober.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2011c: Unterrichtung durch die Präsidentin der Bürgerschaft. Betr.: Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, Drucksache 20/2741 vom 20. Dezember.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012a: Feststellung des Senats über das Zustandekommen der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, Drucksache 20/2720 vom 3. Januar.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012b: Bericht des Ausschusses für Justiz, Datenschutz und Gleichstellung über die Drucksachen 20/2720: Feststellung des Senats über das Zustandekommen der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“ (Senatsmitteilung), und 20/2741: Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“ (Unterrichtung durch die Präsidentin der Bürgerschaft), Drucksache 20/3436 vom 2. März.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012c: Antrag der Abgeordneten Finn-Ole Ritter, Robert Bläsing (FDP) und Fraktion. Betr.: Bericht des Ausschusses für Justiz, Datenschutz und Gleichstellung über die Drucksachen 20/2720 und 20/2741, Drucksache 20/3649 vom 27. März.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012d: Antrag der Abgeordneten Farid Müller ..., Dr. Till Steffen (GAL) und Fraktion zu Drucksache 20/3436. Betr.: Volksinitiative für ein Hamburger Transparenzgesetz, Drucksache 20/3676 vom 28. März.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012e: Antrag der Abgeordneten Urs Tabbert, Carola Veit (SPD) und Fraktion. Betr.: Weiterentwicklung des Hamburger Informationsfreiheitsrechts – Schaffung eines Transparenzgesetzes, Drucksache 20/4268 vom 23. Mai.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012f: Antrag der Abgeordneten Dr. Andreas Dressel, Carola Veit (SPD) und Fraktion, der Abgeordneten Viviane Spethmann, André Trepoll (CDU) und Fraktion, der Abgeordneten Antje Möller, Jens Kerstan (GAL) und Fraktion, der Abgeordneten Finn-Ole Ritter, Robert Bläsing (FDP) und Fraktion, der Abgeordneten Christiane Schneider, Cansu Özdemir (DIE LINKE) und Fraktion zu Drucksache 20/4268. Betr.: Erlass eines Hamburger Transparenzgesetzes (HmTG), Drucksache 20/4466 vom 12. Juni.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012g: Feststellung des Senats über die Rücknahme der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, Drucksache 20/4929 vom 14. August.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012h: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus-Peter Hesse und Karin Brien (CDU). Betr.: Wie transparent ist der Senat?, Drucksache 20/5276 vom 13. September.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014i: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Tim Golke (Fraktion DIE LINKE). Betr.: Neues Transparenzgesetz und Auswirkungen für Baugenehmigungen und Vorbescheide, Drucksache 20/5928 vom 22. November.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2013a: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Juni 2012 „Erlass eines Hamburgischen Transparenzgesetzes“ (Ziffer 2 der Drucksache 20/4466), Drucksache 20/7441 vom 2. April.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2013b: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Juni 2012, Drucksache 20/9512 vom 1. Oktober.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2013c: Antrag der Abgeordneten Urs Tabbert, Sabine Steppat (SPD) und Fraktion. Betr.: Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes – Möglichkeiten für mehr Transparenz in der mittelbaren Staatsverwaltung, Drucksache 20/9677 vom 22. Oktober.

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2013d: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Finn-Ole Ritter und Robert Bläsing (FDP). Betr.: Staatsverträge und Hamburgisches Transparenzgesetz (HmTG), Drucksache 20/9719 vom 24. Oktober.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014a: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Roland Heinze und Thilo Kleibauer (CDU). Betr.: Wollen sich öffentliche Unternehmen der Transparenz entziehen?, Drucksache 20/10952 vom 20. Februar.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014b: Stellungnahme des Senats zu den Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Juni 2012 und vom 23. Oktober 2013 „Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes – Möglichkeiten für mehr Transparenz auch in der mittelbaren Senatsverwaltung“ (Drucksache 20/9677), Drucksache 20/11352 vom 1. April.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014c: Gesetzentwurf der Abgeordneten Finn-Ole Ritter, Robert Bläsing (FDP) und Fraktion. Betr.: Fortentwicklung des Transparenzgesetzes – Recht auf Einblick in die eigene Steuerakte schaffen, Drucksache 20/11602 vom 6. Mai.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014d: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Finn-Ole Ritter (FDP). Betr.: Bearbeitung der Auskunftsansprüche nach dem Transparenzgesetz, Drucksache 20/12716 vom 15. August.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014e: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Finn-Ole Ritter (FDP). Betr.: Auskunftsansprüche nach dem Transparenzgesetz, Bearbeitung und Bearbeitungsdauer, Drucksache 20/12914 vom 3. September.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014f: Feststellung des Senats über die Rücknahme der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, Drucksache 20/4929 vom 3. September.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014g: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 27. März 2013 „Transparenz als Daueraufgabe – regelmäßige Berichterstattung über die Vergütung der Vorstände und Geschäftsführungen Hamburger Beteiligungen“, Drucksache 20/11657 vom 29. April. Anlage: Bericht über die Jahre 2000 – 2012 (Drucksache 20/7236).
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014h: Antrag der Abgeordneten Andrea Rugbarth, Dr. Monika Schaal (SPD) und Fraktion. Betr.: Vorgaben des Hamburger Corporate Governance Kodex und des Transparenzgesetzes Schritt für Schritt im Bereich der öffentlichen Unternehmen umsetzen und durchsetzen, Drucksache 20/13123 vom 23. September.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014i: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Juni 2012, Drucksache 20/4466 vom 7. Oktober.
- Bull, Hans-Peter*, 2014: Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer. Eine kritische Analyse des Standortauswahlgesetzes, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 67 (21), S. 897-907.
- Christensen, Tom/Laegreid, Per/Rykkja, Lise H.*, 2014: *Chrisis Management Organization: Building Governance Capacity and Legitimacy*, Bergen: Uni Research Rokkan Centre (Working Paper 11-2014).
- Claus, Frank u.a.*, 2013: *Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Broschüre).
- Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit*, 2012: Stellungnahme des HmBfDI zum Transparenzgesetz, Schreiben vom 27. Februar.
- Dix, Alexander u.a.* (Hrsg.): *Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2014*, Berlin: lexixion Verlag.
- Forssbeck, Jens/Oxelheim, Lars*, 2014: *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*, Oxford: University Press.
- Fuchs, Dieter*, 1989: *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Greiffenhagen, Martin*, 1997: *Politische Legitimität in Deutschland*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Groß, Maria Helene*, 2014: GovData – Das Datenportal für Deutschland, in: *Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar* (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration*, S. 109-116.
- Gusy, Christoph*, 2014: Der transparente Staat, in: *Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar* (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration*, S. 81-93.
- Hart, Thomas/Welzel, Caolin/Garstka, Hansjürgen*, 2004: *Informationsfreiheit: Die „gläserne Bürokratie“ als Bürgerrecht?*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

- Heidorn, Joachim*, 1982: Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Heins, Volker*, 2005: Mächtige Zwerge, umstrittene Riesen. NGOs als Partner und Gegenspieler transnationaler Unternehmen und internationaler Organisationen, in: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.), NGOs im Prozess der Globalisierung, S. 172-211.
- Heller, Christian*, 2011: Post-Privacy. Prima leben ohne Privatsphäre, München: C.H. Beck.
- 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.
- Initiative D 21/ipima*, 2014 (Hrsg.): eGovernment Monitor 2014: Nutzung und Akzeptanz von elektronischen Bürgerdiensten im internationalen Vergleich, Berlin: Broschüre.
- Initiative D 21/TNS Infratest*, 2014 (Hrsg.): D21-Digital-Index 2014: Die Entwicklung der digitalen Gesellschaft in Deutschland, Berlin: Broschüre.
- Jarvis, Jeff*, 2012: Mehr Transparenz wagen! Wie Facebook, Twitter & Co. die Welt erneuern, Berlin: Quadriga.
- Keen, Andrew*, 2015: Das digitale Debakel. Warum das Internet gescheitert ist – und wie wir es retten können, München: DVA.
- Khagram, Sanjeev/de Renzio, Paolo/Fung, Archon*, 2013: Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World, in: *dies.: Open Budget: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation and Accountability*, Washington: Brookings, S. 1-50.
- Kielmansegg, Peter Graf*, 1976 (Hrsg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme, Opladen: Westdeutscher Verlag (= PVS-Sonderheft 7).
- Kielmansegg, Peter Graf*, 1997: Legitimität als analytische Kategorie (1971), in: *Seibel, Wolfgang/Medick-Krakau, Monika/Münkler, Herfried/Greven, Michael Th.* (Hrsg.), Demokratische Politik – Analyse und Theorie. Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 62-96.
- Kleindiek, Ralf*, 2013: Machen Volksgesetzgebung und Transparenz unsere Demokratie besser?, in: *Bäuerle, Michael/Dann, Philipp/Wallrabenstein, Astrid* (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven. Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 175-198.
- König, Klaus/Dose, Nicolai*, 1993 (Hrsg.): Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag.
- 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 verfügbar unter: <http://www.eurozine.com/articles/2014-02-20-krastev-de.html>.
- Krastev, Ivan*, 2015: Die große Illusion. Transparenz schafft Vertrauen, ist aber kein Garant für demokratische Teilhabe, in: *Le Monde diplomatique*, 16, S. 88-93.
- Kraus, Peter A.*, 2004: Die Begründung demokratischer Politik in Europa. Zur Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation bei Fritz W. Scharpf, in: *Leviathan*, 32 (4), S. 558-567.
- Krell, Christian/Mörschel, Tobias*, 2015 (Hrsg.): Werte und Politik, Wiesbaden: Springer VS.
- Kubicek, Herbert*, 2011: Machbarkeit von Open Government Data in Bremen. Sachstandsbericht und Empfehlungen für die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Bremen: Institut für Informationsmanagement.
- Kubicek, Herbert*, 2012: Open Government Data und Informationsfreiheit: Zwei Wege zum selben Ziel?, Bremen: Präsentation.
- Kubicek, Herbert*, 2013: Die Umsetzung der Veröffentlichungspflicht nach § 11 BremIFG. Defizite, gestiegene Erwartungen und Empfehlungen für Verbesserungen, Bremen: ifib consult GmbH.
- Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara*, 2010a: Evaluation des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG). Bericht über die Umsetzung des BremIFG sowie seine Auswirkungen im Zeitraum 1. August 2006 bis 31.12.2009, Bremen: Institut für Informationsmanagement.

- Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara*, 2010b: Die Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes Bremen. Ein Erfahrungsbericht, Bremen: Präsentation.
- Leidhold, Wolfgang*, 2014: Wege und Abwege in die transparente Gesellschaft: Von der Geschichte und Gegenwart der digitalen Kultur, in: *Die Politische Meinung*, 59 (526), S. 12-18.
- Linnert, Karoline u.a.*, 2011: Bremer Empfehlung zu Open Government Data. Ein elektronischer Weg zu besserem Informationszugang und mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung, Bremen: vielf. Manuskript.
- Lobe, Adrian*, 2015: Brauchen wir noch Gesetze, wenn Rechner herrschen?, in: *Frankfurter Allgemeine* vom 7. Januar, S. 13.
- Luhmann, Niklas*, 1989: Legitimation durch Verfahren, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Maier-Rigaud, Remi*, 2014: Zwischen Transparenz und Geheimhaltung: Was bedeutet TTIP für die Veröffentlichungspraxis klinischer Studien im Arzneimittelbereich?, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 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*, 16, S. 80-83.
- Mandt, Hella*, 1995: Legitimität, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.), *Lexikon der Politik*, Bd. 1: Politische Theorien, München: C.H. Beck, S. 284-298.
- Meyer-Wellmann, Jens*, 2014: Ansturm auf das Hamburger Transparenzregister, in: *Die Welt* vom 15. September. Online verfügbar unter: <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article132270299/Ansturm-auf-Hamburger-Transparenzregister.html>.
- Nohlen, Dieter*, 2011: Legitimität, in: *Nohlen, Dieter/Grotz, Florian* (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*, Fünfte, überarb. und erw. Aufl., München: C.H. Beck, S. 340-341.
- Offe, Claus*, 2015: „Gutes Regieren“. Die Wiedergewinnung politischer Handlungsfähigkeit, in: *Krell, Christian/Mörschel, Tobias* (Hrsg.), *Werte und Politik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 157-168.
- O'Neill, Onora*, 2002: Reith Lectures 2002: A Question of Trust. Lecture 4: Trust and Transparency, BBC. Online verfügbar unter: <http://www.bbc.co.uk/programmes/p00ghvd8>.
- Raab, Heike*, 2014: Das Rheinland-Pfalz-Portal, in: *Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar* (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration*, Baden-Baden: Nomos, S. 117-122.
- Redelfs, Manfred*, 2003: Informationsfreiheitsgesetz in Deutschland. Der langsame Abschied vom „Amtsgeheimnis“, in: *Schulzki-Hadouti, Christiane* (Hrsg.), *Bürgerrechte im Netz*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 190-209.
- Redelfs, Manfred*, 2006: Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten, in: *Leif, Thomas/Speth, Rudolf* (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).
- Scharpf, Fritz W.*, 2004: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (= MPIfG Working Paper 04/6).
- Schmedes, Hans-Jörg/Ruhose, Fedor*, 2015: Vertrauen, Teilhabe und Transparenz. Werte und Legitimation von Politik, in: *Krell, Christian/Mörschel, Tobias* (Hrsg.), *Werte und Politik*, S. 169-192.
- Schnabel, Christoph*, 2015: Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 7 Hamburgisches Transparenzgesetz, in: *Dix u.a.* (Hrsg.), *Informationsfreiheit*, S. 175-200.
- Schoch, Friedrich*, 2015: Informationszugang im parlamentarischen Bereich, in: *Dix u.a.* (Hrsg.), *Informationsfreiheit*, S. 175-200.
- Schürmann, Frank*, 1992: Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung, Berlin.
- Senatsverwaltung für Inneres und Sport*, 2014: Staatssekretär Statzkowski: Online-Angebote der Berliner Verwaltung werden stark nachgefragt, Pressemitteilung Nr. 84 vom 27. November.
- Soldt, Rüdiger*, 2015: Das Volk weiß es nicht besser, in: *Frankfurter Allgemeine* vom 17. Februar, S. 8.
- Suchman, Mark C.*, 1995: Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches in: *The Academy of Management Review*, 20(3), S. 571-610.
- Sztompka, Piotr*, 2010: Does Democracy Need Trust, or Distrust, or Both?, in: *Jansen, Stephan A./Schröter, Eckhard/Stehr, Nico* (Hrsg.), *Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen*, Wiesbaden: VS Springer, S. 248-291.

- Westle, Bettina*, 1989: Politische Legitimität. Theorien, Konzepte, empirische Befunde, Baden-Baden: Nomos.
- Westle, Bettina*, 2000: Legitimität, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Politik-Lexikon. 3., völlig überarb. und erw. Aufl., München: Oldenbourg, S. 346-350.
- Wewer, Götrik*, 2012: Auf dem Weg zum gläsernen Staat? Privatsphäre und Geheimnis im digitalen Zeitalter, in: *der moderne Staat*, 5(2), S. 247-262.
- Wewer, Götrik*, 2014: Open Government, Staat und Demokratie. Aufsätze zu Transparenz, Partizipation und Kollaboration, Berlin: edition sigma.
- Wewer, Götrik*, 2015a: Wundermittel Transparenz? Über Informationsfreiheit und Transparenzgesetze, in: *Dix u.a.* (Hrsg.), Informationsfreiheit, S. 161-174.
- Wewer, Götrik*, 2015b: Die Lobby des Guten. Interesse und Gemeinwohl im digitalen Zeitalter, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut.
- Wind, Martin/Kubicek, Herbert*, 2011: Vom Informationsregister zu Apps4Bremen, in: *dataport*, S. 14-16.

Anschrift des Autors:

Götrik Wewer c/o DIVSI, Mittelweg 110 b, 20149 Hamburg
E-Mail: Goettrik.Wewer@deutschepost.de