



# Digitale Transparenz

Caroline Fischer und Sascha Kraus

## Inhalt

1 Klärung des Begriffs .....	2
2 Theoretische Grundlagen .....	4
3 Praktische Anwendung .....	6
4 Umsetzungsstand und Auswirkungen .....	9
5 Perspektiven für Staat und Verwaltung .....	11
Literatur .....	12

## Zusammenfassung

Transparenz ist kein neuer Begriff, sondern im Zusammenhang mit Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung oder Demokratie schon lange Gegenstand politischer Theorie und Praxis. Transparenz bedeutet, dass etwa Verwaltungsbehörden relevante Informationen und Daten über ihre Entscheidungsprozesse, Funktionsweisen und Performanz offenlegen. Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien machen Transparenzschaffung einfacher, kostengünstiger und schneller und können so zu neuen Formen und einer neuen Qualität von Transparenz in Politik und Verwaltung führen. Open-Data-Portale, Dashboards oder Statusanzeigen sind praktische Beispiele für digitale Transparenz. Zugleich kann insbesondere datenbasierte Transparenz auch als Grundlage und Katalysator für die weitergehende Digitalisierung von Staat und Verwaltung dienen. Dabei geht digitale Transparenz für Staat und Verwaltung, deren Mitarbeiter\*innen sowie für Dritte, wie etwa Bürger\*innen, auch mit verschiedenen Barrieren und Herausforderungen einher, welche überfordernd wirken und zu Ineffizienzen führen

---

C. Fischer (✉)  
University of Twente, Enschede, Netherlands  
E-Mail: [c.fischer@utwente.nl](mailto:c.fischer@utwente.nl)

S. Kraus  
Capgemini Deutschland, Berlin, Deutschland  
E-Mail: [sascha.kraus@capgemini.com](mailto:sascha.kraus@capgemini.com)

können. Ob und für wen digitale Transparenz tatsächlich einen Gewinn darstellen kann, ist immer auch eine Frage der Perspektive.

---

### Schlüsselwörter

Digital Government · Open Government Data · Portal · Dashboard · Offenheit · Geheimhaltung

---

## 1 Klärung des Begriffs

In den letzten Jahrzehnten hat Transparenz in der öffentlichen Diskussion und administrativen Praxis an Popularität gewonnen. Das Konzept ist im Zusammenhang von Verwaltungsmodernisierung und offenem Regierungshandeln (*Open Government*) zu einem Schlüsselbegriff geworden und wird nicht zuletzt in der Daten- und Open-Data-Strategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 sowie im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP vom 24. November 2021 prominent platziert und in einem Atemzug mit der Digitalisierung von Staat und Verwaltung genannt. Gleichzeitig wird Transparenz häufig nicht eindeutig definiert und unzureichend von verwandten Begriffen abgegrenzt. In Wissenschaft und Praxis finden sich zahlreiche Umschreibungen von Transparenz als Instrument zur Schaffung von Klarheit und Offenheit in Staat und Verwaltung in Abgrenzung zum Geheimen und zu opakem staatlichen Handeln. Andere wiederum betonen Nachvollziehbarkeit, Vorhersehbarkeit, die Kontrolle von Regeln und politischen Entscheidungen (*accountability*). Nach Grimmelikhuijsen und Meijer (2014, S. 139) kann Transparenz in Politik und Verwaltung wie folgt definiert werden:

„Transparency is the availability of information about an organization or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance of that organization.“

Zwischen Digitalisierung und Transparenz in Staat und Verwaltung besteht eine wechselseitige Beziehung (August und Osrecki 2019, S. 10). Zum einen bezeichnet digitale Transparenz die Bereitstellung von Informationen und Daten sowie den freien Zugang zu ihnen mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Internet (etwa Lucke 2010; Matheus et al. 2021). Die Bereitstellung und Auswertung von staatlichen Informationen und Daten soll es ermöglichen, Politik und Verwaltung zu kontrollieren und gegebenenfalls zur Rechenschaft ziehen. Sie soll so zu einem effizienteren und effektiveren Regieren und Verwalten beitragen. Zum anderen kann insbesondere datenbasierte Transparenz auch die Grundlage und ein Katalysator für die weitergehende Digitalisierung von Staat und Verwaltung sein.

Entsprechend des Verständnisses von Transparenz als institutionalisierte Beziehung zwischen mindestens zwei Akteuren können drei grundlegende Elemente von Transparenzmaßnahmen identifiziert werden: (1) ein *Objekt*, das Gegenstand der Transparenzschaffung ist, (2) ein *Subjekt*, auf das sich die Transparenzschaffung

bezieht und welches die in diesem Zusammenhang zur Verfügung gestellten Informationen weiterverarbeitet, sowie (3) *Mittel* und *Instrumente*, mit deren Hilfe die Transparenzschaffung erfolgt (Richter 2017).

Zudem müssen verschiedene Formen und Varianten von Transparenz unterschieden werden. Idealtypisch lassen sich zunächst zwei Richtungen abgrenzen (Heald 2006, S. 27 f.):

- *Vertikale Transparenz*: Transparenz kann nach oben oder nach unten gerichtet sein. Aufwärts gerichtete Transparenz bedeutet, dass ein hierarchisch höher gestellter Akteur (Prinzipal) das Verhalten oder die Performanz eines hierarchisch untergebenen Akteurs (Agent) beobachten kann. Abwärts gerichtete Transparenz ermöglicht es wiederum dem Agenten, den Prinzipal zu beobachten. Vertikale Transparenzschaffung findet etwa zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter\*innen, Ministerien und deren nachgeordneten Behörden oder zwischen Staat und Bürger\*innen statt.
- *Horizontale Transparenz*: Transparenz kann nach außen oder nach innen gerichtet sein. Nach außen gerichtete Transparenz ermöglicht es Akteuren in Organisationen, das Organisationsumfeld zu beobachten. Nach innen gerichtete Transparenz bedeutet, dass externe Akteure das Verhalten oder die Performanz von Organisationen und ihren Mitgliedern beobachten können. Horizontale Transparenzschaffung in Politik und Verwaltung ist zwischen verschiedenen Organisationen oder Organisationseinheiten, insbesondere aber gegenüber Bürger\*innen denkbar.

Weiterhin lassen sich verschiedene objektbezogene Formen von Transparenz unterscheiden. Grundlegend müssen individuelle und institutionelle Transparenz voneinander abgegrenzt werden. In der Regel wird unter Transparenz die Transparenz des Staates gegenüber den Bürger\*innen verstanden (*institutionelle Transparenz*), nicht aber der Bürger\*innen gegenüber dem Staat (*individuelle Transparenz*). Im Folgenden wird ausschließlich institutionelle Transparenz von Staat und Verwaltung behandelt.

Nach Heald (2006, S. 29 ff.) lassen sich zudem zahlreiche Varianten der Transparenzschaffung in Bezug auf deren Instrumente und Modi differenzieren. Diese sind für die Analyse von Transparenzmaßnahmen und ihrer jeweiligen Effekte relevant:

- *Prozess- und Ergebnistransparenz*: *Prozesstransparenz* kann als Zugang zu Informationen über Beratungs-, Verhandlungs-, Entscheidungs- sowie Leistungserstellungsprozesse verstanden werden (das ‚Wie‘). *Ergebnistransparenz* hingegen bezieht sich auf Inputs, Outputs und Outcomes von politischen und administrativen Entscheidungen (das ‚Was‘). Insgesamt kann Prozesstransparenz als umfassender betrachtet werden, weil nicht bloß Ergebnisse offengelegt werden, sondern auch Informationen zu deren Entstehung.
- *Retrospektive und Echtzeit-Transparenz*: *Retrospektive Transparenz* meint die (un)regelmäßige Veröffentlichung von Informationen zu Prozessen und Ergebnissen zu

einem nachgelagerten Zeitpunkt, also etwa Berichte und Akten. Hingegen werden bei der *Echtzeit-Transparenz* relevante Informationen unmittelbar und fortlaufend zur Verfügung gestellt, etwa bei Live-Übertragungen von Parlamentsdebatten oder Gremiensitzungen.

- Passive und aktive Transparenz: *Passive Transparenz* beschreibt den Zugang zu Informationen auf Nachfrage oder Anweisung externer oder hierarchisch übergeordneter Akteure (*transparency by demand*). Sie entsteht beispielsweise durch Informationsfreiheitsanfragen. Passive Transparenz setzt voraus, dass bekannt ist, welche Informationen nachgefragt werden können (Informationsregister). *Aktive Transparenz* hingegen meint die proaktive Bereitstellung von Informationen (*transparency by default*), etwa über Datenportale (*Open Government Data*). Hierbei wird deutlich, dass Transparenz keinesfalls mit Informationsfreiheit oder *Open Government Data* synonym ist.
- Intendierte und nicht-intendierte Transparenz: *Intendierte Transparenz* ist ein beabsichtigter Zugang zu Informationen. *Nicht-intendierte Transparenz* entsteht hingegen, wenn Informationen veröffentlicht werden, die aufgrund von Einschränkungen (Datenschutz, nationale Sicherheit etc.) oder aus strategischen Gründen vertraulich oder geheim waren. Sie kann etwa durch Unachtsamkeit, *Hacks*, *Leaks* oder *Whistleblowing* entstehen.

Zusätzlich zur Form der veröffentlichten Information und dem damit einhergehenden Bereitstellungsprozess muss in nominale und effektive Transparenz unterschieden werden. *Nominale Transparenz* kann als Transparenz „auf dem Papier“ verstanden werden, wohingegen sich *effektive Transparenz* auf die tatsächliche Transparenz von Staat und Verwaltung bezieht, die für Bürger\*innen entsteht. Die Lücke zwischen beiden wird auch als „Illusion von Transparenz“ bezeichnet (*transparency illusion*) und tritt auf, wenn zwar zahlreiche Informationen veröffentlicht werden, diese aber aufgrund ihrer Fülle oder Komplexität von Bürger\*innen nicht verstanden und genutzt werden können (*information overload*). Effektive Transparenz hängt damit immer auch von den entsprechenden Adressat\*innen ab.

---

## 2 Theoretische Grundlagen

Transparenz ist keine Erfindung des 20. oder gar 21. Jahrhunderts, sondern im Zusammenhang mit Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung oder Demokratie schon lange Gegenstand politischer Theorie und Praxis. Es ist eine der ältesten politischen Ideen, dass eine Regierung regelgebunden handelt (Rechtsstaatlichkeit) und ihr Handeln kontrolliert wird (Gewaltenteilung und -kontrolle). Hierfür ist Transparenz eine zentrale Voraussetzung.

Der Philosoph und politische Theoretiker Jeremy Bentham entwickelte das Konzept – aufbauend auf den Ideen von Jean-Jacques Rousseau zum Naturzustand und von Immanuel Kant zur Publizität als Veröffentlichungspflicht und Meinungsfreiheit – weiter und gilt als Schöpfer des politischen Transparenzbegriffs (entsprechende Werke u. a.: *A Fragment on Government* 1776 [1843], *Panopticon* 1787 [1843] und

Constitutional Code 1830 [1843]). Zum einen fügt Bentham dem *produktorientierten Blick* auf Transparenz von Kant einen *prozessorientierten* Ansatz hinzu, indem er Kants Veröffentlichungspflicht um eine Besuchs- und Medienöffentlichkeit erweitert. Politische Institutionen sollen den Bürger\*innen offenstehen und so die politische Entscheidungsfindung transparent(er) machen. Transparenz wird darauf aufbauend auch als Basis von Deliberation und Partizipation beschrieben.

Zum anderen führt Bentham auch eine qualitative Anforderung an Transparenz ein: deren *Simplexität*, also Klarheit, Korrektheit und Vollständigkeit. Sie soll verzerrte Informationen und Täuschung verhindern. Mit Blick auf Staat und Verwaltung bedeutet dies auch, dass politische Institutionen und Behörden mit klar zugeordneten Verantwortlichkeiten sicherstellen müssen, dass die politisch Handelnden identifiziert werden können. Allerdings darf nach Bentham geheim bleiben, was einen Schaden für Privatpersonen erzeugen kann oder eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellt. Er schränkt Transparenz also ein, anstatt sich für radikale Transparenz auszusprechen.

Darüber hinaus spiegelt sich die transparente Institutionenstruktur Benthams in seiner Idee eines Panoptikums wider, das gleichzeitig die größten Probleme von Transparenz deutlich macht. Dabei handelt es sich um ein gläsernes Gefängnis, von dessen Zentrum aus alle rundherum angeordneten Zellen eingesehen werden können. Gleichzeitig aber ist kein Blick aus den Zellen ins Zentrum möglich. Dieses Konzept wird unter anderem von Michel Foucault als Symbol allgegenwärtiger Disziplinarmacht kritisiert. Die Transparenz des Staates gegenüber dem Individuum wird hier verkehrt in eine Transparenz des Individuums gegenüber dem Staat. Diese Ideen wirken in Debatten um Transparenz bis heute nach, beispielsweise bei Diskussionen zu Ausnahmetatbeständen von Informationsfreiheitsgesetzen oder bei Bedenken gegenüber einem digitalen, transparenten „Überwachungsstaat“.

In den letzten drei Jahrzehnten hat Transparenz sich vor allem durch die zunehmende Digitalisierung sowie durch die erfolgreiche Arbeit von Nichtregierungsorganisationen und Initiativen wie *Transparency International* oder die *Sunlight Foundation*, aber auch durch internationale Reformansätze wie *New Public Management (NPM)* und *Open Government* zu einer neuen globalen Norm entwickelt. Im NPM soll Transparenz z. B. durch Audits und Benchmarking die Überprüfung der Zielerfüllung und eine *Output*-Steuerung der öffentlichen Verwaltung erreichen. Der „Dienstleistungsstaat“ soll gegenüber den Bürger\*innen rechenschaftspflichtig sein, die als Kund\*innen der Verwaltung verstanden werden. Zugleich verstärken Privatisierung und Outsourcing im Zuge von NPM-Reformen Transparenzprobleme, weil ausgelagerte Aufgaben nicht mehr den staatlichen Transparenzpflichten unterliegen.

Open Government bezeichnet hingegen ein Paradigma für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln, welches durch die drei Säulen Transparenz, Partizipation und Kollaboration politisches und administratives Handeln verbessern möchte. Transparenz spielt dabei als Grundlage von Partizipation und Kollaboration eine zentrale Rolle.

Im Zusammenhang mit der globalen Verbreitung von Transparenz betrachten einige Autor\*innen Transparenz als eine Norm, die einen Wert an sich besitzt,

keinen weiteren Nutzen haben muss und durchaus Kosten verursachen darf. Die Mehrheit der Literatur sieht in Transparenz aber keinen Selbstzweck und plädiert dafür, auch hier zwischen Kosten und Nutzen abzuwägen. Transparenz sollte dennoch nicht nur an ihren Wirkungen gemessen werden, sondern hat als demokratische Grundnorm einen intrinsischen Wert.

An positiven *Wirkungen* wird Transparenz die Reduktion von Korruption, eine effizientere Arbeit von Regierung und Verwaltung sowie die Stärkung der Legitimation eines Staates zugeschrieben. Außerdem soll sich insbesondere datenbasierte Transparenz positiv auf die Digitalisierung von Staat und Verwaltung auswirken. Zugleich ist umstritten, ob Transparenz etwa Vertrauen unter den Bürger\*innen schafft oder sogar verringert, die Arbeit der Regierung untergräbt und dabei hohe (Opportunitäts-)Kosten erzeugt.

Die empirische Forschung zeichnet ein komplexes Bild: Transparenzmaßnahmen haben häufig sowohl positive als auch negative oder gar keine nachweisbaren Effekte. Cucciniello et al. (2017) haben in ihrer Meta-Analyse zu Effekten von Transparenz gezeigt, dass diese das Risiko von Korruption senkt und sich positiv auf das Finanzmanagement von (staatlichen) Organisationen auswirkt. Das kann die Zufriedenheit der Bürger\*innen mit Regierung und Verwaltung positiv beeinflussen und sich auf deren Partizipation auswirken. Deutlich wird dennoch, dass die meisten Wirkungen von Transparenz empirisch bisher nicht eindeutig nachgewiesen werden konnten. Außerdem sind viele der prognostizierten Wirkungen von Transparenz schlicht nicht messbar (Hood 2006, S. 217 ff.).

Unabhängig davon kann Transparenz auch *pervertierende bzw. nicht-intendierte Wirkungen* haben und zu *Ausweich- und Umgehungsverhalten* führen. Dazu gehören etwa neue Formen von Informalität (informelle Absprachen, veränderte Aktenführung etc.), sogenannte *gaming*-Strategien zur gezielten Manipulation von Daten und Informationen für quantitative Leistungsmessungen oder aber die Bereitstellung von irrelevanten, sehr vielen und/oder komplexen Daten (*information overload, snowing*). Damit werden zwar formale Transparenzvorgaben erfüllt, aber verwaltungsinterne Fehler, Missstände oder illegales Verhalten verheimlicht (Ringel und Reischauer 2019, S. 230 ff.). Ein solches Umgehungsverhalten lässt sich durch tatsächliche oder vermeintliche organisatorische Notwendigkeiten (kurzer Dienstweg, Experimentierräume etc.) und durch Angst vor der Offenlegung von internen Fehlern (*blame avoidance*) erklären. Dies verdeutlicht, dass Transparenzmaßnahmen – insbesondere in stark weberianisch geprägten Verwaltungen wie in Deutschland – immer auch eng mit Machtfragen zusammenhängen.

---

### 3 Praktische Anwendung

Heute sind Transparenz und Digitalisierung untrennbar miteinander verbunden. Durch den Einsatz von Kommunikations- und Informationstechnologien (IKT) und insbesondere das Internet können die umfangreichen Daten- und Informationsbestände der öffentlichen Verwaltung leichter durchsucht, verarbeitet und gepflegt sowie kostengünstig und zeitnah veröffentlicht werden. Insgesamt ermöglicht

Digitalisierung neue Formen und eine neue Qualität von Transparenz in Politik und Verwaltung, die vor dem digitalen Zeitalter zwar theoretisch denkbar, aber praktisch kaum umsetzbar waren (Lucke 2010). Allerdings führt Digitalisierung nicht automatisch zu mehr Transparenz, wie die genannten Beispiele zur Bereitstellung irrelevanter Daten auf Portalen und Webseiten oder zum *information overload* zeigen. Auch führt die Verengung auf digitale Transparenz zu einer Ungleichbehandlung der Bürger\*innen, die diesen Zugangsweg nicht nutzen können oder wollen. Entsprechend sollte bei vertretbarem Verwaltungsaufwand auch immer der analoge Zugang zu entsprechenden Daten und Informationen möglich sein.

Zugleich haben Matheus et al. (2021, S. 3) im Zusammenhang mit digitaler Transparenzschaffung auch diverse *Barrieren* und Herausforderungen bei der Implementierung sowie beim Regelbetrieb identifiziert. Dazu gehören unzureichende Datenqualität (Vollständigkeit, Korrektheit, Granularität etc.), ökonomische Hürden (teils hohe Kosten, fehlende Einnahmen etc.), ethische Aspekte (Biases, Datenschutz etc.), personelle Ressourcen (fehlende Kapazitäten, unzureichende Daten- und Digitalkompetenz etc.), organisatorische Barrieren (unklare Zuständigkeiten, ineffiziente Prozesse etc.), politisch-rechtliche Bedenken (fehlende oder unklare Strategie und Rechtsgrundlagen etc.), technische Herausforderungen (Verarbeitung großer Datenmengen, unzureichende Hard- und Software, IT-Sicherheitsbedenken etc.) sowie Barrieren, die mit der Nutzung von bereitgestellten Daten und Informationen durch Dritte zusammenhängen (zielgruppenspezifische Anforderungen, unzureichende Daten- und Digitalkompetenz etc.).

Im Folgenden werden exemplarisch einige digitale Lösungen skizziert, welche Transparenz in Politik und Verwaltung schaffen können.

- *Webseiten und Informationsportale*: Mittlerweile betreiben fast alle Regierungen und ihre Verwaltungsbehörden zahlreiche Webseiten sowie umfangreiche Informationsportale. Diese geben etwa Auskunft über zuständige Behörden und Mitarbeiter\*innen oder Verwaltungsleistungen und bieten in vielen Ländern auch *E-Government-Services* an.
- *Digitale Kommunikationskanäle*: Viele Verwaltungsbehörden verfügen neben der E-Mail auch über digitale Werkzeuge wie Short Message Service (SMS) und Social Media-Kanäle (Twitter, YouTube etc.), um einfach und direkt zu aktuellen Themen, politisch-administrativen Erfolgen und offenen Stellenausschreibungen zu kommunizieren. Beispielsweise informiert die Bundesregierung bei der Einreise nach Deutschland derzeit u. a. per SMS zu den aktuell gültigen Coronaschutzbestimmungen und der *Chief Information Officer (CIO)* der Bundesverwaltung twittert regelmäßig zur Verwaltungsdigitalisierung
- *Parlaments- und Ratsinformationssysteme*: Diese stellen Dokumente (Berichte, Plenarprotokolle, Beschlussfassungen etc.) sowie allgemeine Informationen zu Aufgaben, Funktion und Struktur der jeweiligen Organisation und ihrer Mitglieder (etwa Nebentätigkeiten und -einkommen von Abgeordneten, Abstimmungsverhalten) zur Verfügung. Solche Anwendungen sind in demokratischen Staaten weit verbreitet. Teilweise haben Bürger\*innen auch die Möglichkeit, sich über derartige digitale Plattformen an Bürgerhaushalten zu beteiligen. Wegweisend

war hier die Schweizer Bundesversammlung, welche bereits in den 1990er-Jahren ein Portal mit umfangreichem Informationsangebot, zeitnah veröffentlichten Abstimmungsprotokollen und Live-Streams von laufenden Debatten geschaffen hat ([www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)).

- *Informationsfreiheitsgesetze (IFGs)*: In mehr als 110 Ländern weltweit besteht die Möglichkeit, auf der Grundlage von Gesetzen Zugang zu Informationen aus Politik und Verwaltung zu beantragen. Hierbei spielen Webportale mit Suchfunktion zu vergangenen IFG-Anfragen sowie webbasierte Antragsassistenten eine wichtige Rolle, weil diese Informationsfreiheitsanfragen deutlich erleichtern. Diese Angebote werden häufig von zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Verfügung gestellt. Bekannte Beispiele sind „Frag den Staat“ ([www.frag-den-staat.de](http://www.frag-den-staat.de)) in Deutschland und „What Do They Know“ ([www.whatdotheyknow.com](http://www.whatdotheyknow.com)) im Vereinigten Königreich (siehe auch *Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze* von Kubicek in diesem Handbuch).

Neben diesen klassischen digitalen Transparenzmaßnahmen, die eher ergebnisbezogen, retrospektiv und/oder passiv angelegt sind, gibt es mittlerweile auch zahlreiche Praxisbeispiele für ambitioniertere Formen digitaler Transparenz in Politik und Verwaltung, welche möglichst auch prozessbezogen, in Echtzeit und/oder aktiv stattfindet:

- *Open Government Data*: Viele Regierungen und Verwaltungen stellen über Portale Regierungs- und Verwaltungsdaten proaktiv, systematisch und barrierefrei zur freien Nutzung, Weiterverarbeitung und -verbreitung zur Verfügung. Solche offenen Daten können einerseits an sich zu mehr Transparenz führen, andererseits können darauf basierende Anwendungen und *Mashups* (Rekombination von Daten) stärkere Transparenz schaffen. Praxisbeispiele für solche digitalen Lösungen sind etwa die Dashboards zu Covid-19 und zur Umsetzung des *Onlinezugangsgesetzes (OZG)* in Deutschland sowie der sogenannte offene Haushalt in Österreich ([www.offener-haushalt.at](http://www.offener-haushalt.at)). Hier können jeweils aktuelle Daten überprüft werden. Außerdem umfassen die Dashboards diverse Such- und Visualisierungsmöglichkeiten.
- *Statusanzeigen und Tracking-Systeme*: Derartige Informationssysteme ermöglichen es, den aktuellen Status von Vorgängen in Politik und Verwaltung nachvollziehbar zu machen. Mögliche Einsatzgebiete sind Anträge, personenbezogene Daten, Gesetzgebungs- und Vergabeprozesse sowie staatliche Einnahmen und Ausgaben. Ein bekanntes Beispiel ist das 1999 eingeführte Dokumentenmanagementsystem OPEN der Stadtverwaltung von Seoul in Südkorea. Dieses Tracking-System erlaubt es Bürger\*innen, die Genehmigungsprozesse der Stadtverwaltung online einzusehen und soll u. a. Korruption bekämpfen. In Estland haben Bürger\*innen in ihrem zentralen Nutzerkonto ([www.eesti.ee](http://www.eesti.ee)) außerdem die Möglichkeit, einzusehen, welche Daten der Staat von ihnen besitzt und wer wann, wo und zu welchem Zweck auf diese Daten zugegriffen hat. Dies ermöglicht neben Transparenz auch digitale Datensouveränität.



- *Blockchain bzw. Distributed Ledger Technologie*: Eine wesentliche Eigenschaft von Blockchains bzw. Distributed Ledger Technologien ist die Transparenz bezüglich aller existierenden Transaktionen, was insbesondere bei geschlossenen Blockchains von Staat und Verwaltung zur Vertrauensbildung beitragen kann. Einige Länder wie Schweden, Georgien und Honduras pilotieren derzeit Blockchains, in denen Landrechte hinterlegt sind. So ist nachvollziehbar, wem ein Stück Land gehört.

---

## 4 Umsetzungsstand und Auswirkungen

In Deutschland wurden in den letzten zehn Jahren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene verschiedene Formen digitaler Transparenz etabliert. Zum einen haben die meisten Verwaltungsbehörden und Gebietskörperschaften in Deutschland klassische digitale Transparenzmaßnahmen wie Webseiten und Informationsportale, digitale Kommunikationkanäle sowie entsprechende Parlaments- und Ratsinformationssysteme umgesetzt. Darüber hinaus verfügen der Bund und bis Mitte 2022 dreizehn Länder über Informationsfreiheitsgesetze (IFG), welche den Zugang zu Informationen auf Anfrage ermöglichen. In Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz wurden die IFGs in den letzten Jahren außerdem zu Transparenzgesetzen weiterentwickelt und entsprechende zentrale Informationsregister oder Transparenzportale geschaffen, in denen Verwaltungsbehörden neben allgemeinen Informationen und Dokumenten auch proaktiv Daten bereitstellen.

Zum anderen können insbesondere in den letzten Jahren auch diverse Ansätze und Formen von *aktiver* digitaler Transparenz identifiziert werden: Mit GovData hat Deutschland im Jahr 2013 ein ebenenübergreifendes Open-Data-Portal geschaffen, welches einen zentralen Zugang zu Verwaltungsdaten von Bund, Ländern und Kommunen bietet und im Januar 2022 rund 52.000 Datensätze umfasst. Zehn Bundesländer sowie mehr als einhundert Kommunen betreiben außerdem eigene Datenportale, über die vor allem maschinenlesbare Daten zur freien Nutzung, Weiterverbreitung und Weiterverarbeitung bereitgestellt werden (Kraus und Thapa 2021, S. 118). In den letzten Jahren sind im Rahmen der deutschen Verwaltungsdigitalisierung und insbesondere aufgrund der Corona-Pandemie außerdem diverse digitale Dashboards zum Umsetzungsstand politischer Vorhaben implementiert worden. Damit können u. a. der Umsetzungsstand der digitalen Agenda der Bundesregierung ([www.made-in-germany.de](http://www.made-in-germany.de)) sowie des OZG ([www.onlinezugangsgesetz.de](http://www.onlinezugangsgesetz.de)), das Corona-Infektionsgeschehen ([www.corona.rki.de](http://www.corona.rki.de)), die Liefermengen von Corona-Impfstoffen und deren Verimpfung ([www.impfdashboard.de](http://www.impfdashboard.de)), die Verwendung der Corona-Warn-App oder die Auszahlung von finanziellen Corona-Hilfen ([www.dashboard-deutschland.de](http://www.dashboard-deutschland.de)) häufig tagesaktuell überprüft, verglichen und visualisiert werden.

Insbesondere die in der Corona-Pandemie in kurzer Zeit professionell umgesetzten digitalen Dashboards verdeutlichen eine stärkere Hinwendung von Staat und Verwaltung zu aktiver Transparenz in Echtzeit. Abgesehen von einer reinen Informationsbereitstellung für die Bevölkerung wurden diese Gesundheitsdaten

auch relativ schnell als offene Daten so aufbereitet, dass weitere Analysen, Vergleiche unter verschiedenen Ländern sowie Modellierungen möglich wurden. Digitalisierung hilft hier nicht nur in der Echtzeitdatenübermittlung, beispielsweise von Gesundheitsämtern an das Robert-Koch-Institut (RKI), sondern auch in der raschen und zugänglich aufbereiteten Darstellung der Daten. Da auf Basis dieser Daten politische Entscheidungen, wie die über (Teil-)Lockdowns getroffen wurden, wurde der politische Prozess hier zum Teil nachvollziehbarer (Gollasch 2020). Gleichwohl dient die während der Pandemie geschaffene Transparenz zunächst einmal zur Aufklärung der Bevölkerung über ein externes Ereignis, die zwar zur öffentlichen Meinungsbildung beiträgt, aber nicht so sehr über das eigene Verwaltungshandeln aufklärt.

Zugleich zeigt etwa das Dashboard zur OZG-Umsetzung, dass diese Form der aktiven Transparenz in Echtzeit nicht immer aussagekräftig und effektiv ist: Zwar wird dort laufend angegeben, wie viele der 575 zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen bereits online verfügbar sind. Allerdings gilt eine Verwaltungsleistung bereits dann als digitalisiert, wenn sie in mindestens einer Kommune in Deutschland und nicht etwa flächendeckend digital zur Verfügung steht. Dadurch wird der Fortschritt der OZG-Umsetzung äußerst übertrieben dargestellt.

Neben klassischen digitalen Transparenzmaßnahmen, Open Government Data sowie datenbasierten Dashboards finden sich in Deutschland mittlerweile auch Praxisbeispiele für digitale Statusanzeigen und Tracking-Systeme in Politik und Verwaltung: Zum Beispiel ist es beim noch relativ neuen Online-Dienst BAföG Digital ([www.bafög-digital.de](http://www.bafög-digital.de)) möglich, den aktuellen Bearbeitungsstand des eigenen Antrags auf Ausbildungsförderung jederzeit online im leistungsspezifischen Nutzeraccount einzusehen. Einige Kommunen bieten mittlerweile auch Statusabfragen etwa zum Bearbeitungsstand von Anträgen für Personalausweise, Reisepässen oder Führerscheine an. Im Zuge der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes sind für zahlreiche digitale Antragslösungen entsprechende Statusanzeigen vorgesehen. Außerdem ist für die Nutzerkonten von Bund und Ländern perspektivisch ein Statusmonitor geplant.

Insgesamt wurde so in den letzten Jahren digitale Transparenz in die Arbeits- und Handlungsrouniten der öffentlichen Verwaltung auf allen staatlichen Ebenen integriert und zahlreiche Informationen und Daten veröffentlicht. Zweifelsohne hat die Corona-Pandemie mit ihren Dashboards bei den Verwaltungsmitarbeiter\*innen das Verständnis für (offene) Daten und die Kompetenz im Umgang mit ihnen erheblich verbessert. Zugleich scheint es aber diverse Barrieren (Matheus et al. 2021) sowie interne Widerstände zu geben, sodass die Umsetzung digitaler Transparenz in der deutschen Verwaltung häufig noch eher zögerlich und halbherzig erfolgt. Zum Beispiel hat das im Jahr 2017 verabschiedete Open-Data-Gesetz des Bundes laut erstem Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2019 bei 72 Prozent der betroffenen Bundesbehörden nicht dazu geführt, dass mehr Daten veröffentlicht wurden (Deutscher Bundestag 2019, S. 20). In ihrer Datenstrategie macht die Bundesregierung außerdem deutlich, dass GovData als übergreifendes Datenportal nicht ambitioniert genug ist und Bund, Länder und Kommunen sich nur in geringem Maße daran beteiligen. Außerdem hat die Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes ergeben,

dass sich mitunter Ausweich- und Umgehungsverhalten wie der gezielte Einsatz von hohen Gebühren bei unliebsamen und zeitintensiven Anfragen oder eine veränderte Aktenführung etabliert haben (Herr et al. 2017).

In Bezug auf die Wirkung von Transparenzmaßnahmen auf Bürger\*innen und andere externe Stakeholder kann festgehalten werden, dass die in der Pandemie geschaffene digitale Transparenz in der Bevölkerung weithin als positiv wahrgenommen wurde und auch zur Vertrauensbildung in der Krise beigetragen hat, obwohl gerade zu Beginn der Pandemie die Fülle an verfügbaren Informationen und ständige Updates auch zu Ängsten geführt haben (Gollasch 2020; Moon 2020). Zugleich kann auch hier davon ausgegangen werden, dass der regelmäßige Umgang mit Dashboards zu mehr Datenkompetenz geführt hat. Allerdings zeigt sich fernab der Pandemie, dass Informationsfreiheitsrechte bisher wenig genutzt werden und offene Daten nur begrenztes Interesse finden (Herr et al. 2017). Vielmehr bieten digitale Transparenzmaßnahmen einer ohnehin schon politisch aktiven Minderheit von Netzaktivist\*innen und Journalist\*innen eine weitere Möglichkeit, Zugang zu staatlichen Informationen und Daten zu erhalten. Indem diese aber als Multiplikatoren wirken, kann digitale Transparenz dennoch bei den Bürger\*innen ankommen.

---

## 5 Perspektiven für Staat und Verwaltung

In den letzten zehn Jahren haben Staat und Verwaltung in Deutschland verschiedene digitale Transparenzmaßnahmen – von klassischen Instrumenten wie Webseiten und Informationsportalen und digitale Tools für IFG-Anfragen über Open Government Data und Dashboards bis hin zu Statusanzeigen und Tracking-Systemen – mehr oder weniger erfolgreich umgesetzt. Dabei handelt es sich häufig um *schwächere* Maßnahmen, welche eher *ergebnisbezogen*, *retrospektiv* und/oder *passiv* ausgerichtet sind. Zugleich existieren auch diverse Barrieren sowie Widerstände bei der Bereitstellung und Nutzung digitaler Transparenz in Staat und Verwaltung. Aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung ist außerdem zu erwarten, dass entsprechende Angebote in Zukunft noch stärker nachgefragt und von Staat und Verwaltung auch angeboten werden, weil digitale Transparenz schlicht einfacher, kostengünstiger und schneller ist als analoge Transparenz. Dabei ist unklar, ob sich in Deutschland auch *stärkere* Formen digitaler Transparenzschaffung wie *aktive* Transparenz in *Echtzeit* und/oder von Beratungs-, Verhandlungs- sowie Entscheidungsprozessen durchsetzen. Eine wichtige Frage ist außerdem, ob die Digitalisierung tatsächlich auch zu einer höheren effektiven Transparenz für die Bürger\*innen führt oder aber lediglich große Daten- und Informationsbestände geschaffen werden, die sich in Datenfriedhöfe verwandeln und nicht oder aber nur wirtschaftlich genutzt werden können.

Allerdings kann Digitalisierung nicht nur zu neuen Formen und einer neuen Qualität von Transparenz in Politik und Verwaltung führen. Insbesondere datenbasierte Transparenzmaßnahmen wie Open Government Data und Dashboards können auch die Grundlage und ein Katalysator für die weitergehende Digitalisierung von Staat und Verwaltung sein, etwa durch datenbasierte Anwendungen und

Innovationen (z. B. Künstliche Intelligenz) oder effizientere und effektivere verwaltunginterne Abläufe und Prozesse.

Die Covid-19-Pandemie hat die genannten Entwicklungen zweifelsohne stark beschleunigt. Insbesondere die in der Pandemie entwickelten digitalen Transparenzmaßnahmen, wie Dashboards, bilden in Verbindung mit der Daten- und Open-Data-Strategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 sowie dem aktuellen Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP vom 24. November 2021 einen guten Ausgangspunkt, um die Transparenzschaffung im öffentlichen Gesundheitswesen zu verstetigen und zu verbessern sowie auch auf andere Politikfelder wie Bildung, Umwelt und Verkehr zu übertragen. Insbesondere in Zeiten von Desinformationskampagnen scheint es geboten, verlässliche Daten- und Informationsquellen zu schaffen und die Grundlagen für politische Entscheidungen für die Bevölkerung transparent zu machen.

---

## Literatur

- August, V., und F. Osrecki. 2019. Transparency Imperatives: Results and Frontiers of Social Science Research. In *Der Transparenz-Imperativ*, Hrsg. V. August und F. Osrecki. Wiesbaden: Springer VS.
- Bentham, Jeremy. 1843. *The Works of Jeremy Bentham*, Hrsg. John Bowring. Nachdruck der Bowring-Originalausgabe von 1838–1843. Edinburgh: William Tait. 11 vols. Online Library of Liberty. <https://oll.libertyfund.org/titles/bentham-works-of-jeremy-bentham-11-vols>. Zugriffen am 16.02.2020.
- Cucciniello, Maria, Gregory Porumbesco, und Stephan Grimmelikhuijsen. 2017. 25 years of transparency research. Evidence and future directions. *Public Administration Review* 77(1): 32–44.
- Deutscher Bundestag. 2019. *Erster Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten. 1. Open-Data-Fortschrittsbericht (Drucksache 19/14140 vom 10.10.2019)*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Gollasch, Katja. 2020. Pandemie-Resilienz durch Open Government? *Innovative Verwaltung* 42(10): 21–23.
- Grimmelikhuijsen, Stephan, und Albert Meijer. 2014. Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a Government organization. Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(1): 137–157.
- Heald, David. 2006. Varieties of transparency. In *Transparency. The key to better governance?* Hrsg. Christopher Hood und David Heald, 25–43. Oxford: Oxford University Press.
- Herr, Marius, Christoph Müller, Bettina Engewald, Axel Piesker, und Jan Ziekow. 2017. *Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes*. Speyer: Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation.
- Hood, Christopher. 2006. Beyond exchanging first principles? Some closing comments. In *Transparency. The key to better governance?* Hrsg. Christopher Hood und David Heald, 211–225. Oxford: Oxford University Press.
- Kraus, Sascha, und Basanta Thapa. 2021. Open Data in der Berliner Verwaltung. Zur Wirkung der Open Data Informationsstelle Berlin auf die Datenbereitstellung der Bezirksverwaltungen. *Verwaltung und Management* 27(3): 118–128.
- von Lucke, Jörn. 2010. Transparenz 2.0. – Transparenz durch E-Government. In *Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen*, Hrsg. Stephan Jansen, Eckhard Schröter und Nico Stehr, 396–412. Wiesbaden: VS.

- Matheus, Ricardo, Marijn Janssen, und Tomasz Janowski. 2021. Design principles for creating digital transparency in government. *Government Information Quarterly* 38(1): 1–18.
- Moon, M. Jae. 2020. Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation. Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. *Public Administration Review* 80(4): 651–655.
- Richter, Philipp. 2017. Es werde Licht! Und es ward Licht? Zur Wirkung von Transparenz auf die Legitimität öffentlicher Verwaltung. *Politische Vierteljahresschrift* 58(2): 234–257.
- Ringel, Leopold, und Georg Reischauer. 2019. Transparente Verwaltung. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Hrsg. Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer, 225–235. Wiesbaden: Springer VS.