

Die Forderungen nach parlamentarischer Offenheit gewinnen international an Dynamik. Doch wie steht es dabei um Deutschland? Tom Schlansky entwickelt im Band 13 der TOGI-Schriftenreihe den Open Parliamentary Index for Germany 2014 (OPIG14), um dieser Frage nachzugehen. Die Ergebnisse der vier teilnehmenden Landtage werden im vorliegenden Band aufbereitet und kritisch diskutiert. Darüber hinaus bietet sich der OPIG14 als Instrument an, um auch in den kommenden Jahren den Status Quo parlamentarischer Offenheit in Deutschland zu messen.

Hintergrund:

The Open Government Institute | TOGI ist an der Zeppelin Universität Friedrichshafen angesiedelt. Es setzt sich das Ziel, als Pionier wegweisende Ideen, Visionen, Strategien, Konzepte, Theorien, Modelle und Werkzeuge zum Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu erarbeiten und diese mit Partnern zu realisieren.

Mit der vorliegenden Schriftenreihe des TOGI besteht ein interdisziplinärer Raum für Veröffentlichungen. Empirische Untersuchungen und Forschungsergebnisse sollen in Form von Monographien, Beiträgen, Vorträgen sowie Tagungs- und Konferenzergebnissen die Inhalte der Schriftenreihe sein und so direkt zum Wissenstransfer beitragen.

Informationen: <http://togi.zu.de>

ISSN 2193-8946

ISBN 978-3-7375-3171-9

Schlansky: Transparenz und Offenheit in der deutschen Parlamentslandschaft

ZU | TOGI

Ein glasklarer Fall?

Eine Untersuchung zu Transparenz und Offenheit in der deutschen Parlamentslandschaft am Beispiel von vier Landtagen

Monographie am
The Open Government Institute | TOGI
der Zeppelin Universität
zu aktuellen Trends des Open Government

zeppelin universität

The
Open Government Institute | TOGI

Band 13 der Schriftenreihe des
The Open Government Institute | TOGI
der Zeppelin Universität Friedrichshafen

zeppelin universität

The Open Government Institute | TOGI

Tom Schlansky

Ein glasklarer Fall?

**Eine Untersuchung zu
Transparenz und Offenheit
in der deutschen Parlamentslandschaft
am Beispiel von vier Landtagen**

**Monographie am
The Open Government Institute | TOGI
der Zeppelin Universität**

TOGI Schriftenreihe - Band 13

Schriftenreihe des
The Open Government Institute | TOGI
der Zeppelin Universität Friedrichshafen

The Open Government Institute | TOGI TOGI Schriftenreihe

Band 13

Herausgeber von Band 13

Univ.-Prof. Dr. Jörn von Lucke
TOGI | Zeppelin Universität, Friedrichshafen
joern.vonlucke@zu.de

Herausgeber der TOGI Schriftenreihe

Univ.-Prof. Dr. Jörn von Lucke
TOGI | Zeppelin Universität, Friedrichshafen
joern.vonlucke@zu.de

Impressum



The Open Government Institute | TOGI
Zeppelin Universität, Friedrichshafen 2015

Druck und Verlag: epubli GmbH, Berlin, <http://www.epubli.de>
Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck GmbH
ISBN 978-3-7375-3171-9
ISSN 2193-8946

Vorwort

Als Institutsleiter am The Open Government Institute (TOGI) freut es mich, in unserer Schriftenreihe eine Monographie zu Transparenz und Offenheit in Parlamenten herausgeben zu dürfen. Tom Schlansky hat sich im Rahmen seines Master-Studiums Politics & Public Management (PPM) an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen mit verschiedenen Aspekten eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns auseinandergesetzt. Die von ihm in Seminaren und Projektarbeiten gewählten Themen setzten bereits eigene Akzente, deren weitere Vertiefung sehr lohnenswert ist. Für seine Master Thesis wählte er im Sommer 2014 ein besonders ambitioniertes Themenfeld: Parlamentarische Transparenz in Deutschland.

Der Deutsche Bundestag und die 16 Landesparlamente pflegen alle ihren eigenen Stil im Umgang mit Offenheit und Transparenz. Technische Möglichkeiten sind mit den Interessen der Politik, der Präsidenten, der Ältestenräte, der Fraktionen, der Parlamentarier und der Parlamentsverwaltungen in Einklang zu bringen. Nicht alles was technisch möglich wäre, wird bereits gemacht. Historisch und akteursbedingt gibt es hier ganz unterschiedliche Entwicklungspfade, die so in die jeweilige Parlamentskultur passen. Gemeinsam wurde die Idee entwickelt, auf Grundlage der 2012 veröffentlichten „Erklärung für Parlamentarische Offenheit“ den aktuellen Stand in deutschen Parlamenten zu vermessen. Aus dieser Idee entstand der „Open Parliamentary Index for Germany 2014“ (OPIG14) als additiver Index zur Messung von Transparenz und Offenheit von Parlamenten. Herr Schlansky hat diesen eigenständig entwickelt und finalisiert. Eine externe Bewertung der Parlamentsaktivitäten hielten wir jedoch von Anfang an nicht für hilfreich, da für eine solide Einschätzung erhebliches Insiderwissen erforderlich ist. Insofern favorisierten wir eine Selbstbewertung durch die Parlamente, die über dieses Detailwissen verfügen und die auf Basis der Ergebnisse, wo immer dies sinnvoll erscheint, auch weiter an einer Öffnung arbeiten könnten.

Eine solche empirische Untersuchung wäre ohne die Unterstützung von Parlamentsverwaltungen nicht realisierbar gewesen. An dieser Stelle sei dem Landtagsamt des Freistaat Bayerns ganz herzlich gedankt. Die Mitbetreuung durch den Leiter des dortigen Referats Z IV IuK-Dienste, Herrn Ministerialrat Wolfgang Kühnert, erwies sich als besonders anregend und in hohem Maße wertvoll. Mit Unterstützung des Direktors des bayerischen Landtags Peter Worm konnte dann die Umfrage im Sinne eines Self-Assessments in Deutschland durchgeführt werden. Die Parlamente bewerteten sich selbst, wie offen und transparent sie sind. Allerdings fiel es mit

Blick auf die politische Lage, in der einige Parteien zunehmend mit Forderungen nach Offenheit und Transparenz Wähler überzeugen und in Parlamente einziehen, den Landtagsverwaltungen und der Verwaltung des Deutschen Bundestags durchaus schwer, sich offen zu parlamentarischer Offenheit zu äußern. Auf Basis des Rücklaufs von vier Landtagen, denen an dieser Stelle ebenfalls ausdrücklich für ihre Mitwirkung gedankt sei, führt Tom Schlansky dann im Herbst 2014 eine Bewertung durch und entwirft Handlungsempfehlungen. Die Ergebnisse und deren Diskussion in den zuständigen Gremien in Parlamentsverwaltungen und im gegenseitigen Austausch können dem Themenfeld der Parlamentarischen Offenheit in Deutschland wertvolle Impulse geben und es insgesamt bereichern.

An dieser Stelle möchte ich mich bei Tom Schlansky als Autor und studentischen Mitarbeiter am Lehrstuhl für sein Engagement und seine wertvollen Impulse über die vergangenen Jahre hinweg bedanken. Die Verleihung des Best Thesis Awards der Zeppelin Universität an Tom Schlansky für diese Abschlussarbeit im Studiengang PPM unterstreicht sowohl die wissenschaftliche Qualität als auch seine Impulskraft. Ich würde mich sehr freuen, wenn auch in diesem spannenden Themenfeld der parlamentarischen Offenheit und Transparenz seine Gedanken und Anregungen weite Verbreitung finden und sogar aufgegriffen werden.

Friedrichshafen, im März 2015

Prof. Dr. Jörn von Lucke

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	10
Tabellenverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	12
Zusammenfassung	14
1 Einführung.....	15
2 Zum Stand der Forschung zu Transparenz	17
2.1 Begrifflichkeit und Idee	17
2.1.1 Definition	17
2.1.2 Ideengeschichte	18
2.2 Versprechungen.....	19
2.2.1 Transparenz als demokratischer Wert	19
2.2.2 Transparenz als Kontrollinstrument.....	20
2.2.3 Kultur der Offenheit.....	20
2.2.4 Potentiale durch IKT	21
2.3 Kritik.....	22
2.3.1 Risiken von Transparenz durch IKT.....	22
2.3.2 Mangel an empirischen Belegen.....	23
2.3.3 Kontextualität von Transparenz	24
2.3.4 Überbetonung der Potentiale	25
2.4 Zwischenfazit.....	26

3	Forderungen nach Parlamentarischer Transparenz	27
3.1	International	27
3.1.1	Opening Parliament.....	27
3.1.2	Andere internationale Forderungen.....	29
3.2	Deutschland.....	29
3.2.1	Zivilgesellschaft	29
3.2.2	Parteien	31
3.2.3	Übersicht der Forderungen.....	33
3.3	Zwischenfazit.....	34
4	Methodik und Ablauf der Erhebung	35
4.1	Bisherige Ansätze	35
4.2	Konzeption des OPIG14.....	36
4.3	Entwicklung des Fragebogens.....	38
4.3.1	Auswahl des Forderungskatalogs	38
4.3.2	Entwicklung der Fragen.....	41
4.3.3	Entwickelter Fragebogen und Online-Erhebung.....	44
4.4	Ablauf der Erhebung	44
4.5	Zwischenfazit.....	45
5	Ergebnisse und Bewertung	46
5.1	Zielsetzung der deutschen Parlamentslandschaft	46
5.2	Ergebnisse der beteiligten Parlamente im Vergleich	47
5.3	Einzelbewertung der beteiligten Parlamente	48
5.3.1	Baden-Württemberg	49
5.3.2	Bayern	50
5.3.3	Nordrhein-Westfalen	52
5.3.4	Schleswig-Holstein	53

5.4	Bewertung nach Kategorie	54
5.4.1	Kultur der Offenheit	55
5.4.2	Transparenz der Parlamente.....	56
5.4.3	Zugang zu Parlamentarischen Informationen.....	58
5.4.4	Nutzbarkeit von Parlamentarischen Informationen.....	58
5.4.5	Einschätzung der Kategorie-Ergebnisse	60
5.5	Zwischenfazit.....	61
6	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	62
6.1	Einschränkungen der Ergebnisse.....	62
6.2	Status Quo in der deutschen Parlamentslandschaft	63
6.3	Handlungsempfehlungen	64
6.4	Prognose.....	66
6.5	Zwischenfazit.....	68
7	Schlussteil	69
7.1	Zusammenfassung	69
7.2	Bewertung und Fazit.....	70
7.3	Ausblick	71
	Literaturverzeichnis	73
	Anhang: Fragebogen zur Befragung der Parlamente.....	85

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Konkrete Forderungen der nationalen Akteure für mehr Parlamentarische Transparenz	34
Abbildung 2: Schematische Darstellung der methodischen Vorgehensweise	36
Abbildung 3: Eine der im OPIG gestellten Fragen zu Informationen über Parlamentsmitarbeiter	42
Abbildung 4: Eine der im OPIG14 gestellten Fragen zur Aufzeichnung von Plenarsitzungen.....	43
Abbildung 5: OPIG14-Radar Darstellung der Durchschnittswerte der 25 geprüften Aspekte aller beteiligten Parlamente	48
Abbildung 6: Ergebnisse des OPIG14, Landtag Baden-Württemberg, Einzelergebnisse eingeteilt in Kategorien nach Grautönen .	49
Abbildung 7: Ergebnisse des OPIG14, Bayerischer Landtag, Einzelergebnisse eingeteilt in Kategorien nach Grautönen .	51
Abbildung 8: Ergebnisse des OPIG14, Landtag Nordrhein-Westfalen, Einzelergebnisse eingeteilt in Kategorien nach Grautönen .	52
Abbildung 9: Ergebnisse des OPIG14, Landtag Schleswig-Holstein, Einzelergebnisse eingeteilt in Kategorien nach Grautönen .	54
Abbildung 10: Handlungsempfehlungen für die deutsche Parlamentslandschaft zur Erfüllung der Forderungen der internationalen Zivilgesellschaft	65

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Forderungen zur Parlamentarischen Offenheit (OpeningParliament 2012c)	28
Tabelle 2: Kategorien des Open Parliamentary Index for Germany 2014 (OPIG14)	37
Tabelle 3: Ausgewählte Forderungen für den OPIG14.....	41
Tabelle 4: Gesamtbewertung der beteiligten deutschen Parlamente beim OPIG14.....	47
Tabelle 5: Bewertung der Kategorie „Kultur der Offenheit“	55
Tabelle 6: Bewertung der Kategorie „Transparenz der Parlamente“	57
Tabelle 7: Bewertung der Kategorie „Zugang zu Parlamentarischen Informationen“	58
Tabelle 8: Bewertung der Kategorie „Nutzbarkeit von Parlamentarischen Informationen“	59

Abkürzungsverzeichnis

API	Application Programming Interface
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
CSV	Comma-separated Values
DOC	Document
e.V.	eingetragener Verein
FDP	Freie Demokratische Partei
GLOW	Global Legislative Openness Week
HICSS	Hawaii International Conference on System Sciences
HTML	Hypertext Markup Language
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologie
JSON	JavaScript Object Notation
LV	Landesverband
Max.	Maximum
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen
OGP DE	Open Government Partnership, Arbeitskreis Deutschland
o.J.	ohne Jahr
OKF DE	Open Knowledge Foundation Deutschland
OPAL	Offene Parlamentsdokumente aktuell
OPIG14	Open Parliamentary Index for Germany 2014
OSCE PA	Organization for Security and Co-operation in Europe Parliamentary Assembly
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDF	Portable Document Format
PI	Parlamentarische Informationen
PMO	Parliamentary Monitoring Organization
PSI	Public Sector Information
QoG	The Quality of Government Institute

SH	Schlesweg-Holstein
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
TICC	Deutsche Telekom Institute for Connected Cities
TI DE	Transparency International Deutschland
TOGI	The Open Government Institute
TXT	Textdatei
USA	United States of America
XLS	Excel Spreadsheet
XML	Extensible Markup Language

Zusammenfassung

Die Forderungen nach parlamentarischer Transparenz und Offenheit gewinnen international an Dynamik. Doch wie steht es dabei um die deutsche Parlamentslandschaft? Um das zu überprüfen wird im Rahmen dieser Arbeit auf Basis der international breit unterstützten Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit der Open Parliamentary Index for Germany 2014 (OPIG14) entwickelt. Bei diesem Index erreichen die vier beteiligten Parlamente im Durchschnitt 57 von 100 Punkten. Dabei werden die vorliegenden Ergebnisse kritisch diskutiert und Handlungsempfehlungen vorgestellt, wie sich die deutsche Parlamentslandschaft den internationalen Anforderungen annähern kann.

Abstract

The demands for parliamentary transparency and openness are gaining momentum internationally. But how does this development relate to the German parliamentary landscape? In order to provide an adequate response, this paper develops the Open Parliamentary Index for Germany 2014 (OPIG14), based on the international, widely supported Declaration on Parliamentary Openness. The four parliaments surveyed in the OPIG14 achieve an average of 57 out of 100 points. The findings are critically discussed and recommendations are provided concerning steps to increase parliamentary transparency in accordance with international demands.

1 Einführung

Beim Transparenz-Portal Abgeordnetenwatch.de können mittlerweile deutsche Abgeordnete aus dem Bundestag, dem Europaparlament und 12 Landtagen öffentlich befragt werden. Das mehrfach ausgezeichnete deutsche Projekt, welches sich für mehr parlamentarische Transparenz einsetzt, hat mittlerweile Nachahmer u.a. in Frankreich, Irland, Griechenland und Österreich gefunden (Abgeordnetenwatch 2014). Der Trägerverein Parlamentwatch e.V. ist auch einer der Unterzeichner der Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit (vgl. OpeningParliament 2012c). In diesem von über 160 internationalen Organisationen unterstützten Aufruf gibt es eine Vielzahl von Forderungen gerichtet an alle Parlamente der Welt. Im Kern betreffen sie das Thema Transparenz, insbesondere aber den Zugang und die Nutzbarkeit der veröffentlichten Informationen und Daten. Auch Vertreter der deutschen Wissenschaft (Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme) und der Zivilgesellschaft (Arbeitskreis Open Government, Open Knowledge Foundation Germany) fordern seit einiger Zeit eine Anerkennung und Erfüllung der dort formulierten Forderungen in Deutschland (vgl. Deutscher Bundestag 2014; OGP DE 2013). Doch wie steht es bisher um die Umsetzung?

International wurden bereits verschiedene nationale Parlamente untersucht (vgl. zum Beispiel Gregor 2014; Otvoreni Parlament 2013; Švecová & Papazoski 2013). Für den deutschen Raum gibt es dazu bisher allerdings nur eine kurze und damit eher oberflächliche Abhandlung, welche neben dem österreichischen und schweizerischen Nationalrat auch den Bundestag miteinbezieht (vgl. Schmidt 2012). Eine fundierte und umfassendere Untersuchung fehlt somit bisher, was für den Bundestag, insbesondere aber auch für die deutschen Landesparlamente zutrifft. In dieser Arbeit soll daher der Frage nachgegangen werden, inwieweit die deutsche Parlamentslandschaft den internationalen Forderungen nach mehr parlamentarischer Offenheit nachkommt. Um diese Fragestellung zu beantworten, soll im Rahmen der Arbeit der Open Parliamentary Index for Germany 2014 (OPIG14) entwickelt werden. Als additiver Index auf Basis einer Selbstbewertung der Parlamente soll er dabei als Instrument dienen, den Status Quo der parlamentarischen Offenheit und Transparenz in Deutschland quantitativ abzubilden. Darüber hinaus sollen die eigenen Zielsetzungen der Parlamente betrachtet und in Verbindung mit den Forderungen der internationalen Zivilgesellschaft und dem aktuellen Forschungsstand zu Transparenz entsprechende Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

Die Arbeit ist zu diesem Zweck in sieben Kapitel unterteilt, an deren Beginn jeweils die Zielsetzung erläutert und dann im Abschluss desselben ein Zwischenfazit gezogen wird. Im ersten Kapitel wird der aktuelle Forschungsstand zu Transparenz beschrieben und somit ein kurzer Abriss

zu dem in der Forschung in letzter Zeit auch kontrovers diskutierten Thema gegeben. Dieser Abschnitt ist insbesondere wichtig für die spätere Entwicklung von zielführenden Handlungsempfehlungen. Im zweiten Kapitel werden die Forderungen nach parlamentarischer Offenheit auf deutscher wie internationaler Ebene vorgestellt und miteinander verglichen. Damit wird geprüft, inwiefern die Forderungen der internationalen Akteure repräsentativ für die Vorstellungen deutscher Akteure sind, oder ob es hier eine Abweichung gibt. Nach einer detaillierten Beschreibung der Methodik des Index und dem Ablauf der Erhebung in Kapitel vier werden dann im Anschluss die Ergebnisse präsentiert und bewertet. Im letzten Kapitel werden aus diesen Resultaten die entsprechenden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Dabei wird in der Arbeit auf eine Vielzahl an Quellen zurückgegriffen. Neben den Daten der Selbstbewertung der Parlamente, welche in Form eines Online-Fragebogens erhoben werden, gibt es eine große Zahl an Belegen aus umfangreichen Text- und Dokumentanalysen. Es kommen je nach Kapitel und Zielsetzung unterschiedliche Arten von Quellen zum Einsatz. Zum Forschungsstand zu Transparenz werden sowohl ältere Forschungspublikationen zum Thema, aber auch viele sehr aktuelle Beiträge aus Fachzeitschriften und Konferenz-Beiträgen zitiert. Im dritten Kapitel hingegen dominieren viele Primärquellen wie Parteiprogramme, Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Akteure oder aber auch Berichte internationaler Organisationen. Darüber hinaus finden sich im Bewertungs-Teil der Arbeit eine Vielzahl an Primärquellen wie Drucksachen aus den Landtagen oder die relevanten Koalitionsvereinbarungen beziehungsweise Regierungserklärungen. Der Großteil der Arbeit wird jedoch von den für die Arbeit erhobenen Daten dominiert.

2 Zum Stand der Forschung zu Transparenz

Transparenz wird von vielen Akteuren in Politik und Zivilgesellschaft als entscheidendes Gegenmittel für die Zunahme von Politikverdrossenheit gesehen. Es ist damit auch zentraler Bestandteil von den vielfältigen Forderungen nach mehr parlamentarischer Offenheit. Doch was bedeutet Transparenz eigentlich? Wo kommt die Idee her? Wie und wann hilft sie im politischen Prozess und vor allem: Gibt es Grenzen in der Wirksamkeit des vielbeschworenen „Zaubermittels“? Im folgenden Kapitel sollen neben der grundlegenden Einordnung der Begrifflichkeit und der dahinterliegenden Idee, die Versprechungen von mehr Transparenz sowie vorgebrachte Kritik in der Wissenschaft aufgeführt werden.

2.1 Begrifflichkeit und Idee

2.1.1 Definition

Der Begriff der Transparenz erfreut sich einer Vielzahl von Definitionen. Dazu gehören allgemeine Umschreibungen wie „[it’s] lifting the veil of secrecy“ (Davis 1998, S. 121) oder „ability to look clearly through the windows of an institution“ (den Boer 1998, S. 105). Beide Begriffsbestimmungen können also in Abgrenzung gegenüber dem „Opaken“, der Undurchlässigkeit, gesehen werden. Transparenz also als Instrument um Klarheit zum Beispiel bei einem Vorgang oder einer Institution zu schaffen. Dabei ist die jeweilige Definition stark vom Kontext der Untersuchung abhängig. Bei dem oft zitierten Ansatz „Transparency includes making it clear who is taking the decisions, what the measures are, who is gaining from them, and who is paying for them“ (Heald 2006, S. 4) stehen die Akteure im Zentrum sowie die Erkenntnis darüber, wer in welchem Maße von den getroffenen Entscheidungen profitiert. Bei den meisten Definitionen geht es jedoch um das Ausmaß, in dem Organisationen relevante Informationen über ihre eigenen Entscheidungsprozesse, Funktionsweisen und ihre Leistungen offenlegen (Curtin & Meijer 2006, S. 111).

Die Definition, welche auch im Rahmen von der in dieser Arbeit zentralen Begrifflichkeit „Parlamentarischer Transparenz“ sinnvoll ist, sieht Transparenz als „the availability of information about an organisation or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance of that organisation“ (S. Grimmelikhuijsen 2012b, S. 55). Diese Beschreibung unterstreicht den funktionalen Aspekt der Transparenz, wobei die Verfügbarkeit der Information zum Zweck der Kontrolle beziehungsweise der Beobachtung der Arbeitsweise oder Leistung der Organisation im Vordergrund steht. Doch wozu diese Möglichkeit für eine externe Kontrolle einrichten? Dazu richten wir den Blick auf die Ideengeschichte der Transparenz.

2.1.2 Ideengeschichte

Für den Ursprung der Idee werden in der Fachwelt verschiedene Ansätze gesehen. Baume und Papadopoulos verorten die Idee der Transparenz schon ins 18. Jahrhundert als Grundkonzept der repräsentativen Demokratie und hier besonders dezidiert bei Bentham (vgl. 2012, S. 4). Dieser britische Jurist und Philosoph gilt heute als Vorkämpfer von Demokratie, Liberalismus und Rechtsstaat. Sie sehen bei ihm eine enge Verwandtschaft der von ihm gebrauchten Begriffe Transparenz („transparency“) und Öffentlichkeit („publicity“), wobei Bentham diese – laut Baume und Papadopoulos – synonym benutzt und deren Wichtigkeit für eine funktionstüchtige Demokratie beschreibt. Die Öffentlichkeit des Staates gegenüber seinen Bürgern wurde hier im starken Gegensatz zu den auf Geheimwissen fokussierten früheren Herrschaftsmodellen gesehen.

In der Geschichte kam es dann immer wieder zu kurz aufflammenden Forderungen für mehr Offenheit und Transparenz staatlicher Akteure. Der Zugang zu Regierungsinformationen rückte so zum Beispiel auch gegen Ende des ersten Weltkriegs in den Fokus (vgl. Braman 2009). US-Präsident Woodrow Wilson forderte hier bereits zu Beginn der Vertragsverhandlungen der Siegermächte, dass die Vereinbarungen offen, also im Sinne der Einbeziehung der Öffentlichkeit, zustande kommen sollen. Obwohl am Ende weder Journalisten noch andere Interessenten Zugang zu den Verhandlungsdokumenten erhielten, wurde das Prinzip der Offenheit in internationalen Beziehungen, dort zum ersten Mal von hoher Stelle eingefordert (Braman 2009, S. 54). Eine wirklich intensive Auseinandersetzung und Debatte unter dem Stichwort „Transparenz“ fand allerdings erst später statt.

Eine große Welle der Aufmerksamkeit erfuhr die Idee der Transparenz in jüngerer Zeit durch New Public Management (NPM-Reformen) in den 1980er Jahre (vgl. S. G. Grimmelikhuijsen & Meijer 2012, S. 3). Das zentrale Argument war dabei, dass Bürger ihrer Regierung mehr Vertrauen schenken würden, wenn sie sehen, dass diese gute Ergebnisse produziert. Scharpf bezeichnet diese Beziehung zwischen Vertrauen und guten Ergebnissen als sogenannte „output legitimacy“ (Scharpf 1999, S. 9 ff.). Wichtig ist hier also die stärkere Legitimation der Regierung, welche durch einen höheren Grad an Transparenz erzeugt werden kann. Dies trifft aber nur in dem Fall zu, wenn auch tatsächlich gute Ergebnisse produziert werden.

In den 1990er-Jahren kam durch den Siegeszug des Internets die Idee auf, dass durch Technologie die Politik näher zum Bürger gerückt und somit eine höhere Legitimation durch Transparenz erzeugt werden könnte (vgl. King 1997, S. 18). In Verbindung mit NGOs, wie dem im Jahre 1993 gegründeten Transparency International, wurde die Stoßrichtung vieler zivilgesellschaftlicher Akteure für eine stärkere Öffnung des Staates gegenüber dem

Bürger sichtbar. Auch die Wissenschaft setzte sich vermehrt mit der Thematik auseinander (vgl. Marschall 2002).

Vor allem in den 2000er-Jahren folgte dann die konkrete Verbindung von Transparenz und Technologie durch die Open Government-Bewegung (vgl. O'Reilly 2010; von Lucke 2010a, 2010b), wobei Transparenz dabei lediglich ein – wenn auch sehr wichtiger – Teil-Aspekt neben den zumeist ebenfalls genannten Aspekten „Kollaboration“ und „Partizipation“ darstellte. Open Government ist dabei ein „Sammelbegriff für eine ganze Reihe unterschiedlicher Konzepte und Visionen [...], die sich mit bestimmten Facetten einer Öffnung von Staat und Verwaltung auseinander setzen“ (von Lucke 2010a, S. 3). Dazu gehört laut von Lucke auch die Vision einer „Transparenz 2.0“, welche die Idee weiterentwickelt, mit Hilfe von Web 2.0-Technologien „Vorgänge und Entscheidungen in Politik, Verwaltung und Justiz von außen nachvollziehbar zu machen“ (2010a, S. 3).

Diese neue Idee von Open Government hat in den letzten Jahren die Debatte um neue Transparenz-Instrumente in der Policy-Praxis verstärkt und auch die Wissenschaft stärker nach Potentialen und Herausforderungen beim Thema Transparenz forschen lassen (vgl. Pietro 2012, S. 2).

2.2 Versprechungen

Welche Chancen eröffnet ein größeres Maß an Transparenz in der Politik? Viele Autoren haben sich mit dieser Frage auseinandergesetzt (vgl. u.a. Birkinshaw 2006; Blendon u. a. 1997; Bok 1997; Cook u.a. 2010; Florini u. a. 2000; Nye u.a. 1997). Dabei gibt es eine Vielzahl an identifizierten Potentialen, welche von der Verwirklichung demokratischer Grundwerte bis hin zur Hebung wirtschaftlicher Potentiale verschiedene Aspekte umfassen.

2.2.1 Transparenz als demokratischer Wert

Die zentrale Erwartung der Befürworter von Transparenz ist, dass es zu mehr Vertrauen der Bürger in die Politik führen wird. Einige argumentieren dahingehend, dass Transparenz als Teil der demokratischen Idee ultimativ „etwas Gutes“ („something good“) ist (Hood & Heald 2006, S. 6). Wenn sie somit als zentraler demokratischer Wert wahrgenommen wird, ist sie gleichzeitig Voraussetzung und Zweck einer demokratischen Politik in sich selbst (Northrup & Thorson 2003). Auf Basis dieser Auffassung hätten Bürger ein selbstverständliches Recht auf Auskunft über Arbeit und Arbeitsweise der Politik. Birkinshaw sieht Transparenz dabei sogar als Menschenrecht, basierend auf der Idee der Verteidigung der Bürger gegen ineffiziente und repressive Regierungen (Birkinshaw 2006).

2.2.2 Transparenz als Kontrollinstrument

David Brin sieht in seinem Buch „The Transparent Society“ die Transparenz des Staates gegenüber dem Bürger ebenfalls als dringende Notwendigkeit. Da durch die neuen Möglichkeiten von Informations- und Kommunikationstechnologie der Staat stets in der Lage sein wird, die Bürger zu überwachen, bräuchten die Bürger ihrerseits die Möglichkeit, den Staat durch dessen eigene Transparenz ebenfalls zu kontrollieren, um eine Waffengleichheit herzustellen (vgl. Brin 1998). Dieses Kontrollargument („increased accountability“) findet sich, wenn auch nicht in dieser drastischen Gegenüberstellung, bei vielen anderen Autoren ebenfalls. Dabei geht es nicht nur um das Gewinnen von Vertrauen, sondern um die Möglichkeit, dass Drittakteure wie Medien, NGOs und andere Organisationen die Verschwendung von Steuergeldern, Korruption und politische Fehler verhindern können (Florini 2007, S. 338). Damit kann zwar nicht direkt Vertrauen hergestellt werden, aber indirekt ein weiterer Vertrauensverlust verhindert werden. Eine empirische Untersuchung von Cook, Jacobs und Kim zeigte dabei auch empirisch, dass es einen gewissen Zusammenhang zwischen den Informationen, die der Staat den Bürgern zur Verfügung stellt, und dem Vertrauen in die Politik gibt (vgl. Cook u. a. 2010). So bewerteten an der Studie teilnehmende US-Bürger, die von der US Social Security Administration „clear, factual, nonpartisan and personally relevant information about Social Security“ (Cook u. a. 2010, S. 399) erhielten, die Verwaltungsbehörde als vertrauenswürdiger als eine Kontrollgruppe, die diese Informationen nicht bekam.

2.2.3 Kultur der Offenheit

Ein wichtiger Aspekt, der ebenfalls häufig angeführt wird, ist jener, dass Transparenz in Organisationen eine „Kultur der Offenheit“ („culture of openness“) fördern kann, welche indirekt auch das Vertrauen innerhalb der Organisation fördert (Hood & Heald 2006, S. 217). Sie hilft den Menschen damit näher an der Politik zu sein und fördert somit Verständnis für sie. Durch die technologische Entwicklung und entsprechende Informationen hat der Bürger somit die Möglichkeit, überhaupt erst so nah an die Regierung zu kommen und damit Vertrauen zu fassen (vgl. Nye u. a. 1997). Da bisher nur wenige Informationen über die Prozesse und die Leistung beziehungsweise die Qualität der Politik verfügbar war, hatten die Bürger auch keine Möglichkeit dazu (vgl. Campbell 2003).

Dabei haben die Befürworter nicht nur die Potentiale vor Augen, sondern sehen auch die Grenzen durch diese neue Kultur. In einem Vortrag an der Universität Oxford fasste der damalige Chefökonom der Weltbank die Argumente dazu wie folgt zusammen:

„Such openness may not guarantee that wise decisions will always be made. But it would be a major step forward in the on-going evolution of democratic processes, a true empowerment of individuals to participate meaningfully in the decisions concerning the collective actions that have such profound effects on their lives and livelihoods.“ (Stiglitz 1999, S. 28)

2.2.4 Potentiale durch IKT

Viele neue Möglichkeiten für politische Transparenz eröffneten sich vor allem durch den zunehmenden Entwicklungsgrad der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Bereits eine Studie Ende der 1980er Jahre konnte dabei positive Effekte von Datenoffenlegung in öffentlichen Organisationen in Zusammenhang mit der Verbesserung von unterrepräsentierten Interessen herausstellen (vgl. Innes 1988, S. 77). Die Argumentationslinie, dass mehr computer-gestützte Transparenz bei Bürgern zur besseren Informationslage führt und dabei hilft die Politik zu kontrollieren, wird dabei ebenso von aktuelleren Veröffentlichungen gestützt (vgl. Northrup & Thorson 2003). Auch gibt es Evidenz dafür, dass sie zu besser informierten Entscheidungen führt (vgl. Fung, Graham, & Weil 2007).

Diese Idee weiterentwickelt, findet sich vor allem im bereits angesprochenen Konzept von Open Government, der Öffnung von Staat und Verwaltung gegenüber dem Bürger. Dabei spielt die Idee der Transparenz eine der Schlüsselrollen. Das Konzept geht dabei jedoch nur auf, wenn sich Akteure auf beiden Seiten für den Austausch interessieren. Dazu von Lucke:

„Organisationen öffnen sich bereitwillig, wenn sie sich wertvolle Impulse von Außerhalb versprechen und selbst an einer intensiveren Vernetzung mit ihrem Umfeld interessiert sind, ohne Gefahr zu laufen, davon Schaden zu nehmen.“ (2010a, S. 2)

Wenn also die Bereitschaft vorhanden ist und die Gefahr des Schadens gering erscheint, dann ist das Potential zu einer intensiveren Zusammenarbeit und einer Stärkung gemeinschaftlicher Belange zwischen Bürger, Staat und Verwaltung vorhanden (ebd.).

Einer der internationalen Vorkämpfer für Open Government-Reformen, Tim O'Reilly, sieht die Kontroll-Funktion von Transparenz und den Aspekt des vergrößerten Vertrauens gegenüber der Politik jedoch nur als Anfang. Er beschreibt die Vorteile von Open (Government) Data, also unter speziellen Kriterien veröffentlichten Verwaltungs- und Regierungsdaten, so:

„The magic of open data is that the same openness that enables transparency also enables innovation, as developers build appli-

cations that reuse government data in unexpected ways." (O'Reilly 2010, S. 26)

Durch eine vergrößerte Transparenz ergeben sich somit völlig neue, unerwartete Anwendungsgebiete. Von Lucke und Geiger sehen dabei in einer Studie zu Open Government Data Potentiale u.a. für Innovation und zur Wirtschaftsförderung (2010, S. 10). Für diese „Public Sector Information“ wird für die EU sogar von einem Wirtschaftspotential von 40 Milliarden Euro allein für das Jahr 2010 ausgegangen (Vickery 2011, S. 38). Dies verdeutlicht, dass die Versprechungen für mehr Transparenz sich nicht nur auf eine gestärkte demokratischere Gemeinschaft stützen, sondern auch Wertschöpfungsfragen dazu gehören.

Eine höherer Grad an Transparenz der politischen Akteure in Regierung, Verwaltung und Parlament verspricht damit nicht nur die Verwirklichung eines demokratischen Kernwerts, ein höheres Vertrauen der Bürger und eine verbesserte Kontrolle des Staatswesens, sondern auch mögliche Innovationen und wirtschaftliche Potentiale. Die Mehrheit der wissenschaftlichen Veröffentlichungen zu dem Thema beschreiben diese genannten Argumente. Doch wie steht es um die Gegenseite?

2.3 Kritik

Entgegen der Behauptung vieler akademischer Kritiker von Transparenz, es gäbe zu wenige Beiträge, die dieses moderne Paradigma hinterfragen, hat sich mittlerweile eine durchaus nennenswerte Zahl mit dem Thema auseinandergesetzt (vgl. u.a. Bannister & Connolly 2011; Curtin & Meijer 2006; de Fine Licht 2012; Etzioni 2010; Grimmelikhuijsen & Meijer 2012; Pietro 2012; Wewer 2014). Dazu folgt eine Übersicht der gängigsten Argumente zum Thema, vor allem aber mit Fokus auf die neueren Veröffentlichungen und mit Bezug auf IKT sowie E- und Open Government.

2.3.1 Risiken von Transparenz durch IKT

Bannister und Connolly haben sich explizit mit dem Thema Transparenz und Offenheit im E-Government auseinandergesetzt. Daher ist es im Rahmen dieser Arbeit von besonderem Interesse einen Blick auf deren Argumente zu werfen. Dabei stellen sie die sechs Aspekte Kosten, systemische Risiken, Konformität, falsche Interpretation und Missverständnisse, Verwechslungsgefahr zwischen Verwaltung und gewählten Politikern sowie Rechte, Privatsphäre und die Würde von Verwaltungsmitarbeitern in den Vordergrund (Bannister & Connolly 2011, S. 18). Diese sollen auf Grund ihrer besonderen Relevanz für die Arbeit kurz angerissen werden.

Die Kosten, die durch E-Government und Transparenz geschaffen würden, wären laut Bannister und Connolly viel höher als gemeinhin angenommen. Dies passiere insbesondere dort, wo hohe Ansprüche an Daten erfüllt werden müssen, aber keine Automatisierung möglich sei. Die systemischen Risiken entstünden dadurch, dass die Verwaltungsmitarbeiter durch die Sorge für Probleme verantwortlich gemacht zu werden, die mündliche Kommunikation bevorzugen, um eine Aufzeichnung zu vermeiden. Diese „Übersorge“ würde dann die Kultur erzeugen, die man mit den NPM-Reformen der 1980er auszuräumen suchte. Ein weiteres mögliches Problem sehen die Autoren in der entstehenden Konformität. Verwaltungsmitarbeiter würden sich aus Sorge vor Konflikten auf Grund von öffentlich werdenden internen Diskussionen zurückhalten und selbst zensieren. Damit könnten sie nicht mehr intern politische Positionen kritisieren, was die Qualität des politischen Prozesses senken würde. Die Verwechslung der Rollen von gewählten Politikern und Verwaltungsmitarbeitern sehen Bannister und Connolly dabei ebenfalls als Risiko. Da beide Positionen durch die Transparenz der Verwaltung im Licht der Öffentlichkeit stehen, könnten Bürger nicht mehr die Beratungsfunktion der Verwaltung und die Entscheidungsfunktion der Politiker auseinanderhalten. Der letzte Aspekt der Kritik der beiden sind die Rechte, die Privatsphäre und die Würde von Verwaltungsmitarbeitern. Dabei werde die Frage aufgeworfen, inwiefern diese durch die konstante Überwachung („continual surveillance“) und die Öffentlichkeit ihrer Ausarbeitungen darin verletzt würden. Die beiden schließen ab mit ihrer Ansicht: „Transparency is [...] not a universal good“ (Bannister & Connolly 2011, S. 18). Es gäbe Orte und Zeitpunkte wann sie eher vermieden oder beschränkt werden sollte.

2.3.2 Mangel an empirischen Belegen

Der US-amerikanische Soziologe Amitai Etzioni hingegen, auf den einige andere Kritiker ebenfalls verweisen, setzt sich in einem Beitrag im Journal of Political Philosophy allgemeiner mit dem Konzept der Transparenz auseinander (vgl. Etzioni 2010). Dabei geht es ihm allerdings stärker um die Ausschließlichkeit von Transparenz als Regulierungsinstrument für Organisationen, wie sie in vielen aktuellen Publikationen diskutiert wird. Er verweist auf die geringe empirische Datenbasis der Befürworter. Insbesondere sieht er ein Mangel an Studien, welche den Effekt von Transparenz mit anderen Mitteln der Regulierung und unter gleichen Bedingungen miteinander vergleichen. Die aktuellen Erkenntnisse der Verhaltensökonomien ließen allerdings den Verdacht aufkommen, dass Menschen nicht in der Lage sind Informationen so aufzunehmen, wie die Transparenz-Befürworter das annehmen. Insbesondere je komplexer die Informationen sind, desto mehr Probleme haben Menschen damit umzugehen. Transparenz kann demnach andere Regulierungsformen nicht ersetzen, sondern kann nur zusätzlich eingesetzt werden (Etzioni 2010, S. 16).

2.3.3 Kontextualität von Transparenz

In diese empirische Lücke stößt de Fine Licht, welche sich in einer Reihe von Publikationen u.a. mit Experimenten zur Verbindung zwischen Transparenz und (wahrgenommener) Legitimation beschäftigt (vgl. de Fine Licht 2011, 2012, 2014; de Fine Licht, Naurin, Esaiasson, & Gilljam 2011). Dabei argumentiert sie anhand ihrer Untersuchungen, dass die Annahme einer starken, positiven Korrelation zwischen Transparenz und Legitimation naiv ist. Der Effekt sei stark kontextabhängig, was Transparenzreformen zu unvorhersehbaren Phänomenen macht (de Fine Licht u. a. 2011, S. 1). In ihren Experimenten im Kontext einer Schule kommt sie zum Schluss, dass Transparenz zu mehr Legitimation führen kann. Allerdings wird eine starke Korrelation erst bei einem Modell nahe dem Ideal der deliberativen Demokratie erreicht, welche in der Praxis höchst unwahrscheinlich ist. Gute Resultate lassen sich bereits damit erreichen, in dem lediglich die Begründung der Entscheidungen hinter verschlossenen Türen umfangreicher ausfällt. Die bei Transparenzreformen oft angestrebte Offenheit des Prozesses hingegen, welche viel umfangreicher ist, würde am Ende nur vergleichbar gute Resultate zu Tage fördern (de Fine Licht u. a. 2011, S. 21). Einige Jahre später bestätigte sie diese Ergebnisse anhand eines Experiments mit mehr als 1.000 Teilnehmern, differenziert sie jedoch (vgl. de Fine Licht 2014). Dabei kommt sie zu dem Schluss, dass die erzielte Legitimation in verschiedenen Policy-Bereichen unterschiedlich ist. Bei Routine-Entscheidungen (bei ihren Untersuchungen im Bereich Kultur und Freizeit) erzeugt Transparenz in ihrem Experiment eine höhere Legitimation, während sie bei kritischeren Fragen, welche die menschliche Gesundheit betreffen (hier: Straßenverkehr), einen negativen Effekt aufweist. Sie schränkt zwar die Aussagekraft des Experiments auf Grund der Untersuchung von lediglich zwei Policy-Bereichen ein, betont aber, dass der Bezug zwischen Transparenz und Legitimation kontextabhängig sei (de Fine Licht 2014, S. 14 f.).

Ebenfalls verschiedene empirische Untersuchungen zu Transparenz im politischen Umfeld, hat der Niederländer Stephan Grimmelikhuijsen vorgenommen, der u.a. den Bezug zwischen Vertrauenswürdigkeit und Transparenz untersucht hat sowie die Unterschiede der Wahrnehmung von Transparenz in verschiedenen Ländern (Grimmelikhuijsen 2012a, vgl. 2012b; Grimmelikhuijsen & Meijer 2012). Zusammen mit Albert Meijer prüft er auf Basis von Theorien der Sozialpsychologie in Online-Experimenten, inwiefern die Faktoren Vertrauen in die Regierung sowie Kenntnis über ein diskutiertes Thema Einfluss auf die Wahrnehmung von Transparenz haben. Dabei zeigt sich, dass die Experiment-Teilnehmer je nach Einstellung anders auf Transparenz reagieren. Daraus schließen Grimmelikhuijsen und Meijer, dass für die unterschiedlichen Zielgruppen verschiedene Transparenz-Strategien sinnvoll seien (Grimmelikhuijsen & Meijer 2012, S. 18).

Bei einer Untersuchung zur Beziehung zwischen Vertrauen und Transparenz, vergleicht er zusammen mit drei anderen Autoren die Niederlande und Südkorea. Die Ergebnisse der Studie zeigen dabei, dass Transparenz, je nach Kultur des Landes, unterschiedliche Effekte erzielt. Bei den Teilnehmern beider Länder ist – für die Autoren überraschend – durch Transparenz kein signifikanter Einfluss auf das Vertrauen gegenüber der Regierung messbar. Auf Grund der Limitierungen der Methodik und der Stichprobe, wobei jeweils nur Studierende einer Universität beider Länder befragt wurden, schränkt er die Schlussfolgerungen jedoch ein. Zentral sei die Erkenntnis, dass unterschiedliche kulturelle Hintergründe, unterschiedliche Wahrnehmungen zu Transparenz zur Folge haben sowie der Punkt, dass allein mehr Transparenz keine Lösung sei, um mehr Vertrauen der Bürger zu gewinnen (S. Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong, & Im 2013, S. 584).

2.3.4 Überbetonung der Potentiale

In einem Paper für Information Polity führt Grimmelikhuijsen dagegen generelle Bedenken gegenüber durch Informations- und Kommunikationstechnologie unterstützte Transparenz-Initiativen an (vgl. S. Grimmelikhuijsen 2012a). Transparenz an sich sei zwar notwendig, jedoch würden Wissenschaftler und Praktiker dazu tendieren, die positiven Effekte zu über- und die negativen zu unterschätzen. Es gäbe keinen Grund zu glauben, dass Transparenz immer gut sei. Darüber hinaus sei IKT nicht immer das geeignete Mittel um Transparenz zu erhöhen. Es gäbe dadurch ein erhöhtes Risiko für eine „Informationsüberflutung“ („information overflow“), Cyber Propaganda und unbeabsichtigte Informationsveröffentlichung. Bürger könnten durch eine nur die negativen Aspekte beleuchtenden Medienkultur in politischen Zynismus abgleiten, außerdem gäbe es eine Bandbreite potentieller unvorhersehbarer und nicht intendierter Konsequenzen. Er sieht dabei in der Zukunft eine Entwicklung hin zu einer höheren Transparenz bei quantifizierbaren Performance-Indikatoren der Politik, aber erhöhter Kontrolle von sensiblen Informationsflüssen im Zentrum der Entscheidungen (S. Grimmelikhuijsen 2012a, S. 1).

Einen anderen Fokus bei ihren Forschungen setzen dabei Meijer und Curtin. Sie untersuchen anhand von EU Policy Dokumenten die Frage, ob Transparenz die Legitimation der EU erhöht. Sie untersuchen die Argumente, inwiefern Prozess-Transparenz für eine erhöhte Input- oder Soziale-Legitimation sorgt und Ergebnis-Transparenz für eine erhöhte Output-Legitimation. Durch einen Vergleich der Zielsetzung der EU-Institutionen und die öffentlichen Reaktionen (u.a. Umfragen) sowie normative Argumente kommen sie zu dem Schluss, dass übertriebene Erwartungen an Transparenz schädlich sein können. Im Schlusssatz unterstreichen sie dies mit der Aussage: „Enhancing legitimacy is much more complicated than creating fancy websites“ (Curtin & Meijer 2006, S. 121).

Hohe Kosten und versteckte Risiken, der Vorwurf des blinden Optimismus und der Verweis auf mangelnde Beweise für die Versprechen der Transparenz, sind einige der Aspekte, die Kritiker bemängeln. Dabei geht es einigen darum generell Kritik an der Idee der Transparenz geltend zu machen, die Mehrheit jedoch unterstreicht ihren Wunsch nach einem etwas nüchterneren Blick auf die vielgepriesenen Verheißungen. Dabei ist der Tenor der Kritik, dass mehr Transparenz nicht per se problematisch ist, aber die Erwartungshaltungen auf ein realistisches Maß gebracht werden sollten.

2.4 Zwischenfazit

Welches erste Fazit lässt sich ziehen? Die Idee der Transparenz geht laut einigen Forschern als Zwillings des Öffentlichkeitsbegriffs bereits auf die ersten Demokratietheoretiker des 18. Jahrhunderts zurück. Besonders seit der zunehmenden Durchsetzung der Gesellschaft mit IKT, wurden viele neue Konzepte entwickelt, um der alten Forderung neues Leben einzuhauchen. Dabei fiel die Renaissance mit einer steigenden Politikverdrossenheit und dem Aufleben einer neuen, globalen Zivilgesellschaft zusammen. Teile dieser neuen Bewegung, aber auch viele Wissenschaftler, unterstützen dabei die Idee eines „Open Government“ und sehen in der größeren Offenheit von Staat und Gesellschaft vielfältige Potentiale.

Transparenz wird dabei von der Mehrheit der Forscher als Instrument für eine bessere Legitimation von Politik gesehen, welche Außenstehenden Kontrolle ermöglicht und ein höheres Vertrauen der Bürger zur Folge hat. Ob allerdings ein kausaler Zusammenhang zwischen Transparenz und Vertrauen besteht, wird von einigen Forschern in Frage gestellt. Auf Grund der geringen empirischen Datenbasis und Studien zumeist auf Experiment-Grundlage, lässt sich dazu jedoch bisher keine gesicherte Aussage treffen. Auch andere Aspekte wie zu hohe Kosten von Transparenzinitiativen und mögliche Risiken werden kritisiert, vor allem aber die Weckung übertriebener Erwartung. Die Kritiker bilden nur eine kleine Gruppe, die jedoch selbstbewusst auf die fehlende oder in Indizien kritische Empirie verweist. Dabei bestreiten aber auch die Mehrheit dieser Forscher nicht die positiven Aspekte und Potentiale von Transparenz, sondern verweisen eher auf die ihrer Ansicht nach zu hohen Erwartungshaltungen. Die jeweils geplanten Transparenz-Policies müssten stets im Kontext betrachtet werden. Eine unreflektierte Forderung in Richtung „immer mehr“ jedoch, würde nicht die gewünschten Effekte einer erhöhten Legitimation von Politik erzielen.

3 Forderungen nach Parlamentarischer Transparenz

International und auch national werden Forderungen für mehr parlamentarische Transparenz erhoben. Besonders umfangreich und detailliert werden diese in der internationalen Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit formuliert. Doch wie weitgehend sind diese Forderungen im Vergleich zu anderen nationalen oder internationalen Forderungen? Zur Beantwortung dieser Frage soll sie im folgenden Kapitel zusammen mit anderen Forderungen nationaler Akteure vorgestellt und überprüft werden, inwiefern die internationalen Forderungen auch repräsentativ für die Ansprüche der nationalen Akteure sind. Dabei wird gleichzeitig eine Übersicht der relevanten deutschen Akteure im Feld parlamentarischer Offenheit und Transparenz gegeben.

3.1 International

3.1.1 Opening Parliament

Am 15. September 2012 wurde anlässlich des Internationalen Tags der Demokratie auf der World e-Parliament Conference in Rom die Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit veröffentlicht (OpeningParliament 2012c, S. 1). Dieses Dokument wurde bisher von über 160 Organisationen aus mehr als 80 Ländern unterzeichnet (OpeningParliament 2014). Zu den Unterstützern gehören viele „Parliamentary Monitoring Organizations“ (PMOs), welche als zivilgesellschaftliche Akteure die Arbeit der Parlamente beobachten, begleiten und kommentieren. Zeichner sind unter anderem die Sunlight Foundation, die Open Knowledge Foundation Deutschland sowie Parliamentwatch e.V. (vgl. OpeningParliament, o. J.).

Zielsetzung der Erklärung ist es, die „Offenheit von Regierungen und Parlamenten zu fördern, durch Offenheit bürgerschaftliches Engagement zu stärken und repräsentativere Institutionen zu erreichen“ (OpeningParliament 2012c, S. 1). Dabei werden in der Erklärungen in vier Kategorien 44 Forderungen an alle Parlamente der Welt gestellt. Dazu zählen das „Fördern einer Kultur der Offenheit“, das Anliegen „Parlamentarische Informationen transparent machen“, die Idee „Den Zugang zu Parlamentarischen Informationen vereinfachen“ sowie die Forderung „Die elektronische Kommunikation parlamentarischer Informationen [zu] ermöglichen“. Zu den Forderungen innerhalb dieser Kategorien gehören mehrheitlich eine Vielzahl von Aspekten der Transparenz (vgl. Tabelle 1), dazu zählen unter anderem Rahmenbedingungen zur Bereitstellung von parlamentarischen Informationen, die Schaffung einer Kultur der Offenheit und eine einfachere Einbindung der Bürger in legislative Prozesse.

01. Parlamentarische Informationen als öffentliches Eigentum anerkennen
02. Eine Kultur der Offenheit durch Gesetzgebung vorantreiben
03. Eine Kultur der Offenheit durch Aufsicht/Überwachung beschützen
04. Politische Bildung voranbringen
05. Bürger und Zivilgesellschaft einbeziehen
06. Eine unabhängige Zivilgesellschaft beschützen
07. Wirksame Parlamentsbeobachtung ermöglichen
08. Gute Beispiele teilen
09. Den Rechtsweg sichern
10. Vollständige Informationen verbreiten
11. Informationen pünktlich zur Verfügung stellen
12. Akkurate Informationen gewährleisten
13. Eine Politik zur Parlamentstransparenz aufgreifen
14. Informationen zu Rollen und Funktionen des Parlaments zur Verfügung
15. Informationen über Mitglieder des Parlaments zur Verfügung stellen
16. Informationen über Parlamentsmitarbeiter und -verwaltung zur Verfügung stellen
17. Bürger über die parlamentarische Tagesordnung informieren
18. Bürger bei Gesetzesentwürfen einbeziehen
19. Akten zur Arbeit der Ausschüsse veröffentlichen
20. Aufzeichnen von Abstimmungsergebnissen
21. Aufzeichnungen von Plenarsitzungen veröffentlichen
22. Berichte veröffentlichen, die durch oder für das Parlament erzeugt wurden
23. Informationen zu Haushalt und Ausgaben zur Verfügung stellen
24. Vermögenswerte offenlegen und die Integrität seiner Mitglieder gewährleisten
25. Informationen über unethisches Verhalten und mögliche Interessenkonflikte offenlegen
26. Zugang zu historischen Informationen gewährleisten
27. Vielfache Wege für den Informationszugang bereitstellen
28. Physischen Zugang gewährleisten
29. Zugang durch die Medien garantieren
30. Live- und On-Demand-Übertragungen und -Streaming bereitstellen
31. Den Zugang im ganzen Land erleichtern
32. Einfache Sprache verwenden
33. Vielfache National- und Arbeitssprachen verwenden
34. Freien Zugang gewähren
35. Informationen in offenen und strukturierten Formaten zur Verfügung stellen
36. Technische Nutzbarkeit gewährleisten
37. Die Privatsphäre der Bürger schützen
38. Verwendung von nicht-proprietären Formate und Open-Source-Software
39. Die Herunterladbarkeit für die Weiterverwendung erlauben
40. Pflege parlamentarischer Websites
41. Einfache und stabile Suchmechanismen verwenden
42. Zugehörige Informationen verlinken
43. Die Benutzung von Benachrichtigungen ermöglichen
44. Eine Zwei-Wege-Kommunikation ermöglichen

Tabelle 1: Forderungen zur Parlamentarischen Offenheit
(Quelle: OpeningParliament 2012c)

3.1.2 Andere internationale Forderungen

Weltweit existieren mehr als 190 PMOs, welche die Aktivitäten von über 80 nationalen Parlamenten überwachen und u.a. Forderungen für mehr Offenheit und Transparenz vorbringen (vgl. IPU 2012, S. 6). Diese in ihren Zielsetzungen ähnliche, doch in Modellen teilweise unterschiedlichen Akteure (vgl. IPU 2012, S. 137) formulieren zumeist Anforderungen angepasst an ihre landesspezifischen Parlamentspraktiken. Dies ist u.a. der Tatsache unterschiedlicher Demokratie- und damit auch Parlamentstypen geschuldet. Da die Forderungen somit nicht an die deutsche Parlamentslandschaft gestellt werden, werden sie bei dieser Arbeit nicht weiter in Betracht gezogen. Allerdings haben viele dieser Akteure bei der im vorhergehenden Abschnitt erläuterten Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit mitgewirkt und ihre Forderungen sind somit dort direkt oder indirekt eingeflossen. Vergleichbare Aufrufe oder Forderungssammlungen internationaler Akteure für mehr parlamentarische Transparenz und Offenheit konnten im Rahmen der Recherche dieser Arbeit nicht ausfindig gemacht werden.

3.2 Deutschland

3.2.1 Zivilgesellschaft

Zielsetzung dieses Abschnitts ist es, die Forderungen der deutschen Zivilgesellschaft für mehr Parlamentarische Transparenz darzustellen. Dabei finden all jene deutschen Organisationen Berücksichtigung, die öffentlich gesammelte Forderungen an die Parlamente gestellt haben. Dazu zählen hier die in der Diskussion häufig beteiligten Organisationen LobbyControl, Transparency International Deutschland, Abgeordnetenwatch.de beziehungsweise der Träger Parlamentwatch e.V. aus Hamburg sowie der Arbeitskreis Open Government Deutschland.

Die Organisation LobbyControl setzt sich seit ihrer Gründung 2005 für „Transparenz, eine demokratische Kontrolle und klare Schranken der Einflussnahme auf Politik und Öffentlichkeit“ ein (LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V. 2014). In einem Positionspapier mit dem Titel „Mehr Transparenz und Schranken für den Lobbyismus“ aus dem Oktober 2011, listet sie auch einige Forderungen im Rahmen der Parlamentarischen Transparenz. Dazu zählen „ein Lobby-Register, in dem Lobbyisten ihre Auftraggeber und Kunden, ihre Finanzquellen und Budgets sowie die Themen ihrer Lobbyarbeit offen legen müssen“ sowie verschärfte Regeln für die Offenlegung von Nebeneinkünften für Abgeordnete (LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V. 2011, S. 1).

Sehr aktiv im Bereich Transparenz ist auch eine seit den 1990er Jahren aktive Organisation. In ihren „84 Forderungen für eine integre Republik“ stellt Transparency International Deutschland einige konkrete Forderungen

an die deutsche Parlamentslandschaft. Dazu zählen die Nebentätigkeiten von Abgeordneten auf den Betrag genau zu veröffentlichen und die Aufhebung der Schweigepflicht bei Abgeordneten, die als Rechtsanwälte sogenannte „Lobbying-Mandate“ übernehmen. Ebenso dazu gehören ein verpflichtendes Lobbyisten- beziehungsweise Transparenzregister, die Veröffentlichung von Ausschussvorlagen sowie ein „Legislativer Fußabdruck“, der die Beteiligung privater Akteure bei der Vorbereitung von Gesetzen kenntlich macht (TI DE 2012, S. 2 ff.).

Auch der Hamburger Verein Parlamentwatch e.V. ist im Feld parlamentarische Transparenz sehr aktiv. Dieser betreibt die eingangs bereits beschriebene Online-Plattform Abgeordnetenwatch.de unter dem Motto „Weil Transparenz Vertrauen schafft“. Die Plattform formuliert über einen auf der Webseite Abgeordneten vorgelegten „Verhaltenskodex für Abgeordnete des Deutschen Bundestages“ ihre Forderungen für einen transparenteren Parlamentarismus. Dazu gehören die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters und die Offenlegung der exakten Höhe der Nebenverdienste von Parlamentariern. Besonders spezifisch sind die Forderungen nach einer Veröffentlichung aller verabredeten Treffen mit Interessenvertretern auf der Webseite des Abgeordneten sowie die Verfügbarmachung eines öffentlichen Reiseberichts bei Einzeldienstreisen von Abgeordneten inkl. Grund, Finanzierung und Angabe des Einladenden (Parlamentwatch e.V., o. J., S. 2 ff.). Das Dokument ist zwar ursprünglich 2013 von zwei Abgeordneten des Deutschen Bundestags erarbeitet worden (vgl. Reyher 2013), wird allerdings von Abgeordnetenwatch.de in einer veränderten Fassung Abgeordneten auf ihrer Online-Plattform zur Unterschrift beziehungsweise freiwilligen Selbstverpflichtung angeboten. Diese Forderungen finden sich auch verteilt an verschiedenen Orten der Webseite.

Neben den klassischen Einzelakteuren aus dem NGO-Feld gibt es jedoch auch Zusammenschlüsse, welche Forderungen an die deutsche Parlamentslandschaft stellen. Der Arbeitskreis Open Government Deutschland beschreibt sich als „offener Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen und interessierten Einzelpersonen“ (OGP DE 2013, S. 20). Dazu zählen unter anderem die Gesellschaft für Informatik e.V., die Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., das Open Data Network e.V. und die Bertelsmann Stiftung. Gemeinsam unterstützen sie den Beitritt Deutschlands zur internationalen Open Government Partnership, bei der sich über 60 Staaten für mehr Transparenz, Rechenschaftslegung, Bürgerbeteiligung und Korruptionsbekämpfung einsetzen. In ihrem Umsetzungskonzept für die Open Government Partnership Deutschland formulieren sie einige Vorschläge für Maßnahmen, welche als Forderung identifiziert werden können. In den Bereich parlamentarische Transparenz zählen dabei konkret die Verbesserung des Open-Data-Angebots der Parlamente, ein verpflichtendes Lobbyregister beim Deutschen Bundestag und die Ver-

öffentlichung aller in den Parlamenten beratenen Dokumente. Ebenso dazu gehören die Veröffentlichung aller Gesetzesentwürfe und deren Zeitplanung, die Einführung einer „Legislative Fußspur“ zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs, die Veröffentlichung von allen Haushaltsdaten und eine vollständige Einkünfteübersicht der Bundestagsabgeordneten inklusive einer Veröffentlichung aller Nebeneinkünfte der Politiker (OGP DE 2013, S. 15 f.).

3.2.2 Parteien

Nachdem nun zuerst die zivilgesellschaftlichen Akteure untersucht wurden, sollen in diesem Abschnitt die konkreten Forderungen in Bezug auf parlamentarische Transparenz und Offenheit der im Bundestag (beziehungsweise in mindestens drei Landtagen) vertretenen deutschen Parteien dargestellt werden. Dazu gehören die CDU beziehungsweise CDU/CSU, die SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke, die FDP und die Piratenpartei. Untersucht wurden dabei die jeweiligen Wahlprogramme der Parteien zur vergangenen Bundestagswahl. Die Landtagswahlprogramme wurden dabei nicht näher überprüft. Einerseits, weil der Umfang mit 96 einzelnen Programmen erheblich wäre und andererseits, weil in einer Stichproben-Untersuchung von 20 Programmen in unterschiedlichen Ländern keine spezifischen Forderung für mehr parlamentarische Transparenz identifiziert werden konnten. Stattdessen werden in der finalen Auswertung der einzelnen Länder die jeweiligen Regierungsprogramme auf entsprechende Forderungen hin untersucht werden.

Die Regierungsparteien CDU/CSU forderten in ihrem gemeinsamen Wahlprogramm „Politik und Verwaltung transparent und nachvollziehbar [zu] gestalten, um die Bürgerinnen und Bürger besser als bisher zu informieren und einzubeziehen“ (CDU/CSU 2013, S. 54). Die formulierten Punkte beziehen sich aber auf eine größere Transparenz von Regierungs- und Verwaltungshandeln vor allem in Bezug zu klassischen E-Government-Aktivitäten und nicht auf eine erhöhte Transparenz in der Parlamentslandschaft. Zum Thema Open Data gibt es lediglich eine Erwähnung in Bezug auf Verkehrspolitik, aber keine generelle Forderung (vgl. CDU/CSU 2013, S. 33). Im gesamten Wahlprogramm der christlich-konservativen Parteien findet sich somit keine Erwähnung von Aspekten parlamentarischer Transparenz.

Die SPD hingegen, zum Zeitpunkt der Programmausarbeitung auf den Oppositionsbänken des Parlaments, setzt sich in ihrem Programm für „[...] mehr Offenheit und Transparenz politischer Entscheidungen und der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger [...]“ (SPD 2013, S. 96) ein. Bundestagsabgeordnete sollen Einkünfte aus Nebeneinkünften vollständig auf „Euro und Cent“ offen legen müssen, ein verpflichtendes Lobbyregister auf gesetzlicher Grundlage beim Deutschen Bundestag soll eingerichtet

werden und eine „Legislative Fußspur“ eingeführt werden. Diese „Legislative Fußspur“ hat als Zielsetzung, signifikante Beiträge externer Berater bei einem Gesetzentwurf sichtbar zu machen. Ebenso geplant sind die Einbeziehung digitaler und technischer Innovationen wie zum Beispiel durch Internetplattformen, Liquid Democracy und soziale sowie andere Formen neuer digitaler Technologien wie Online-Petitionen und Befragungen sowie Ideen-Wettbewerbe (SPD 2013, S. 96 f.). Dabei bleiben diese Vorschläge allerdings recht vage und werden nicht weiter konkretisiert. Am weitgehendsten ist dabei die Forderung nach einem Transparenzgesetz nach Hamburger Vorbild mit dem Ziel, „möglichst alle für die Öffentlichkeit relevanten Datenbestände, Statistiken, Dokumente und sonstige öffentlich finanzierten Werke frei im Internet zugänglich zu machen“ (SPD 2013, S. 97). Dieser Vorschlag wird allerdings nicht konkret auf den Bundestag oder die Parlamente bezogen.

Weniger weit ging zum damaligen Zeitpunkt die liberale (Mit-) Regierungspartei. Die FDP forderte 2013 „eine Öffnung und Stärkung der repräsentativen Demokratie“ (2013, S. 60). Dabei findet sich auch ein Bekenntnis zu Open Data, wobei „möglichst viele Daten aus öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Unternehmen [...] in maschinenlesbarer Form und unter Verwendung einer offenen Lizenz zur Verfügung gestellt werden [sollen]“ (FDP 2013, S. 58). Auch Themenpunkte wie E-Government und die Einbeziehung sozialer Medien zur Information der Bürger finden sich dort, jedoch keine konkreten Forderungen für mehr parlamentarische Transparenz.

Besonders weitgehend sind die Forderungen von Bündnis 90/Die Grünen. Diese sehen laut ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl, den Zugang zu öffentlichen Daten als „Grundrecht, das wir ausdrücklich im Grundgesetz verankern möchten“ (Bündnis 90/Die Grünen 2013, S. 210). Wie die SPD fordern die Grünen ein Transparenzgesetz, wenn auch nicht mit dem ausdrücklichen Verweis auf das Hamburger Modell. Ebenso wollen sie die proaktive Verfügbarmachung von Informationen des Bundestags als Open Data und streben „die vollständige, zeitnahe, diskriminierungs- und barrierefreie Veröffentlichung von Rohdaten an“ (ebd.). Weiterhin sehr konkret fordern sie auch darüber hinaus:

„[...] [D]er Bundestag muss sein Open-Data-Angebot deutlich verbessern. Ein zukunftsfähiges Open-Data-Konzept muss technische und rechtliche Offenheit der Informationen garantieren. Auf der technischen Seite ist vor allem die Maschinenlesbarkeit der Daten zentral. Rechtliche Offenheit bedeutet, dass jeder die Informationen ohne weitere Genehmigung weiterverwenden kann.“ (Bündnis 90/Die Grünen 2013, S. 211)

Dabei finden sich bei den anderen Parteien oftmals keine so direkt auf den Bundestag zugespitzten Formulierungen. Ebenso gefordert wird ein ver-

pflichtendes Lobbyregister sowie die Offenlegung von Nebeneinkünften von Abgeordneten „auf Euro und Cent“ (Bündnis 90/Die Grünen 2013, S. 210 f.).

Die Linke forderte 2013, dass „[...] umfassende Informations- und Auskunftsrechte [...] eingeführt werden [sollen]. Gesetzgebung und Regierungshandeln sollen durch Open Data für Bürgerinnen und Bürger transparent gemacht werden“ (2013, S. 74). Ebenso wird, wie bei der SPD und den Grünen, die Wichtigkeit eines Transparenzgesetzes nach Hamburger Vorbild unterstrichen, Ausschusssitzungen „sollen grundsätzlich öffentlich sein“, ein verpflichtendes Lobbyregister soll eingeführt werden und Nebenverdienste von Abgeordneten sollen „auf Euro und Cent“ veröffentlicht werden (Die Linke 2013, S. 74).

Ebenfalls umfassend sind die Forderungen der Piratenpartei, welche sie in ihrem Wahlprogramm im Kapitel „Politische Transparenz und Korruption“ näher darstellen. Sie setzten sich 2013 dezidiert für die Einrichtung eines umfassenden, verpflichtenden Lobbyregisters ein. Die Ausgabe von Hausausweisen und die Möglichkeit vor dem Parlament angehört zu werden, soll für Interessenvertreter dabei an die Eintragung gekoppelt werden. Ebenso setzen sie sich für eindeutige Aussagen zur Höhe der Nebeneinkünfte von Abgeordneten des deutschen Bundestages sowie die Identifizierung möglicher Interessenkonflikte und Abhängigkeiten ein. Auch unterstützten sie die bundesweite Einführung eines Transparenzgesetzes mit aktiver Veröffentlichungspflicht für Dokumente der öffentlichen Verwaltung, ohne jedoch konkret auf die Parlamente zu verweisen (Piratenpartei Deutschland 2013, S. 147 ff.).

3.2.3 Übersicht der Forderungen

Die nationalen Akteure aus Parteien und Zivilgesellschaft stellen eine Vielzahl an Forderungen an die deutsche Parlamentslandschaft, konkret dabei vor allem an den Bundestag. Die Landesparlamente werden dabei höchstens durch verallgemeinernde Formulierungen adressiert, aber nicht konkret erwähnt. Um eine Übersicht über die Vielzahl der Vorschläge zu schaffen, dazu eine entsprechende Darstellung aller zwölf hier aufgeführten, konkreten Forderungen der nationalen Akteure (vgl. Abbildung 1).

1.) Verpflichtendes "Lobbyregister"	2.) Abgeordneten-Nebeneinkünfte "auf Euro und Cent"	3.) Einführung eines "Transparenzgesetzes"	4.) Informationen des Bundestags als Open Data
5.) Einführung "Legislative Fußspur"	6.) Termine von Abgeordneten mit Lobbyisten veröffentlichen	7.) Reiseberichte bei Einzeldienstreisen von Abgeordneten	8.) Schweigepflicht-Aufhebung bei "Lobbying-Mandaten"
9.) Ausschusssitzungen sollen grundsätzlich öffentlich stattfinden	10.) Veröffentlichung aller in Parlamenten beratener Dokumente	11.) Veröffentlichung aller Gesetzesentwürfe und deren Zeitplanung	12.) Veröffentlichung aller Haushaltsdaten

Abbildung 1: Konkrete Forderungen der nationalen Akteure für mehr Parlamentarische Transparenz

3.3 Zwischenfazit

Zielsetzung dieses Kapitels war es, die Forderungen der Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit (vgl. Tabelle 1) mit den Forderungen der relevanten nationalen Akteure (vgl. Abbildung 1) abzugleichen. Weichen sie stark voneinander ab, oder sind sie kongruent? Dabei zeigt sich, dass die Forderungen sich an vielen Stellen überschneiden. Dazu gehören insbesondere die detaillierte Offenlegung von Vermögenswerten, die Verfügbarmachung von Informationen als Open Data und eine proaktive Informationsbeziehungsweise Datenpolitik, gerade auch in Bezug auf die Integrität der Abgeordneten (zum Beispiel veröffentlichte Termine mit Interessenvertretern).

Dabei gibt es allerdings auch Forderungen wie den legislativen Fußabdruck, das verpflichtende Lobbyregister, oder die Schweigepflicht-Aufhebung bei „Lobbying-Mandaten“, die beim hier gewählten Vergleich nur national auftreten. Hintergrund könnte zum Beispiel bei der Schweigepflicht die spezifisch deutsche Rechtslage bei Rechtsanwälten sein oder auch der allgemein spezifische Charakter der vorgebrachten Forderungen. Dennoch bleibt festzuhalten, dass sich ein Großteil der Forderungen wiederholt bei allen untersuchten Akteuren findet. Dabei ist der internationale Forderungskatalog der Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit sehr viel breiter, der nationale hauptsächlich spezifischer. Die internationalen Forderungen der Erklärung sind damit eine Art Kompendium der Vorstellungen der internationalen Zivilgesellschaft in Bezug auf parlamentarische Offenheit und Transparenz. Sie können somit auch als repräsentativ für die nationalen Forderungen gelten.

4 Methodik und Ablauf der Erhebung

Im folgenden Abschnitt wird die Methodik erläutert, mit deren Hilfe die Kernfrage der Arbeit beantwortet werden soll. Dazu wird die Konzeption und Entwicklung eines Open Parliamentary Index for Germany 2014 (OPIG14) erläutert, der dieses Anliegen ermöglichen soll. Im Anschluss daran folgt die Schilderung des Ablaufs der Erhebung.

4.1 Bisherige Ansätze

Es gibt bereits einige Ansätze zur Überprüfung parlamentarischer Transparenz auf Basis internationaler Forderungen. Zu den bekanntesten Beispielen zählen der „Indice de Transparencia Legislativa“ (vgl. Transparencia Legislativa 2014) des Latin American Network for Legislative Transparency, welcher verschiedene Lateinamerikanische Parlamente vergleicht und der „Report on Parliamentary Openness in the Region of Western Balkans and Turkey“ (vgl. Otvoreni Parlament 2013) des serbischen PMOs Center for Research, Transparency and Accountability. Darüber hinaus gibt es eine umfassende Untersuchung von neun osteuropäischen Staaten durch die Western Balkan Legislative Strengthening Initiative des amerikanischen National Democratic Institutes (vgl. Švecová & Papazoski 2013) sowie das auf Open Data zugeschnittene Ranking „Open Legislative Data Report Card“ der einzelnen US-Staaten durch die Sunlight Foundation (vgl. Sunlight Foundation 2013).

Der bisher einzige Ansatz auch die Parlamente unterhalb der nationalen Parlamentskammern umfassend zur Parlamentarischen Offenheit zu untersuchen, kommt von KohoVolit.eu aus Tschechien und der Slowakei. Diese PMO hat die 14 regionalen Parlamente der Tschechischen Republik bezüglich ihrer Offenheit in Bezug auf parlamentarische Daten untersucht (vgl. Gregor 2013).

Abgesehen von der „Open Legislative Data Report Card“, welche auf den 10 Open Data Principles der Sunlight Foundation fundiert (vgl. Sunlight Foundation 2010), nehmen alle genannten Akteure die Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit zur Grundlage, wenn sich auf ihre spezifische Methodik unterscheidet. Die Daten werden dabei durch die Akteure selbst, durch die Parlamente, durch Dritte, oder in Mischformen erhoben.

4.2 Konzeption des OPIG14

Wie kann man prüfen, inwiefern die deutsche Parlamentslandschaft dem Anliegen der internationalen Bewegung für mehr Parlamentarische Transparenz nachkommt? Als Instrument dafür soll im Rahmen dieser Arbeit, angelehnt an den „Open Government Index für die Bundestagswahl 2013“ (vgl. von Lucke 2014, S. 13), ein additiver Index konzipiert werden (vgl. Schnell, Hill, & Esser 2011, S. 171). Als Basis dazu dienen die internationalen Forderungen der Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit (vgl. OpeningParliament 2012c), welche in angepasster Form mittels eines Online-Fragebogens an die deutschen Landesparlamente und den Bundestag übermittelt wird. Diese Selbstbewertung der beteiligten Parlamente wird daraufhin eine Eigenbewertung in unterschiedlichen Kategorien gegenüber gestellt. Diese basiert dabei auf dem Stand der wissenschaftlichen Forschung zu Transparenz und den eigenen Zielvorstellungen der Parlamentslandschaft. Eine schematische Darstellung zur Vorgehensweise ist dabei Abbildung 2 zu entnehmen.

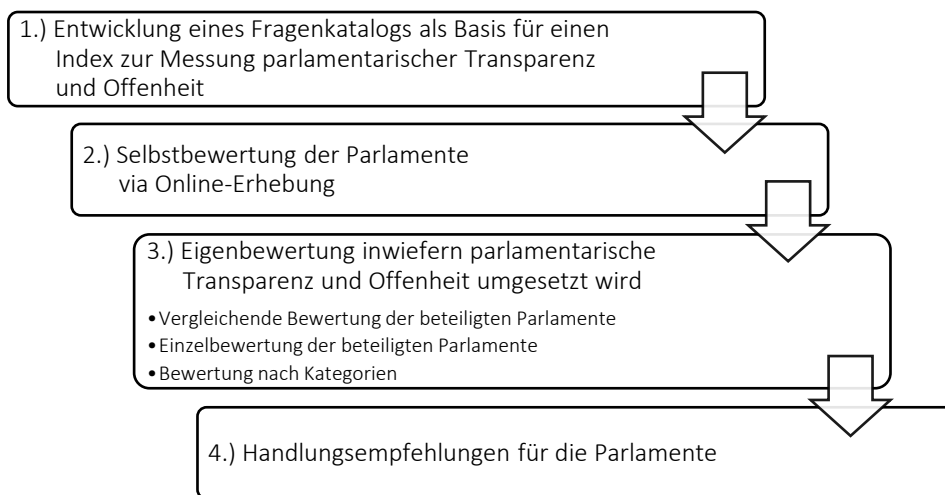


Abbildung 2: Schematische Darstellung der methodischen Vorgehensweise

Bei dem Index, welcher die Basis für die Eigenbewertung ist, wird eine Gesamtskala von 0 bis 100 eingesetzt, um eine bessere Vergleichbarkeit, Verständlichkeit und Übertragbarkeit der Ansätze zu gewährleisten. Die Skala setzt sich dabei aus 25 Kriterien in Form von konkreten Fragen mit jeweils demselben Gewicht zusammen. Diese Kriterien sind in die vier Kategorien unterteilt, welche bereits in der Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit eingesetzt werden, jedoch zum besseren Verständnis „Kultur der Offenheit“, „Transparenz der Parlamente“, „Zugang zu Parlamentarischen Informationen“ und „Nutzbarkeit parlamentarischer Informa-

tionen“ genannt. Je Item können dabei maximal 4 Punkte vergeben werden. Auf einer Skala von 0 bis 4 gibt es demnach fünf Elemente zur Bewertung von null bis maximal: {0; 1; 2; 3; 4}. In jeder der Kategorien gibt es zwischen 12 und 48 Punkte, bei 25 Kriterien mit einem maximalen Wert von 4 also insgesamt 100 Punkte. Die vier Kategorien des OPIG14 mit ihrer Gewichtung finden sich in Tabelle 2, auf die Entstehung der Kriterien wird im Kapitel „Entwicklung des Fragebogens“ näher eingegangen.

Kultur der Offenheit	20
Transparenz der Parlamente	48
Zugang zu Parlamentarischen Informationen	12
Nutzbarkeit parlamentarischer Informationen	20
Gesamtsumme	100

Tabelle 2: Kategorien des Open Parliamentary Index for Germany 2014 (OPIG14)

Doch warum überhaupt einen solchen Indikator entwickeln? Möglich wäre ebenso eine rein qualitative Vorgehensweise zum Beispiel in Kombination mit Experteninterviews. Doch der Vorteil eines solchen Instruments ist es, den Stand von Forderungen quantitativ leicht abbilden zu können und eine Basis für eine weitergehende qualitative Bewertung zu bilden. Ebenso lässt sich dadurch leicht ein Vergleich aller Forderungen zwischen den Parlamenten darstellen (mit den 100 Gesamtpunkten) als auch ein Vergleich der Parlamente innerhalb der Kategorien (mit ihren jeweiligen Punktzahlen).

Die Grenzen einer solchen Vorgehensweise, die die Messbarkeit eines Anliegens in Form eines quantitativen Index vornimmt, müssen dabei jedoch beachtet werden. Dabei ist es entscheidend die Einschränkungen dieser Methode hervorzuheben, wobei insbesondere der Gewichtungs-, der Zeit- und der Item-Auswahl-Aspekt zu berücksichtigen sind.

Bezüglich des Gewichtungaspekt ist zu bedenken, dass ein additiver Index auf der Annahme basiert, dass „die Einzelindikatoren weitgehend unabhängig voneinander auf die Zieldimension wirken“ (Schnell u. a. 2011, S. 172). Forderungen ganz unterschiedlicher Natur sind demnach gleich gewichtet, obwohl qualitativ schwer miteinander vergleichbar. Auch wird das Zusammenwirken der unterschiedlichen Einzelindikatoren nicht näher analysiert. Der Zeitaspekt zielt darauf ab, dass die Forderungen sich hierbei auf ein Dokument aus dem Jahr 2012 beziehen und bei wiederholter Anwendung in der Zukunft nicht konsequent immer weiter verwendet werden können, da die erhobenen Forderungen sich in Zukunft aller Wahrschein-

lichkeit nach ändern werden. Das ist möglich auf Grund technischer Innovationen, auf Grund von politischen Änderungen auf Seiten der Zivilgesellschaft, der sich anpassenden Parlamentslandschaft oder anderer Faktoren. Allerdings ist für eine absehbare Zeit von mindestens vier bis acht Jahren davon auszugehen, dass sie als Grundlage einsetzbar sind. Der letzte wichtige Aspekt bezieht sich auf die Auswahl der Kriterien selbst. Allein die Zahl der Items und deren Abstufungen mögen willkürlich erscheinen. Diese ist einerseits der besseren Darstellbarkeit geschuldet, vor allem aber der notwendigen Begrenzung durch das Erhebungsmittel des Fragebogens. Die beteiligten Verwaltungen können mit höherer Wahrscheinlichkeit zu einer Beteiligung bewegt werden, wenn der Umfang handhabbar ist.

Die Selbstbewertung als Erhebungsmethodik wird gegenüber der eigenen Einschätzung beziehungsweise der durch Dritte gewählt, da die teilweise äußerst spezifischen Fragestellungen am zuverlässigsten von den Parlamenten selbst beantwortet werden können. Ein Großteil der benötigten Auskünfte ist darüber hinausgehend öffentlich nicht zugänglich und könnte daher in der Bewertung nicht berücksichtigt werden. Auch auf die Gefahr hin, nur einen Bruchteil der beteiligten Akteure zu erreichen und durch Missverständnisse bei der Fragebogen-Ausfüllung eine Abweichung von einigen Punkten zu erzeugen, wurde daher dieser Weg eingeschlagen. Im Rahmen der vorhandenen Zeit ist es in Abwägung des Kosten-Nutzen-Verhältnisse und des Interesses für eine Erfassung einer Vielzahl von Aspekten die vielversprechendste Vorgehensweise.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass trotz möglicher Einschränkungen die Methodik eine gute Basis für eine Bewertung darstellt. Eine kritische Untersuchung auf Basis der Ergebnisse wird im Schlussteil der Arbeit vorgenommen werden. Darüber hinaus werden Handlungsempfehlungen entwickelt sowie eine Prognose für die wahrscheinliche Entwicklung des Themas Parlamentarische Transparenz und Offenheit in der deutschen Parlamentslandschaft formuliert

4.3 Entwicklung des Fragebogens

4.3.1 Auswahl des Forderungskatalogs

Warum bildet die Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit die Grundlage für den Index? Wären nicht die nationalen Forderungen ebenso eine gute Grundlage dafür? Im dritten Kapitel wurden diese unterschiedlichen Forderungen, welche an die Parlamente gerichtet wurden, aufgelistet. Die nationalen Forderungen richten sich oft konkret an den Bundestag, auch wenn bei den meisten davon ausgegangen werden kann, dass sie aus Sicht der Zivilgesellschaft auch für die Landesparlamente von Relevanz sind. Einige der Forderungen wie zum Beispiel die des Lobbyregisters werden

auch immer wieder in Landesparlamenten diskutiert beziehungsweise einige Organisationen wie Transparency International sind auch in Landesparlamenten mit all ihren Forderungen präsent (vgl. Krüger & Platter 2012; TI DE 2013). Problematisch ist jedoch, dass es keine breit angelegte, abgestimmte und kohärente Forderungsbasis gibt, sondern von verschiedenen Teilakteuren mit unterschiedlichen Zielsetzungen wie zum Beispiel Korruptions- beziehungsweise Lobbybekämpfung unterlegte Spezialforderungen gibt. Einen expliziten, nationalen Forderungskatalog an die Parlamente für mehr Transparenz gibt es nicht.

Um also die in der Zielstellung der Arbeit zu untersuchenden internationalen Forderungen zu überprüfen, die sich zum großen Teil auch mit den nationalen Forderungen decken, ist die Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit prädestiniert. Gründe dafür sind ihre breite, internationale Unterstützung von über 160 Organisationen aus mehr als 80 Ländern und insbesondere die Unterstützung der deutschen Zivilgesellschaft. Im Bundestag geladene Experten von Fraunhofer Fokus und der Open Knowledge Foundation regten die Unterzeichnung der Erklärung durch Deutschland an (vgl. Deutscher Bundestag 2014). Vor allem aber auf Grund seiner vielfältigen Forderungen für alle Teilbereiche parlamentarischer Offenheit und seinem bereits erfolgreichen Einsatz bei verschiedenen Indizes, erscheint er als geeignet (vgl. Gregor 2013; Otvoreni Parlament 2013; Švecová & Papazoski 2013; Transparencia Legislativa 2014). Daher ist der Einsatz der Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit als Grundlage für den Index unter der gegebenen Zielsetzung am sinnvollsten. Der Katalog der Forderungen umfasst, wie in Kapitel 2 aufgeführt, insgesamt 44 Forderungen (OpeningParliament 2012c). Bei einer Beschränkung auf 25 Aspekte im Fragebogen, können nun nicht alle, sondern lediglich ein Bruchteil aufgenommen werden. Welche Forderungen sind für den Index geeignet, welche eher weniger? Dabei ist zentrales Auswahlkriterium, inwiefern die Forderungen hinreichend konkret sind, um sie überhaupt prüfen zu können.

Einige Forderungen sind sehr allgemeiner Natur wie „Politische Bildung voranbringen“ oder „Eine unabhängige Zivilgesellschaft beschützen“. Diese sind auch in den Erläuterungen relativ offen formuliert, lassen sich somit schwerlich überprüfen und können daher bereits von vornherein ausgeschlossen werden. Dazu zählen, einschließlich der eben genannten, die Forderungen 2; 3; 4; 5; 7; 10; 12 und 13. Andere an die Parlamente gestellte Anforderungen wiederum sind für westliche Demokratien gängige Praxis und diese Ansinnen würden den Index nur unnötig aufblähen, da sie lediglich Selbstverständlichkeiten überprüfen. Dazu gehören zum Beispiel Forderungen wie „Zugang durch die Medien garantieren“ oder „Den Zugang im ganzen Land erleichtern“, welche u.a. auf Internetalternativen in ärmeren Ländern abzielen. Dazu zählen, einschließlich der eben genannten, die Forderungen 6; 14; 28; 29; 31; 40 und 44.

Die dritte Kategorie sind Forderungen welche zwar interessant, aber zu kleinteilig sind. Dazu gehört beispielsweise Punkt 43, der die Parlamente auffordert: „Die Benutzung von Benachrichtigungen ermöglichen“, wobei dies sich auf E-Mail-, SMS- oder ähnliche Alarme bezieht, die Abonnenten auf aktuelle Themen hinweisen sollen. Forderungen der vierten Kategorie sind zwar interessant, haben aber auf Grund der im Vergleich zu den aktuell umstrittenen Fragen der Parlamentarischen Offenheit eher geringere Relevanz. Dazu gehört Punkt 37 „Die Privatsphäre der Bürger zu schützen“, wobei es zentral um das Vorhandensein einer „eindeutige[n] und knappe[n] Datenschutzerklärung“ (OpeningParliament 2012c, S. 9) geht. Dieses Ansinnen zusammen mit dem, keine künstlichen Barrieren in Form von verpflichtenden Anmeldungen aufzubauen oder das Sammeln persönlicher Daten ohne ausdrückliche Zustimmung vorzunehmen, sind bei deutschen Parlamentswebseiten Selbstverständlichkeiten (vgl. zum Beispiel Hamburgische Bürgerschaft, o. J.; Hessischer Landtag, o. J.; Sächsischer Landtag, o. J.). Die Forderung in Punkt 33 „Vielfache National- und Arbeitssprachen verwenden“ ist auf Grund der wenigen deutschen Parlamente bei denen in „der Verfassung die Verwendung vielfacher National- oder Arbeitssprachen im Parlament [vorgeschrieben ist]“ (OpeningParliament 2012c, S. 8), ebenfalls von geringerer Relevanz.

Der Punkt 42 mit der Forderung „Zugehörige Informationen verlinken“ ist lediglich auf Grund des beschränkten Raumes für mehr als 25 Aspekte nicht aufgeführt. Allerdings werden bei den Parlamentsinformationssystemen der Landesparlamente, dem Länderspiegel, und dem des Bundestags, welche viele parlamentarische Dokumente erfassen, Thesauri mit angegeben, die diese Forderung zum gewissen Teil erfüllen (vgl. Deutscher Bundestag, o. J.; Präsidentin des Landtags NRW 2010). Dabei ist allerdings zu bedenken, dass dabei nur ein Teil aller Parlamentarischen Daten dort erfasst ist.

Nach Ausschluss dieser 19 Aspekte, bleiben noch 25 Forderungen übrig (vgl. Tabelle 3). Dabei müssen nach dieser Vorgehensweise lediglich eine relevantere Frage, nämlich der Nr. 42 mit der Forderung „Zugehörige Informationen verlinken“, aus dem umfangreichen Forderungskatalog gestrichen werden, um die angedachte Index-Methodik verfolgen zu können. Auf eine von 26 relevanten Forderungen (~4 %) verzichten zu können, befindet sich dabei in einem angemessenen Rahmen und stört nicht in wesentlichem Maße die Zielsetzung der Arbeit.

- | | |
|-----|---|
| 01. | Parlamentarische Informationen als öffentliches Eigentum anerkennen |
| 02. | Gute Beispiele teilen |
| 03. | Den Rechtsweg sichern |
| 04. | Informationen pünktlich zur Verfügung stellen |
| 05. | Informationen über Mitglieder des Parlaments zur Verfügung stellen |
| 06. | Informationen über Parlamentsmitarbeiter und -verwaltung zur Verfügung stellen |
| 07. | Bürger über die parlamentarische Tagesordnung informieren |
| 08. | Bürger bei Gesetzesentwürfen einbeziehen |
| 09. | Akten zur Arbeit der Ausschüsse veröffentlichen |
| 10. | Aufzeichnen von Abstimmungsergebnissen |
| 11. | Aufzeichnungen von Plenarsitzungen veröffentlichen |
| 12. | Berichte veröffentlichen,
die durch oder für das Parlament erzeugt wurden |
| 13. | Informationen zu Haushalt und Ausgaben zur Verfügung stellen |
| 14. | Vermögenswerte offenlegen und
die Integrität seiner Mitglieder gewährleisten |
| 15. | Informationen über unethisches Verhalten und
mögliche Interessenkonflikte offenlegen |
| 16. | Zugang zu historischen Informationen gewährleisten |
| 17. | Vielfache Wege für den Informationszugang bereitstellen |
| 18. | Live- und On-Demand-Übertragungen und -Streaming bereitstellen |
| 19. | Einfache Sprache verwenden |
| 20. | Freien Zugang gewähren |
| 21. | Informationen in offenen und strukturierten Formaten
zur Verfügung stellen |
| 22. | Technische Nutzbarkeit gewährleisten |
| 23. | Verwendung von nicht-proprietären Formate
und Open-Source-Software |
| 24. | Die Herunterladbarkeit für die Weiterverwendung erlauben |
| 25. | Einfache und stabile Suchmechanismen verwenden |

Tabelle 3: Ausgewählte Forderungen für den OPIG14

4.3.2 Entwicklung der Fragen

Um die Selbstbewertung der Parlamente zu ermöglichen, werden im nächsten Schritt die 25 verbleibenden Forderungen in konkrete Fragen umformuliert und entsprechenden Antwortmöglichkeiten gegenübergestellt. Hier soll unter Zuhilfenahme von zwei Beispielen die Vorgehensweise der angewendeten Datenerhebungstechnik dokumentiert werden, welche am Ende die insgesamt 100 zu erreichenden Punkte des additiven Index ausmachen.

Bei der Formulierung geht es im Wesentlichen darum, die Intention der Forderungen nicht zu verfälschen, sondern möglichst nah an der ursprünglichen Zielsetzung zu bleiben. Dazu wurde auf die Übersetzung des englischen Originals der Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit zurück-

gegriffen, bei Unstimmigkeiten jedoch die englische Fassung konsultiert (vgl. OpeningParliament 2012b, 2012c). Ebenso wurde die Intention der teilweise kurzen Forderungs-Formulierungen auf Basis der ausführlicheren, kommentierten Fassung berücksichtigt, um eine optimale Fragestellung zu gewährleisten (vgl. OpeningParliament 2012a). Diese ist zwar als „living document“ ausgegeben, die letzte Aktualisierung fand jedoch bereits am 14. September 2012 statt, also ein Tag vor Veröffentlichung der endgültigen Fassung.

In Punkt 15 fordert die Erklärung, Parlamente müssten „Informationen über Mitglieder des Parlaments zur Verfügung stellen“ (OpeningParliament 2012c). Diese Forderung wird als Frage in die Formulierung „Werden Informationen über Mitglieder des Parlaments zur Verfügung gestellt?“ gebracht. In der Erläuterung der Forderung heißt es dazu:

„Das Parlament soll ausreichende und regelmäßig aktualisierte Informationen über seine Mitglieder zur Verfügung stellen, damit Bürger alles nachvollziehen können, was verbunden ist mit Qualifikationen, Parteizugehörigkeit, Wahlmandat, Rollen im Parlament, Anwesenheit, Namen persönlicher Mitarbeiter und allen anderen Informationen, die Parlamentarier über sich und ihre Qualifikationen offen legen möchten. Kontaktdaten für die Parlaments- und Wahlkreisbüros der Mitglieder sollen der Öffentlichkeit ebenfalls zur Verfügung stehen.“ (OpeningParliament 2012c, S. 4)

Um von den Parlamenten zu erfahren, wie viele dieser konkreten Forderungen umgesetzt werden, wurden diese in Fragenform wie in Abbildung 3 umgesetzt.

Werden Informationen über Mitglieder des Parlaments zur Verfügung gestellt?

Zu den Informationen gehören ausreichende und regelmäßig aktualisierte Informationen über Abgeordnete, damit Bürger alles nachvollziehen können, was verbunden ist mit

- 1.) Qualifikationen
- 2.) Parteizugehörigkeit
- 3.) Wahlmandat
- 4.) Rollen im Parlament
- 5.) Anwesenheit
- 6.) Namen persönlicher Mitarbeiter und
- 7.) allen anderen Informationen, die Parlamentarier über sich und ihre Qualifikationen offen legen möchten. Dazu gehören auch
- 8.) Kontaktdaten für die Parlaments- und / oder Wahlkreisbüros der Mitglieder.

Nein, diese Informationen werden nicht öffentlich zur Verfügung gestellt.

Ja, auf individuelle Anfrage.

Ja, einige dieser Informationen werden öffentlich zur Verfügung gestellt.

Ja, die Mehrheit dieser Informationen wird öffentlich zur Verfügung gestellt.

Ja, alle diese Informationen werden öffentlich zur Verfügung gestellt.

Abbildung 3: Eine der im OPIG gestellten Fragen zu Informationen über Parlamentsmitarbeiter

Alle konkreten Forderungen sind dabei nummeriert im Kommentarteil abgebildet und bei den Antwortvorgaben besteht für die Teilnehmer die Möglichkeit in einer aufsteigenden Rangordnung in einer Intensitäts-Skala darauf einzugehen (vgl. Schnell u. a. 2011, S. 331). Je weitergehender die Forderungen erfüllt werden, desto mehr Punkte werden im Index erreicht.

Analog wurde auch bei Forderung Nr. 21 „Aufzeichnungen von Plenarsitzungen veröffentlichen“ der Erklärung vorgegangen:

„Das Parlament soll unmittelbar zugängliche Aufzeichnungen seiner Plenarsitzungen erzeugen, pflegen und veröffentlichen, bevorzugt in Form von Audio- oder Videoaufnahmen, die an einem festen Ort online zugänglich sind, ebenso wie in der Form von Abschriften oder Parlamentsprotokollen.“ (OpeningParliament 2012c, S. 6)

Hier (vgl. Abbildung 4) wurde lediglich ohne Nummerierung gearbeitet.

Werden Aufzeichnungen von Plenarsitzungen veröffentlicht?

Dies umfasst die Pflege und Veröffentlichung aller zugänglichen Aufzeichnungen der Plenarsitzungen, bevorzugt in Form von Audio- oder Videoaufnahmen, die an einem festen Ort online zugänglich sind, ebenso wie in der Form von Abschriften oder Parlamentsprotokollen des Stenographischen Dienstes.

Nein, solche Aufzeichnungen werden nicht veröffentlicht.

Ja, solche Aufzeichnungen werden auf individuelle Anfrage als Text-Datei veröffentlicht.

Ja, diese Aufzeichnungen werden generell als Text-Datei veröffentlicht.

Ja, diese Aufzeichnungen werden generell als Text- und Audio-Datei veröffentlicht.

Ja, diese Aufzeichnungen werden generell als Text-, Audio- und Video-Datei veröffentlicht.

Abbildung 4: Eine der im OPIG14 gestellten Fragen zur Aufzeichnung von Plenarsitzungen

Dabei ist es nicht möglich eine vollkommene 1:1 Übersetzung der Forderungen in Fragestellungen und Antwortmöglichkeiten zu gewährleisten, sondern es kommt zu einer gewissen Abweichung. Das liegt u.a. daran, dass einige der Punkte in der Erklärung teils mehrere Forderungen umfassen oder sehr detailliert sind, andere hingegen jedoch sehr allgemein gehalten wurden. Nichtsdestotrotz bietet die vorhandene Methodik gegenüber den bisher verfolgten Ansätzen, welche fast ausschließlich auf parlamentarische Daten abzielte, den Vorteil einer deutlich umfassenderen Untersuchung der in der Erklärung aufgeführten Aspekte (vgl. Otvoreni Parlament 2013; Švecová & Papazoski 2013; Transparencia Legislativa 2014).

4.3.3 Entwickelter Fragebogen und Online-Erhebung

Nach dieser formulierten Vorgehensweise wurden als Basis für den Open Parliamentary Index for Germany 2014 25 Fragen mit 5 Antwortmöglichkeiten entwickelt, welche nahezu alle konkreten, quantifizierbaren Forderungen der Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit enthalten. Der daraus resultierende Fragebogen kann im Anhang der Arbeit eingesehen werden.

Die Fragen wurden unter dem Titel „Befragung zu Transparenz, Bürger-nähe und Offenheit in der deutschen Parlamentslandschaft“ mit der Online-Plattform Soscisurvey.de den Parlamenten zur Verfügung gestellt. Die Software ist speziell für wissenschaftliche Befragungen konzipiert und ist für Forschung ohne kommerziellen Hintergrund kostenlos nutzbar (SoSci Survey GmbH 2014). Den Teilnehmern wurden dabei u.a. auch der Zweck der Erhebung, der angepeilte Adressatenkreis, Ansprechpartner sowie der Zeitaufwand mitgeteilt. Für eine einfachere interne Abstimmung innerhalb der Parlamentsverwaltungen wurde der Fragebogen auch als PDF-Download angeboten. Voraussetzung für die Teilnahme war dabei auch die Angabe von den Kontaktdaten eines Ansprechpartners. Die erfassten, personenbezogenen Daten wurden nur für die Zusendung der Selbstbewertung, der finalen Ergebnisse sowie für eventuelle Rückfragen während der Untersuchung gespeichert. Nach der Fertigstellung der Arbeit werden die Daten umgehend gelöscht.

Den Fragen vorangestellt war dabei eine Definition zur häufigen in der Befragung auftauchenden Begrifflichkeit der „Parlamentarischen Information“. Zu diesen „[...]“ gehören alle parlamentarischen Daten und Parlamentsmaterialien im engeren Sinne wie Drucksachen, Vorlagen, Plenar- und Ausschussprotokolle, Umdrucke, Tagesordnungen und artverwandte Informationen und Daten, sowie im weiteren Sinne die Inhalte der Parlaments-Online-Plattformen, Informationen zum Haushalt, den Abgeordneten und Mitarbeitern des Parlaments“ (vgl. Anhang).

4.4 Ablauf der Erhebung

Der Link zum Fragebogen inkl. der Bitte zur Teilnahme wurde über den Verteiler der luK-Referenten der Landesparlamente geschickt. Verfasst hat die entsprechende E-Mail Ministerialrat Wolfgang Kühnert, Leiter des Referats Z IV luK-Dienste des Bayerischen Landtags, der Zweitbetreuer dieser Arbeit ist. Der Fragebogen war zunächst vom Montag, den 13.10.2014 bis zum Montag, den 27.10.2014 online verfügbar. Auf Rückfrage von Herrn Kühnert, wurde die Umfrage noch bis zum Montag, den 03.11.2014 verlängert.

Separat wurde die Bundestagsverwaltung angeschrieben. Nach zunächst positiver Rückmeldung aus dem IT-Referat kam am 31.10.2014 die Rück-

meldung, dass die Bundestagsverwaltung des Deutsche Bundestags sich nicht an der Befragung beteiligt. Diese sieht sich „nicht legitimiert, die [...] erwartete Einschätzung vorzunehmen. Vielmehr sollte dies den Mitgliedern/Fraktionen des Bundestages selbst vorbehalten sein“ (vgl. Anhang 5).

Am Stichtag des 03.11.2014, hatten sich die Landesparlamente Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen an der Selbstbewertung beteiligt. Der Landtag Schleswig-Holstein hat seine Daten am 26.11. nachgereicht. Die ausgefüllten Fragebögen sind anonymisiert im Anhang der Arbeit einsehbar (vgl. Anhang 1; 2; 3; 4).¹

4.5 Zwischenfazit

Bisherige internationale Ansätze parlamentarische Offenheit zu messen, beschränkten sich zumeist nur auf Teilbereiche wie Offene Daten oder beschäftigten sich lediglich mit nationalen Parlamenten. Der OPIG14 zielt hingegen auf die deutschen Landesparlamente und den Deutschen Bundestag ab, bezieht sich auf eine größere Vielfalt an Aspekten, fokussiert aber besonders deutsche Parlaments-Spezifika und klammert Selbstverständlichkeiten westlicher Demokratien wie zum Beispiel Pressezugang und Datenschutzmindeststandards bei der Messung aus.

Der OPIG14 ist konzipiert als additiver Index, welcher auf Basis der 44 Forderungen der Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit in 4 Kategorien 25 Aspekte auf einer Intensitäts-Skala von 0 bis 4 {0; 1; 2; 3; 4} prüft, wobei insgesamt maximal 100 Punkte je Parlament erreicht werden können. Die 25 Aspekte wurden in Form von Fragen über die Online-Plattform Soscisurvey.de den Parlamenten für eine Selbstbewertung zur Verfügung gestellt. Nach der Erhebung werden die Daten in einer Eigenbewertung eingeschätzt, Handlungsempfehlungen entwickelt sowie eine Prognose für die wahrscheinliche Entwicklung des Themas formuliert.

Trotz methodischer Beschränkungen und der durchaus berechtigten Kritik an quantitativen Vorgehensweisen ist der Index ein äußerst hilfreiches Instrument um die Kernfrage der Arbeit zu beantworten, inwiefern die deutsche Parlamentslandschaft den internationalen Forderungen nach mehr Transparenz nachkommt. Von den 16 aufgeforderten Landesparlamenten und dem Deutschen Bundestag haben sich die Landtage Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein an der Erhebung beteiligt.

¹ Bei dieser Publikation in der TOGI-Schriftenreihe wird von einer Veröffentlichung der ausgefüllten Fragebögen in anonymisierter Form (1, 2, 3, 4) sowie der Rückmeldung des Deutschen Bundestags im Anhang abgesehen. Auf Wunsch kann der Autor (t.schlansky@zeppelin-university.net) diese zusenden. Im Anhang befindet sich ein unausgefüllter Fragebogen.

5 Ergebnisse und Bewertung

Welche Ergebnisse förderte die vorgenommene Selbstbewertung der Parlamente zu Tage? In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der beteiligten vier Parlamente in Form des OPIG14 vorgestellt und miteinander verglichen. Im Anschluss werden die Resultate der Länder jeweils einzeln vorgestellt und dann die Ergebnisse der Kategorien separat untersucht. Alle angegebenen Informationen aus dem OPIG14 entstammen dabei den Ergebnissen der Online-Erhebung.

5.1 Zielsetzung der deutschen Parlamentslandschaft

Vor dem Blick auf die Ergebnisse ist eine Überprüfung der verschiedenen Perspektiven hilfreich für das Verständnis und die Interpretation des Ergebnisses. Die nationalen und internationalen Forderungen sind im Rahmen der bisherigen Arbeit vielfach beschrieben worden. Doch wie steht es um die eigenen Ziele der deutschen Parlamentslandschaft in Bezug auf parlamentarische Offenheit und Transparenz?

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente sowie des Südtiroler Landtages haben 2013 in der *Kremser Erklärung* festgestellt, dass „die moderne Informationsgesellschaft und ihre Instrumente den Landesparlamenten die Chance bieten, die Bürgerinnen und Bürger in neuer Qualität zu informieren und zu beteiligen“ (2013, S. 1). Die Erklärung basiert dabei auf einer Konferenz-Reihe, welche seit Ende der 1970er Jahre auf oberster parlamentarischer Ebene zu wechselnden Themen im Zwei-Jahres-Rhythmus abgehalten wird. Die dabei unterzeichneten Erklärungen werden dabei jeweils nach dem Ort des Treffens benannt (Landler & Parycek 2014, S. 18). Zwar ist die *Kremser Erklärung* in den Formulierungen gegenüber den Herausforderungen der modernen Informationsgesellschaft insgesamt sehr vorsichtig, doch regt man sich gegenseitig, auf Basis des Föderalismus, zum Experimentieren mit „Augenmaß“ an. Dabei kommen konkret die Ermöglichung dialogischer Kommunikation, die Übertragung von Gremiensitzungen mittels Live-Stream und das Schaffen offener Schnittstellen zu Parlamentsdatenbanken im Rahmen von Open-Data-Strategien zur Sprache. Darüber hinaus sind aber auch öffentliche Petitionen und Online-Beteiligungsplattformen im Rahmen der parlamentarischen Beratung von Gesetzesvorhaben und der Evaluation der Wirksamkeit von Gesetzen zum Zwecke der Qualitätssicherung angedacht (Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente sowie des Südtiroler Landtages 2013, S. 1 ff.).

Das ist im Vergleich zu den umfangreichen Forderungen der internationalen Zivilgesellschaft naturgemäß bescheidener, umfasst jedoch auch einige

Aspekte, die auch bei deren Forderungen zu finden sind. Wie sieht nun der Status Quo rund 1½ Jahre nach den Bekenntnissen der *Kremser Erklärung* aus?

5.2 Ergebnisse der beteiligten Parlamente im Vergleich

Bei dem für diese Arbeit konzipierten Index für parlamentarische Offenheit, schneiden die beteiligten Parlamente (1/4 der deutschen Parlamentslandschaft, exklusive des Bundestags) durchschnittlich mit 57 von 100 Punkten ab (vgl. Tabelle 4).

Parlamente	BW	BY	NRW	SH	Ø/Σ	Max.
Kultur der Offenheit	9	12	13	11	11,25	20
Transparenz	29	30	39	23	30,25	48
Zugang	10	8	4	8	7,50	12
Nutzbarkeit	6	11	5	10	8,00	20
Gesamtsumme	54	61	61	52	57,00	100

Tabelle 4: Gesamtbewertung der beteiligten deutschen Parlamente beim OPIG14

Sichtbar ist bei einem Blick auf die Gesamtsummen, dass bei einer Spannweite von 9 Punkten die Parlamente relativ nah beieinander liegen. Bei einem Blick auf die jeweiligen Kategorien wird jedoch schnell augenscheinlich, dass die Parlamente sich dort teils deutlich voneinander unterscheiden. So gibt es beispielsweise zwischen Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen in der Kategorie Transparenz einen Abstand von 16 Punkten, was bei 48 zu erreichenden Punkten 1/3 der Gesamtpunktzahl ausmacht. In der Kategorie Zugang hingegen erreicht Nordrhein-Westfalen lediglich 4 von möglichen 12 Punkten, Baden-Württemberg hingegen 10, was ebenfalls einen Abstand von 50 % der Gesamtpunktzahl bedeutet. Bei den beteiligten Parlamenten zeigen sich also unterschiedliche Umgangsweisen mit dem Thema parlamentarische Offenheit und Transparenz. Während bei der Kultur der Offenheit alle Länder relativ dicht beieinander liegen, zeigen sich bei den Themen Transparenz, Zugang und Nutzbarkeit je nach Parlament doch deutliche Unterschiede.

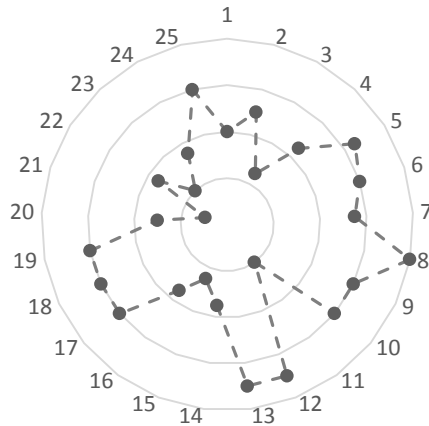


Abbildung 5: OPIG14-Radar | Darstellung der Durchschnittswerte der 25 geprüften Aspekte aller beteiligten Parlamente

Auch beim Blick auf die unterschiedlichen Durchschnittswerte der geprüften Aspekte im OPIG14-Radar (innerer Ring 0 Punkte, äußerer Ring 4 Punkte) bestätigt sich dieser Eindruck (vgl. Abbildung 5). Wie die einzelne Länder jedoch neben ihrer reinen Punktzahl abschneiden und was die qualitativen Unterschiede im Detail bedeuten, kann man abschließend erst nach einer Einzelbetrachtung der jeweiligen Kategorien und Länder in einer Gesamtbewertung beurteilen. Vorerst bleibt der erste Eindruck von einem weitgehend homogenen Gesamtfeld der Parlamente, welche im Durchschnitt 57% der Forderungen des Open Parliamentary Index for Germany 2014 erfüllen, jedoch größere Unterschiede in den jeweiligen Kategorien aufzeigen.

5.3 Einzelbewertung der beteiligten Parlamente

Wie schneiden die Landtage in den einzelnen Kategorien ab? Wie stehen sie im Vergleich zu den anderen Ländern da? Wie hängen die individuellen Ergebnisse miteinander zusammen? Im Folgenden sollen die Länder in alphabetischer Reihenfolge genauer betrachtet werden. Dabei wird bei jedem Land vorangestellt, inwiefern die jeweiligen Regierung oder das Parlament öffentlich Pläne in Richtung Open Government, Open Data, Transparenz und insbesondere parlamentarische Transparenz vorgestellt hat.

5.3.1 Baden-Württemberg

Im Koalitionsvertrag der grün-roten Regierung in Baden-Württemberg ist die „Transparenz des Regierungshandelns im Netz“ eine der Zielsetzungen der zukünftigen Politik des Landes (Bündnis 90/Die Grünen BW/SPD BW 2011, S. 78). Dabei sollen die Daten und Dokumente der Landesregierung- und Verwaltung nach dem Open Data-Grundsatz weitgehend öffentlich zugänglich gemacht werden. Zur Entwicklung der IT-Strategie des Landes gehört nach dem Koalitionsvertrag auch die Möglichkeit eines verstärkten Einsatzes von Open Source-Software. Die Forderungen werden allerdings an keiner Stelle konkret für den Landtag gefordert. Zwar äußert sich auch der Landtagspräsident pro Bürgernähe und Transparenz (vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2014), ein Verweis auf konkrete Schritte in Bezug auf parlamentarische Offenheit, Open Data und vermehrte Transparenz im Parlament finden sich aber bei öffentlichen Äußerungen bisher nicht.

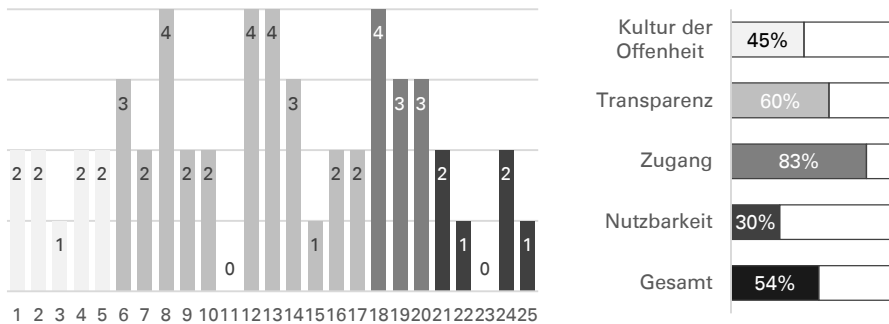


Abbildung 6: Ergebnisse des OPIG14, Landtag Baden-Württemberg, Einzelergebnisse eingeteilt in Kategorien nach Grautönen

Mit 54 von 100 Punkten befindet sich der Landtag Baden-Württemberg zwischen dem Ergebnis von Schleswig-Holstein mit 52 Punkten und Bayern und Nordrhein-Westfalen mit 61 Punkten (vgl. Tabelle 4 und Abbildung 6). Er ordnet sich damit knapp unter dem Gesamtschnitt von 57 Punkten ein. Beim Zugang zu parlamentarischen Informationen erzielt er mit 10 von 12 Punkten (~83 %) das beste Ergebnis aller Länder. Knappes Schlusslicht ist der Landtag mit 9 von 20 Punkten (30 %) bei der Nutzbarkeit von parlamentarischen Informationen, hinter Schleswig-Holstein mit 11 von 20 Punkten (55 %).

Besonders hervorstechend im Ländervergleich sind dabei die Vielfältigkeit der Wege für den Informationszugang, inkl. einer optimierten Webseite für Mobilgeräte und die umfangreichen Informationen zum Haushalt des Parlaments. Schwieriger aus Sicht der internationalen Zivilgesellschaft sind

hingegen die Ergebnisse in der Kategorie Nutzbarkeit von parlamentarischen Informationen. Dabei kommen nur gelegentlich offene, strukturierte Datenformate zum Einsatz, die ausschließlich proprietär sind und auch die Suchfunktion wird lediglich partiell mit Metadaten hinterlegt. Das macht es für Bürger, Journalisten oder andere zivilgesellschaftliche Akteure schwierig die Daten zu finden und zu nutzen. Im Vergleich zu den anderen beteiligten Parlamenten werden die parlamentarischen Informationen auch weniger schnell bereitgestellt.

Dabei zeigt sich am Beispiel von Baden-Württemberg, dass Transparenz und Zugang ohne Nutzbarkeit der PI die angedachten Potentiale der internationalen Zivilgesellschaft stark beschränken. So kann man zum Beispiel auf dem Prototyp des Open Data Portals des Landes Baden-Württemberg die Namen, Parteizuordnungen und Adressen der Landtagsabgeordneten als CSV-Datei herunterladen. Dies ist ein nicht-proprietäres, offenes Format und so würden die Daten zur weiteren Nutzung anregen. Jedoch ist der Datensatz nicht unter freier Lizenz veröffentlicht und darf somit nur für den Privatgebrauch, oder mit schriftlicher Genehmigung des Landtags weiterverwendet werden (vgl. service-bw, o. J.). Damit sind diese Daten am Ende eben nicht „offen“, sondern nur teilweise offen. Diese und weitere digitale Dokumente der vollen Nutzbarkeit zuzuführen, könnte für Baden-Württemberg ein weiterer Schritt sein, nicht nur die „Transparenz des Regierungshandelns“ zu erhöhen, sondern die der gesamten Landespolitik. Die Problematik der Lizenzierung ist dabei allerdings nicht spezifisch für den Landtag Baden-Württemberg, sondern besteht für alle untersuchten Parlamente.

5.3.2 Bayern

Im Regierungsprogramm der CSU 2013-2018 setzt sich das Land Bayern unter dem Schlagwort „Bayern Digital“ das Ziel „Leitregion des digitalen Aufbruchs“ zu werden (CSU 2013, S. 5). Mit dem Open Data-Portal Bayern sollen Daten aus allen staatlichen Bereichen öffentlich werden und die Transparenz staatlichen Handelns erhöhen. Dabei wird der Landtag allerdings nicht explizit erwähnt (vgl. CDU/CSU 2013, S. 5). Auch bei den drei Säulen der bayerischen Digitalisierungsstrategie *Montgelas 3.0* mit dem *Bayernportal*, dem bayerischen E-Governmentgesetz (EGovG) und dem *E-Government-Pakt* sind bisher keine Pläne zu mehr parlamentarischer Transparenz öffentlich geworden (vgl. Denkhaus 2014). Auch bei einer Sitzung im Bayerischen Landtag im Mai 2014 zum Thema digitaler Aufbruch, ging es bei den vielen IKT-Themen nicht um mehr parlamentarische Transparenz (vgl. Bayerischer Landtag 2014).

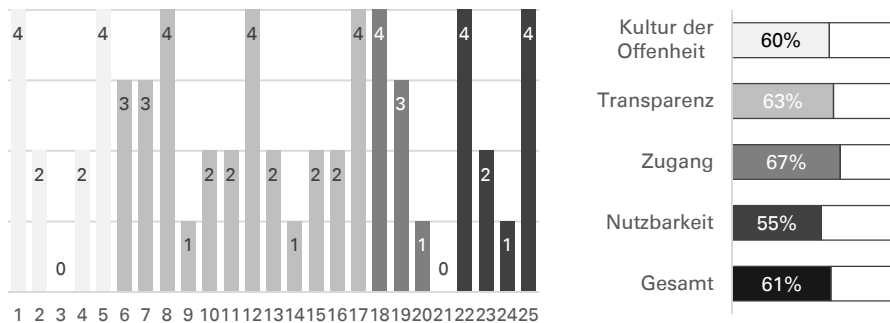


Abbildung 7: Ergebnisse des OPIG14, Bayerischer Landtag, Einzelergebnisse eingeteilt in Kategorien nach Grautönen

Der Bayerische Landtag kommt mit 61 von 100 Punkten zusammen mit dem Landtag Nordrhein-Westfalen auf das beste Ergebnis bei den beteiligten Parlamenten (vgl. Tabelle 4 und Abbildung 7). Interessant ist hierbei, dass die Ergebnisse über alle Kategorien hinweg sehr nah am gesamten Parlaments-Durchschnitt sind (maximal 3 Punkte Abweichung). Hierbei erzielt es im Vergleich zu den anderen Landtagen bei der Nutzbarkeit parlamentarischer Informationen mit 11 von 20 Punkten (55 %) die besten Werte, wenn auch nur knapp vor Schleswig-Holstein mit 10 Punkten.

Insbesondere hervorzuheben sind der intensive Austausch des Landtags zum Thema parlamentarische Transparenz, der Online-Zugang zu digitalen und nicht-digitalen historischen Informationen ab 1946 (ohne rechtliche Einschränkungen oder Gebühr), die umfangreichen Wege für den Informationszugang (inkl. persönliche Beobachtung, Internet- und Mobilgeräte-Technologie) sowie die Mediathek des Landtags.

Der Bayerische Landtag erzielt von der Bewertung her ein sehr ausgeglichenes Ergebnis. Interessant wird dabei sein, ob die Entwicklung der landesweiten Digitalisierungsstrategie auch auf den Landtag abstrahlt. Auf dem Open Data Portal sind bisher noch keine Datensätze aus dem Landtag zu finden (vgl. OpenData Bayern, o. J.). Die bisher gute Nutzbarkeit der PI könnte insbesondere mit dem Einsatz von Open Data noch weiter gesteigert werden. Aus Sicht der Zivilgesellschaft ist auch hier insbesondere der mangelnde Einsatz von Open Data kritisch zu betrachten. Beibehalten werden sollte in jedem Fall der intensive Austausch zum Thema Transparenz, von dem nicht nur der Landtag Bayern, sondern alle Parlamente profitieren können.

5.3.3 Nordrhein-Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen setzt sich öffentlich intensiv mit dem Thema Open Government auseinander. Als erstes Bundesland verabschiedete es – nach Eigenaussage – eine umfassende Open Government-Strategie, welche für alle Ministerien bindend ist. Das verantwortliche Innenministerium setzt sich für „frei zugängliche und transparente Daten und Informationen“ ein (MIK 2014). Im Rahmen der vorausgehenden Debatte dazu, auf dem „Zukunftsforum ‚Digitale Bürgerbeteiligung‘ Open Government und Open Parliament in NRW“ im Mai 2013, hat auch der Landtag seine aktuellen Bemühungen dazu präsentiert (vgl. Staatskanzlei des Landes NRW 2013). Dabei führte einer der im Bereich Informationsdienste tätigen Mitarbeiter des Landtags aus, dass im Mittelpunkt von „Open Parliament“ der Transparenzgedanke stehen muss, wie er auch in der Open Government-Strategie der Landesregierung formuliert ist. In der folgenden Diskussion, welche online nachvollziehbar veröffentlicht wurde, wird dabei aber klar, dass bisher keine offenen Daten zur Verfügung gestellt werden (Staatskanzlei des Landes NRW 2013). Laufende Open Parliament Projekte seien die Parlamentsdokumentationssoftware OPAL, die Retrokonversion älterer Findmittel (1947-1985), die Gesetzesdatenbank ab 1946, eine nutzerfreundlichere Datenbankgestaltung, die Digitalisierung und Bereitstellung älterer audiovisueller Plenaraufzeichnungen, die Erweiterung der Möglichkeiten zum Streamen und der Aufbau einer Mediathek (Schäfer 2013, S. 19 f.).

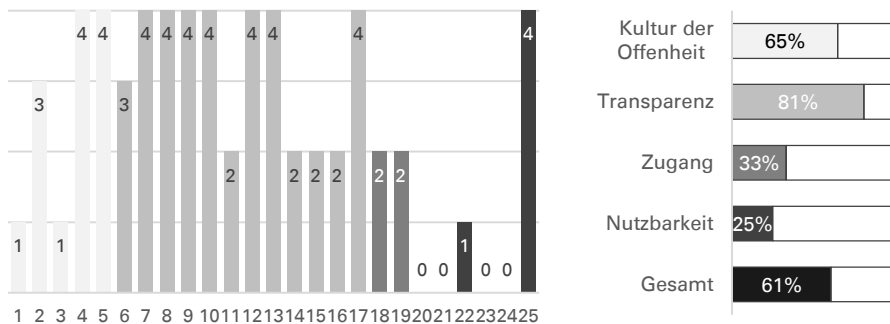


Abbildung 8: Ergebnisse des OPIG14, Landtag Nordrhein-Westfalen, Einzelergebnisse eingeteilt in Kategorien nach Grautönen

Bei den Ergebnissen des OPIG14 (vgl. Tabelle 4 und Abbildung 8) kommt der Landtag Nordrhein-Westfalen zusammen mit dem Landtag Bayern mit 61 von 100 Punkten auf das beste Ergebnis bei den beteiligten Parlamenten. Hierbei erzielt es im Vergleich zu den anderen Landtagen in den Kategorien Transparenz mit 39 von 48 Punkten (81%) und Kultur der Offenheit mit 13 von 20 Punkten (65%) die besten Ergebnisse. Allerdings erreicht es

im Kontrast dazu in den Kategorien Zugang mit 4 von 12 Punkten (33%) und bei der Nutzbarkeit mit 5 von 20 Punkten (25%) die niedrigsten Werte.

Die Ergebnisse der einzelnen Kategorien lassen sich so als zweiseitig beschreiben. Auf der einen Seite stehen die in Hinblick auf parlamentarische Offenheit schwachen Ergebnisse in den Kategorien Zugang zu Parlamentarischen Informationen und Nutzbarkeit von Parlamentarischen Informationen. Dabei kommen im Landtag in Nordrhein-Westfalen weder offene, strukturierte noch nicht-proprietäre Datenformate zum Einsatz. Die von der internationalen Zivilgesellschaft beworbenen Potentiale für eine bessere Rechenschaftslegung und Kontrolle der Abgeordneten sowie eine neue Quelle für qualitativen Beiträge zur Gesetzgebungstätigkeit können somit im Parlament nur beschränkt zum Tragen kommen. Somit bleibt trotz der vielen verfügbaren Informationen die Nutzbarkeit hinter den Möglichkeiten zurück. Denn die Grundlagen dafür sind an sich vorhanden. Die öffentliche Linie des Landtags Transparenz als zentrales Element der Öffnung der Parlamente zu betrachten, spiegelt sich klar in den Ergebnissen wider, wo fast in jedem Aspekt Höchstwerte erreicht werden. Bei dem Punkt „Vermögenswerte von Abgeordneten“ werden dabei für Anfang 2015 in Kraft tretende Änderungen des Abgeordnetengesetzes angekündigt, welche hier sogar eine noch weitere Verbesserung des Ergebnisses bewirken würden.

5.3.4 Schleswig-Holstein

Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und dem Südschleswigschen Wählerverband aus dem Jahre 2012 ist abgestimmt, dass ein Open Data Portal den zentralen Zugang zu Verwaltungsprozessen und -daten ermöglichen soll (SPD LV SH, Bündnis 90/Die Grünen LV SH & SSW LV SH 2012, S. 56). Diesen Kulturwandel hin zu Open Data im Sinne von maschinenlesbaren Daten unter offenen Lizenzen sei jedoch ein „langer Weg“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2014, S. 1). Wie in Baden-Württemberg ist ein stärkerer Einsatz von freier und quelloffener Software angedacht. Ein konkreter Verweis auf mehr Transparenz im Parlament findet sich dabei allerdings nicht.

Der Landtag Schleswig-Holstein kommt dabei mit 52 von 100 Punkten knapp hinter den Landtag von Baden-Württemberg mit 54 Punkten und erfüllt somit die wenigsten Forderungen nach Parlamentarischen Offenheit aller beteiligten Parlamenten (vgl. Tabelle 4 und Abbildung 9). Dabei erreicht er 5 Punkte weniger als der Durchschnitt des Gesamtfeldes. Zwar ist es in der Kategorie Transparenz mit 23 Punkten (~48 %) Schlusslicht, bleibt aber zumindest in allen anderen Kategorien im Mittelfeld.

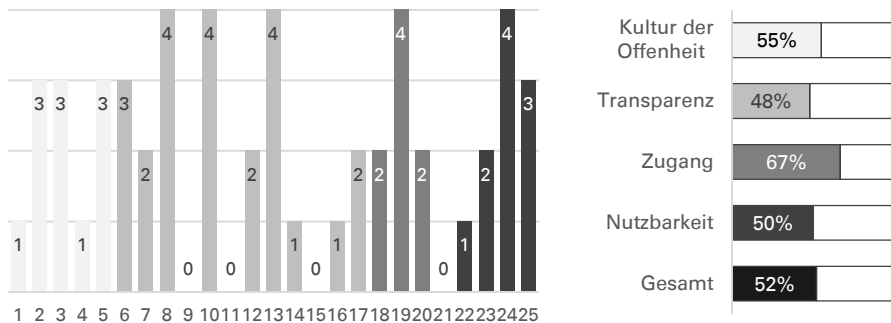


Abbildung 9: Ergebnisse des OPIG14, Landtag Schleswig-Holstein, Einzelergebnisse eingeteilt in Kategorien nach Grautönen

Schwach ausgeprägt sind der Austausch mit anderen Parlamenten zum Thema Transparenz, die Möglichkeit für Bürger sich aktiv in die Parlamentsarbeit und die Gesetzgebung einzubringen sowie die Offenlegung der Vermögenswerte von Abgeordneten. Über eine Übernahme der Veröffentlichungspflicht von Nebentätigkeiten, wie dies im Bundestag der Fall ist, wird zurzeit diskutiert. Positiv aus Sicht der Zivilgesellschaft sticht hingegen der Landtag bei dem Recht auf Einforderung von parlamentarischen Informationen hervor. Abgesehen von Einschränkungen auf Grund von Geheimhaltungsbelangen und der expliziten Gesetzgebungstätigkeit, gibt es mit dem Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein eine Rechtsgrundlage für den Zugang zu Parlamentsinformationen für die Bürger. Ebenso gut sieht es bei den Live-Übertragungen der Plenarsitzungen und der Veröffentlichung von Ausschussdokumenten aus.

Auch wenn Schleswig-Holstein vom reinen Zahlenwert auf dem letzten Platz rangiert, finden sich einige sehr positive Aspekte. Ob es dabei um die Auseinandersetzung mit dem Einsatz von einfacher Sprache geht oder den Möglichkeiten des Landes-IFGs. Dennoch ist das Angebot an parlamentarischen Informationen im Vergleich zu den anderen Ländern sehr beschränkt. Inwiefern die Bereitschaft der Landesregierung sich für offene Daten einzusetzen auch für den Landtag gilt, bleibt dabei vorerst abzuwarten.

5.4 Bewertung nach Kategorie

Nach dem Blick in die jeweiligen Landesparlamente stellt sich nun die Frage: wie sehen die Ergebnisse des OPIG14 in den vier Kategorien Kultur der Offenheit, Transparenz der Parlamente, Zugang zu parlamentarischen Informationen sowie Nutzbarkeit von parlamentarischen Informationen aus? Dabei sollen alle einzelnen Aspekte der Kategorien betrachtet und überprüft werden, inwiefern sie bei den Parlamenten eine Rolle spielen.

5.4.1 Kultur der Offenheit

In der ersten Kategorie wird untersucht, ob und wie sich die Parlamente aktiv für mehr Transparenz und Partizipation der Bürger einsetzen und wie lange sie benötigen um die Informationen zur Verfügung zu stellen. Ebenfalls wird überprüft, ob ihnen die benötigten Rechte eingeräumt werden und in welchem Maße sie sich mit dem Thema Transparenz beschäftigen.

Bewertungskategorien	BW	BY	NRW	SH	Ø/Σ	Max.
01. Austausch zum Thema Transparenz	2	4	1	1	2,00	4
02. Weiterverwendung und Weiterveröffentlichung von PI	2	2	3	3	2,50	4
03. Recht auf Einforderung von PI	1	0	1	3	1,25	4
04. Möglichkeit für Bürger sich aktiv einzubringen	2	2	4	1	2,25	4
05. Zeitnahe Veröffentlichung von PI	2	4	4	3	3,25	4
Gesamtsumme	9	12	13	11	11,25	20

Tabelle 5: Bewertung der Kategorie „Kultur der Offenheit“

Die Ergebnisse (vgl. Tabelle 5) zeigen, dass den Forderungen bei diesem Thema insgesamt durchschnittlich nachgekommen wird, wenn auch mit leicht positiver Tendenz. Der Austausch zum Thema Transparenz scheint allerdings außerhalb Bayerns zurzeit nur geringe Relevanz zu besitzen. Dafür sticht positiv hervor, dass die zeitnahe Veröffentlichung von parlamentarischen Informationen den beteiligten Parlamenten keine Probleme zu bereiten scheint. Das Recht auf die Einforderung von parlamentarischen Informationen wird von den Parlamenten aktuell allerdings nur sehr beschränkt eingeräumt. Die in 11 Bundesländern existierenden Informationsfreiheitsgesetze (IFG) beziehen die Parlamente meist nur bei Verwaltungsfragen ein und schließen die Gesetzgebungstätigkeit meist explizit aus. Eine eingeschränkte Möglichkeit besteht allerdings gelegentlich durch das Petitionsrecht der Landtage. Die Weiterverwendung der Informationen gestatten zwar alle Parlamente, diese dürfen in Bayern und Baden-Württemberg jedoch nur nach individueller Absprache weiter veröffentlicht werden, was einige Nutzungsszenarien von zum Beispiel PMOs einschränkt und diese von Einzelfallentscheidungen abhängig macht. Bürger haben üblicherweise das Petitionsrecht, um sich in die Parlamente einzubringen. Einige Länder gehen aber auch mit eigenen Projekten darüber hinaus (zum Beispiel bei den Verfassungsreformen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) oder bieten die Möglichkeit für konkrete Zuschriften an

Landtag und die Ausschüsse. Der entscheidende Unterschied ist dabei der Grad an Informationen, den die Bürger zusätzlich dazu erhalten.

5.4.2 Transparenz der Parlamente

Geprüft wird im Rahmen dieser Kategorie, inwiefern die Parlamente die proaktive Veröffentlichung parlamentarischer Informationen gewährleisten. Dabei wird untersucht, welche Art von Daten und in welchem Umfang diese zur Verfügung gestellt werden.

Ein sehr gemischtes Bild bietet der Blick auf die Ergebnisse dieser Kategorie, welche die meisten Aspekte überprüft (vgl. Tabelle 6). Zwar werden im Schnitt aller Parlamente über 60% der Forderungen erfüllt, jedoch unterscheiden sich die Ergebnisse unterhalb der Länder stark. So gibt es beispielsweise zwischen Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen einen Abstand von 16 Punkten, was bei 48 zu erreichenden Punkten 1/3 der Gesamtpunktzahl ausmacht.

Weitgehend erfüllen (mindestens 3,0 im Durchschnitt) können die Parlamente die internationalen Forderungen bei der Veröffentlichung von Informationen über Mitglieder des Parlaments, der aktuellen Tagesordnungen, Ausschussdokumenten und den Plenarsitzungs-Aufzeichnungen. Das gleiche Bild zeigt sich bei den Berichten, welche für das Parlament angefertigt werden und beim Zugang zum historischen Informationsangebot der Parlamente. Die Informationen über die Abgeordneten werden weitgehend auf dem Parlamentsportal veröffentlicht. Ausnahmen gibt es hier bei den Angaben zu den persönlichen Mitarbeitern und je nach Bundesland bei der Anwesenheit/Abwesenheit von Abgeordneten. Dass diese Daten jedoch auf den Webseiten der Abgeordneten selbst stehen, ist dabei aber nicht auszuschließen.

Im Mittelfeld (zwischen 1,75 und 3,0) befinden sich die Einbeziehung von Bürgern bei der Gesetzgebung, die Informationen zum Haushalt des Parlaments und die Informationen zu möglichen Interessenskonflikten von Abgeordneten. Intensiv einbezogen werden die Bürger bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen derzeit in keinem der Parlamente. Es gibt die Möglichkeit von Petitionen und vereinzelte Projekte der Parlamente (zum Beispiel die Reform von Landesverfassungen), aber keine generelle, proaktive Aufforderung und Information der Bürger beim Gesetzgebungsprozess. Informationen zum Haushalt werden von den Parlamenten nur beschränkt veröffentlicht. Hintergrund ist dabei, dass oft nicht alle Haushaltsdaten (zum Beispiel über den Vollzug) vorliegen, da über diese nur die entsprechenden Wirtschafts- oder Finanzministerien verfügen. Informationen werden daher zumeist von diesen veröffentlicht. Der Aspekt möglicher Interessenskonflikte von Abgeordneten wird in der Regel mit Verhaltensregeln der Landtage begegnet. Weitergehende Schritte wie der

Erlass von Regelungen zum Umgang mit Interessenvertretern sowie das Veröffentlichen endgültiger Ergebnisse jeglicher juristischer oder parlamentarischer Untersuchungen zu Vorwürfen unethischen Verhaltens, Interessenkonflikten oder Korruption wurden bisher nicht vorgenommen.

Bewertungskategorien	BW	BY	NRW	SH	Ø/Σ	Max.
06. Informationen über Mitglieder des Parlaments	3	3	3	3	3,00	4
07. Informationen über Parlamentsmitarbeiter	2	3	4	2	2,75	4
08. Informationen über die aktuelle Tagesordnung	4	4	4	4	4,00	4
09. Einbeziehung von Bürgern bei Gesetzentwürfen	2	1	4	0	1,75	4
10. Veröffentlichung von Ausschussdokumenten	2	2	4	4	3,00	4
11. Aufzeichnung der Abstimmungsergebnisse	0	2	2	0	1,00	4
12. Veröffentlichung von Plenarsitzungsaufzeichnungen	4	4	4	2	3,50	4
13. Veröffentlichung von Berichten für das Parlament	4	2	4	4	3,50	4
14. Informationen zum Haushalt des Parlaments	3	1	2	1	1,75	4
15. Offenlegung der Vermögenswerte von Abgeordneten	1	2	2	0	1,25	4
16. Informationen zu möglichen Interessenskonflikten	2	2	2	1	1,75	4
17. Zugang zu historischem Informationsangebot	2	4	4	2	3,00	4
Gesamtsumme	29	30	39	23	30,25	48

Tabelle 6: Bewertung der Kategorie „Transparenz der Parlamente“

Eine große Differenz zwischen Ansprüchen der Zivilgesellschaft und der parlamentarischen Realität (maximal 1,25 im Durchschnitt) gibt es bei der Aufzeichnung von Abstimmungsergebnissen und der Offenlegung der Vermögenswerte von Abgeordneten. Die Abstimmungen werden bei den beteiligten Parlamenten nur bei namentlichen Abstimmungen detailliert aufgezeichnet, was damit eher die Ausnahme darstellt. Der Vorstellung der internationalen Zivilgesellschaft, dass das Abstimmungsverhalten eines jeden Abgeordneten möglichst detailliert nachprüfbar sein soll, wird demnach nicht entsprochen.

5.4.3 Zugang zu Parlamentarischen Informationen

In dieser Kategorie, welche den kleinsten Teil der Forderungen ausmacht, soll überprüft werden, inwiefern die Parlamente gewährleisten, dass Informationen allen Bürgern breit zugänglich sind und auf einer diskriminierungsfreien Basis über vielfältige Kanäle verbreitet werden.

Bewertungskriterien	BW	BY	NRW	SH	Ø/Σ	Max.
18. Vielfältigkeit der Wege für den Informationszugang	4	4	2	2	3,00	4
19. Live-Übertragungen der Sitzungen	3	3	2	4	3,00	4
20. Einsatz einfacher Sprache bei Veröffentlichungen	3	1	0	2	1,50	4
Gesamtsumme	10	8	4	8	7,50	12

Tabelle 7: Bewertung der Kategorie
„Zugang zu Parlamentarischen Informationen“

Den geprüften Forderungen (vgl. Tabelle 7) kommen die Parlamente leicht überdurchschnittlich nach. Dabei werden vielfältige Wege für den Informationszugang bereitgestellt, wozu grundsätzlich persönliche Beobachtung und Internet-Technologie zur Verfügung steht. Darüber hinaus berichten die öffentlichen Medienanstalten zu relevanten Themen, der Landtag Bayern zum Beispiel bietet eine optimierte Webseite für Mobilgeräte an und der Landtag Baden-Württemberg Landtags-Apps für verschiedene mobile Betriebssysteme.

Alle öffentlichen Parlamentssitzungen der Landtage sind von den Bürgern live beziehbar, bei einigen Parlamenten auch die Ausschusssitzungen als Radio- oder Videostream. Der Einsatz von Modellen einfacher Sprache, zum Beispiel „Einfache Sprache“ oder „Leichte Sprache“ ist dabei nicht üblich. In Schleswig-Holstein haben sich die Fraktionen darauf verständigt, dass parlamentarischen Drucksachen im Anhang eine Lesehilfe in „Leichter Sprache“ beigefügt werden kann.

5.4.4 Nutzbarkeit von Parlamentarischen Informationen

Überprüft wird in dieser Kategorie, inwiefern die Parlamente es Bürgern erlauben, die parlamentarischen Informationen und Daten mit der gesamten Palette technologischer Werkzeuge zu analysieren und weiterzuverwenden. Zentral ist dabei auch, dass die Informationen leicht durchsuchbar und damit auffindbar sind.

Die Forderungen im Bereich der Nutzbarkeit parlamentarischer Daten und Informationen werden von den Parlamenten im Vergleich zu den anderen Kategorien am wenigsten erfüllt. Im Schnitt 40 % und damit nur eine unterdurchschnittlich Anzahl der Vorstellungen der Zivilgesellschaft finden sich in der parlamentarischen Praxis wider (vgl. Tabelle 8). Dabei gibt es hier aber auch eine Spannweite von bis zu 6 Punkten zwischen den Ländern, was 30 % Unterschied innerhalb dieser Kategorie ausmacht. Es gibt lediglich eine Kategorie, in diesem Fall die zur Durchsuchbarkeit und Auffindbarkeit von Informationen, welche über 1,75 Punkte hinauskommt.

Bewertungskategorien	BW	BY	NRW	SH	Ø/Σ	Max.
21. Einsatz von offenen und strukturierten Formaten	2	0	0	0	0,50	4
22. Technische Nutzbarkeit der PI	1	4	1	1	1,75	4
23. Einsatz Open Source und nicht-proprietäre Formate	0	2	0	2	1,00	4
24. Download und Weiterverwendung parlamentarischer Daten	2	1	0	4	1,75	4
25. Einfache und stabile Suchmechanismen	1	4	4	3	3,00	4
Gesamtsumme	6	11	5	10	8,00	20

Tabelle 8: Bewertung der Kategorie „Nutzbarkeit von Parlamentarischen Informationen“

Üblicherweise kommen bei den Parlamenten dabei keine offenen und strukturierten Formate zum Einsatz. Das primäre Format für die Dokumente ist das zwar komplett dokumentierte, aber proprietäre PDF. Gelegentlich kommen allerdings die auf XML-basierenden RSS-Feeds zum Einsatz, um auf diese zu verweisen. Damit können die parlamentarischen Informationen ohne Dritte, welche die Daten mit teilweise erheblichem Aufwand entsprechend aufbereiten, nicht weiterverwendet werden. Innovative Ansätze mit den vorhandenen Daten umzugehen und automatisierte Auswertungen werden somit stark erschwert. Dementsprechend gering fällt die technische Nutzbarkeit der Informationen aus. Wenn die Daten nicht in solchen Formaten angeboten werden, können auch keine Hilfestellungen und Best-Practice-Beispiele angeboten werden, sondern höchstens Hilfetexte und Benutzungsrichtlinien zu den Landesinformationsdiensten. Auch der Einsatz von Open Source Software und nicht-proprietären Formaten ist bisher wenig ausgeprägt. Zwar gibt es laut der Selbstauskunft der Parlamente einige Landtage, welche an ein paar Stellen damit arbeiten, die Information welche und wo genau diese eingesetzt werden, wurden dabei aber nicht angegeben. Ähnlich sieht es bei der Frage aus, inwiefern parla-

mentarische Daten und Informationen heruntergeladen und weiterverwendet werden können. Es ist möglich, die zumeist eingesetzten proprietären PDF-Dateien leicht herunterzuladen. Problematisch ist jedoch, dass diese von Computern nicht in jedem Fall und ohne großen Aufwand weiterverarbeitet werden können. Dahingegen sind die Suchfunktionen, welche bei den jeweiligen Landesinformationssystemen zur Dokumentensuche eingesetzt werden, datenbankgestützt und somit so angelegt, dass die Informationen durch hinterlegte Metadaten leicht auffindbar sind.

5.4.5 Einschätzung der Kategorie-Ergebnisse

Was lässt sich zusammenfassend zu den Ergebnissen der Kategorien sagen? Die Forderungen innerhalb der Kategorie „Transparenz von Parlamentarischen Informationen“ sind im Durchschnitt der Parlamente bereits zu 63 % umgesetzt, dicht gefolgt von der Kategorie „Zugang zu parlamentarischen Informationen“ mit 62,5 %. Auf dem dritten Rang folgt die „Kultur der Offenheit“ mit 56 % und der „Nutzbarkeit der parlamentarischen Informationen“ als Schlusslicht mit 40 %. Da bei einem Additiven Index als Methodik explizit keine Zusammenhänge dargestellt werden, ist es entscheidend im Analyse-Teil zu den Abhängigkeiten der Kategorien untereinander Stellung zu nehmen.

Das Grundanliegen der internationalen Zivilgesellschaft bei der Parlamentarischen Offenheit ist es, Bürgern die Möglichkeit zu geben ihre Abgeordneten besser einschätzen zu können, sie zur Verantwortung zu ziehen und ihre eigenen Anliegen besser an diese heranzutragen. Zwar gibt es bereits viele Informationen, welche im wachsenden Maße der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, doch ist der Zugang und die Nutzbarkeit dieser teils sehr beschränkt. Ohne ein Recht darauf, die zur Verfügung gestellten Daten – zumindest für nicht-kommerzielle Zwecke – weiterzuverwenden und dann zu veröffentlichen, ist keine Basis für eine bessere Verarbeitung und Auswertung der Daten da. Auch fehlen die offenen, strukturierten und nicht-proprietären Formate, um die Daten möglichst einfach (oder überhaupt) nutzbar zu machen. Allerdings liegt der Grad der erfüllten Forderungen im Bereich Datenauswahl so hoch, dass bei einer Umsetzung dieser genannten Aspekte bereits eine entsprechende Datenbasis verfügbar wäre.

5.5 Zwischenfazit

Wie schlägt sich die deutsche Parlamentslandschaft nun aus Perspektive der internationalen Zivilgesellschaft? Beim OPIG14, dem für diese Arbeit konzipierten Index für parlamentarische Offenheit in Deutschland, erreichen die beteiligten Parlamente (1/4 der deutschen Parlamentslandschaft, exklusive des Bundestags) im Durchschnitt 57 von 100 Punkten. Die Anforderungen der internationalen Zivilgesellschaft werden von dem hier untersuchten Teil der Parlamentslandschaft also zu über der Hälfte erfüllt. An der Spitze liegen dabei die Landtage der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen mit 61 %, gefolgt von Baden-Württemberg mit 54 % und Schleswig-Holstein mit 52 % knapp hinter diesem Ergebnis. Mit einer Differenz von maximal 9 Punkten, liegen die vier Landtage beim Gesamtergebnis damit relativ nah beieinander, während sie in den vier einzelnen Kategorien teilweise große Unterschiede (bis zu 16 Punkte) aufweisen.

Dabei zeigen sich je nach Land unterschiedliche Schwerpunkte, wobei aber manche wiederkehrenden Muster aus Perspektive der internationalen Zivilgesellschaft positiv wie negativ zu betrachten sind. Der Zugang zu einem reichhaltigen Informationsangebot, wenn auch in unterschiedlicher Quantität und Qualität, ist eine Stärke der untersuchten Parlamente. Problematisch ist hingegen die Nutzbarkeit der Daten durch Einschränkungen der Datenformate und der Rechtssituation. Welche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen sich aus diesem Status Quo ableiten lassen, ist dabei Zielsetzung des folgenden Kapitels.

6 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Welche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen können aus den Ergebnissen des OPIG14 gezogen werden? Inwiefern muss man die Einschränkungen und Grenzen der Ergebnisse beachten? Welche Prognose für die zukünftige Entwicklung der Themen parlamentarische Transparenz und Offenheit kann gestellt werden? Diese Fragen sollen im folgenden Kapitel eine Antwort finden.

6.1 Einschränkungen der Ergebnisse

Die Ergebnisse des OPIG14 bieten eine übersichtliche, umfangreiche und detaillierte Basis zur Diskussion und Bewertung der deutschen Parlamentslandschaft in Hinblick auf parlamentarische Transparenz und Offenheit. Nichtsdestotrotz gibt es gewisse Einschränkungen bei den Ergebnissen, welche von Relevanz sind.

Die im Anschluss folgenden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen der deutschen Parlamentslandschaft basieren auf den vier beteiligten Parlamenten. Diese repräsentieren lediglich einen gewissen Ausschnitt der gesamten Parlamentslandschaft und es ist möglich, dass die Parlamente, die nicht teilgenommen haben, deutlich besser abschneiden würden als das untersuchte Testfeld. Ebenso ist es jedoch möglich, dass sich genau jene Parlamente für die Teilnahme entschieden, die sich als besonders vorbildlich in diesem Bereich betrachten. Die Aussagen, die über die gesamte Parlamentslandschaft getroffen werden, gelten somit nur eingeschränkt, auch wenn eine gewisse Repräsentativität, auch für die anderen Parlamente, als hinreichend wahrscheinlich gelten kann.

Darüber hinaus suggerieren Zahlen dem Rezipienten eine präzisere Abbildung der Realität als eine rein qualitative Beschreibung des Sachverhalts dies ermöglichen könnte. Gerade daher müssen bei diesen quantitativen Methoden die Einschränkungen besonders deutlich gemacht werden. Die Fragen des den Parlamenten vorgelegten Fragenkatalogs wurden auf Basis der Forderungen der *Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit* formuliert. Diese beruhen auf einer transparenten, nachvollziehbaren, aber dennoch individuellen Auswahl von Aspekten. Einige Aspekte konnten auf Grund der gewählten Methodik nicht herangezogen werden. Dabei wurde bewusst auf einige Teilbereiche verzichtet, welche die westliche Parlamentslandschaft als Normalität betrachtet (zum Beispiel Zugang der Presse) sowie spezifisch deutsche Selbstverständlichkeiten (zum Beispiel Datenschutzmindeststandards). Durch die bewusste Zielsetzung bisher uneinheitlich erfüllte Forderungen zu prüfen, kann man davon ausgehen, dass die deutschen Parlamente in einer allgemeiner gefassten, internationalen Bewer-

tung besser abschneiden würde als die Zahlenwerte um 50-60 Punkte suggerieren.

Die Selbstbewertung und auch die verpflichtende Komplett-Ausfüllung aller Fragen haben ebenfalls einen Einfluss auf die Ergebnisse. Missverständnisse können ebenso Verzerrungen verursachen wie die mangelnde Möglichkeit Fragen auszulassen. Der Abgleich zwischen den gemachten Angaben, verfügbarer Kommentare zu den Fragen und öffentlich zugänglichen Informationen hat jedoch ergeben, dass die Abweichungen in der Gesamtheit nur unwesentlich sind. Der letzte Aspekt ist die Methode des additiven Index. Dieser ist nicht in der Lage Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Aspekten und Kategorien darzustellen. Zwei Länder mit der gleichen oder einer ähnlichen Punktzahl, können teilweise erheblich anders der Grundidee der parlamentarischen Offenheit gerecht werden. Daher ergibt erst die zusätzliche, qualitative Auswertung die entscheidenden Hinweise für das Verständnis der Zahlenwerte.

Trotz dieser formulierten Einschränkungen ermöglicht die Methodik, die Anforderungen der internationalen Zivilgesellschaft an parlamentarische Offenheit, speziell gegenüber der deutschen Parlamentslandschaft, in transparenter und nachvollziehbarer Weise quantifiziert zu erfassen. Dies ermöglicht eine stabile Grundlage, um den Status Quo gezielter und präziser zu beschreiben und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten.

6.2 Status Quo in der deutschen Parlamentslandschaft

In der *Kremser Erklärung* begrüßen die obersten Repräsentanten der deutschen Landesparlamente die neuen Wege der Information, die Einbindung von Bürgern und die dadurch verbesserte Kultur der Offenheit und Transparenz. Den Herausforderungen der modernen Informationsgesellschaft soll aufgeschlossen, aber gleichzeitig mit Augenmaß begegnet werden. Verfassungsrechtliche Grundprinzipien der parlamentarischen und repräsentativen Demokratie und das freie Mandat der Abgeordneten müssen daher unberührt bleiben und definierte Räume der Vertraulichkeit verfügbar bleiben. Zwar müsse jedes Parlament auf diesem Weg eigenverantwortlich vorgehen, aber die gewonnenen Erfahrungen untereinander auszutauschen sei dabei unverzichtbar (Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente sowie des Südtiroler Landtages 2013, S. 1 ff.).

Diesen vorsichtigen Geist atmen auch die Ergebnisse des OPIG14. Jedes Parlament geht dabei, dem föderalistischen Grundprinzip treu, seinen eigenen Weg bei diesen Anforderungen. Dabei spiegelt sich diese Vorgehensweise im Kleinen, aber auch im Großen, wider. Während einige Länder besonders viele Informationen zur Verfügung stellen, fokussieren

sich andere Länder mehr auf den Zugang zu ihren (dafür reduzierten) Informationen. Dennoch finden sich alle beteiligten Parlamente am Ende mehr oder weniger im Mittelfeld der Erfüllung internationaler Anforderungen der Zivilgesellschaft wieder. Gemeinsam haben auch alle Landtage, dass zwar generell Transparenz und Bürgernähe thematisiert werden, aber die konkreten Ideen Parlamentarischer Offenheit und insbesondere Open Data (Ausnahme: Nordrhein-Westfalen) in der Öffentlichkeit bisher nicht diskutiert werden. Trotz der Bekenntnisse zu Transparenz, Bürgernähe und der anderslautenden Zielsetzung in der *Kremser Erklärung* ist der Austausch der Parlamente zum Thema untereinander bisher nicht sehr stark ausgeprägt.

Nichtsdestotrotz zeigen die Ergebnisse, dass die beteiligten deutschen Parlamente, auch eine Ebene unterhalb des nationalen Parlaments, bereits viele Forderungen der internationalen Zivilgesellschaft erfüllen. Dabei sind die Ergebnisse der untersuchten Landtage sehr viel homogener als dies in der Untersuchung tschechischer Regional-Parlamente zu Parlamentarischer Offenheit der Fall war (vgl. Gregor 2014). Falls die deutschen Landtage die Potentiale einer erhöhten Transparenz und Bürgerbeteiligung heben wollen, so haben sie dafür bereits eine solide Grundlage. Fraglich ist allerdings, warum sich lediglich 4 Parlamente zur Teilnahme durchringen konnten. Ob dabei die Sorge im Vordergrund stand, in einem Vergleich unvorteilhaft dazustehen, mangelndes Interesse an dem Thema, der Zeitaufwand für die Bearbeitung der Fragen oder andere Motive, lässt sich nicht feststellen. Insbesondere der Bundestag hat sich mit seiner offenen Ablehnung der Teilnahme, mit dem expliziten Verweis auf die Zuständigkeit bei den Fraktionen, leider einem hochinteressanten Vergleich der Ebenen entzogen. Das geführte Argument, die Verantwortlichkeit lege bei den Fraktionen, ist dabei kritisch zu betrachten. Bei der Erhebung ging es nicht um eine politische Bewertung, sondern um die Erhebung des aktuellen Sachstands, wofür die Verwaltung der einzig neutrale Ansprechpartner ist. Die hier diskutierten Landesparlamente hingegen, haben mit ihrer Teilnahme Interesse am Thema signalisiert, was man bereits als wichtigen Schritt für das Thema parlamentarische Offenheit bewerten kann.

6.3 Handlungsempfehlungen

Was versprechen sich die internationalen Akteure parlamentarischer Offenheit? Im Allgemeinen geht es ihnen darum, mit einem höheren Maß an Offenheit mehr Vertrauen zu schaffen. Durch mehr gegenseitigen Austausch sowie die Ermöglichung einer besseren Rechenschaftslegung gewählter Repräsentanten soll bürgerschaftliches Engagement gestärkt werden und somit am Ende eine demokratischere Gesellschaft geschaffen werden. Konkret geht es ihnen um Projekte wie jene, welche die Open Knowledge Foundation in Deutschland initiiert oder unterstützt hat. Dazu ge-

hören zum Beispiel *Offener Haushalt* (Visualisierung des Bundeshaushalts), *BundesGit* (alle Deutschen Bundesgesetze und –verordnungen historisch nachvollziehbar), *Offenes Parlament* (Aufbereitung vielfältigster PI des Bundestags) oder *Frag den Staat* (Veröffentlichung von IFG-Anfragen), welche diese Vorstellungen praktisch umgesetzt haben (vgl. OKF DE 2014). Dabei zeigen diese Projekte nur einige wenige mögliche Nutzungsszenarien auf, da bisher nur im geringen Maß offene Daten von öffentlicher Stelle zur Verfügung gestellt werden oder die Rechtslage dies nicht zulässt. Auch das Wissenspotential für einen besseren Gesetzgebungsprozess, welches in den Köpfen der Bürger schlummert, bleibt bisher völlig unausgeschöpft.

Wie kann man solche und ähnliche Projekte in der deutschen Parlamentslandschaft ermöglichen? Für die Realisierung müssten verschiedene Schritte eingeleitet werden, damit das Thema die notwendige Aufmerksamkeit erhält.

Die *Kremser Erklärung* ist eine wichtige Basis für die weitere Entwicklung des Themas Offenheit, Transparenz und Bürgernähe in der modernen Zivilgesellschaft, auf die man aufsetzen kann. Doch um die Kernanliegen der internationalen Forderungen zu erfüllen, müsste sie konsequent umgesetzt und weiter entwickelt werden. Der gegenseitige Dialog der Parlamente zum Thema parlamentarische Offenheit ist ein wichtiges Anliegen der *Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit*, welche nach den Ergebnissen des OPIG14 jedoch bisher zu wenig angegangen wird.

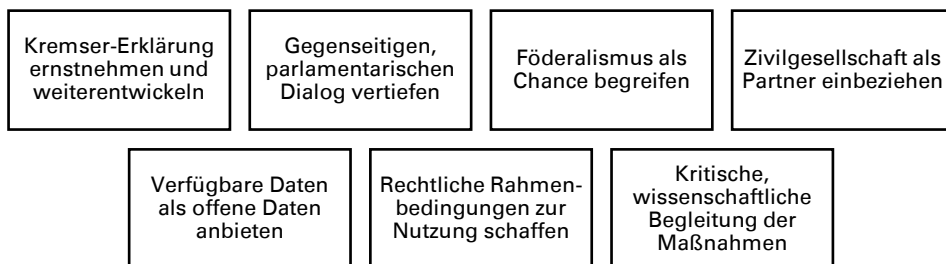


Abbildung 10: Handlungsempfehlungen für die deutsche Parlamentslandschaft zur Erfüllung der Forderungen der internationalen Zivilgesellschaft

Doch nur im Austausch untereinander können die Erfolge, Möglichkeiten, Chancen und Risiken erkannt, gefördert beziehungsweise entsprechend verhindert werden. Dabei bietet der Föderalismus hier die Gelegenheit unterschiedliche Ansätze und Profile zu entwickeln. Landtage, bei denen die technischen und prozessualen Voraussetzungen besser sind, können leichter in Teilbereichen parlamentarischer Daten mit offenen Standards experimentieren. Finanziell besser ausgestattete Landtage können eher

technische Plattformen neu entwickeln (lassen), um Bürger in unterschiedlicher Weise in Gesetzgebungsprozesse einzubeziehen. Parlamente, welche in dem Bereich besonders qualifiziertes Personal zur Verfügung haben, können einfacher Potentiale identifizieren und diese in den gemeinsamen Austausch tragen. Die Diversität der Parlamentslandschaft und der Föderalismus in Deutschland können somit als Labor für Offenheit, Transparenz und Bürgernähe dienen. Wenn bei dem gemeinsamen Austausch auch die Akteure der deutschen und internationalen Zivilgesellschaft einbezogen werden, können besonders leicht Potentiale gefördert werden. Wo gibt es international erfolgreiche Formate im parlamentarischen Raum? Wie kann man diese in Deutschland implementieren? In welchem Parlament herrschen dafür besonders gute Voraussetzungen? Wie kann man die Anstrengungen bestmöglich koordinieren? Wenn die zivilgesellschaftlichen Akteure und die Parlamente sich stärker als Partner wahrnehmen, können beide gemeinsam an den neuen Anforderungen für die demokratischen Institutionen arbeiten.

Im Dialog ließe sich auch am besten identifizieren, wie die laut OPIG14 noch ausbaufähige Nutzbarkeit verbessert werden kann. Welche der PI können als offene Daten am besten in konkrete Anwendungen übersetzt werden? Welche Formate (Scans, native PDFs, XLS, DOC, HTML, TXT, CSV, XML, JSON oder andere) sind wann besonders geeignet? Geht es auch ohne API? Müssen zwangsweise alle formulierten Open Data Standards (vgl. zum Beispiel Sunlight Foundation 2010) eingehalten werden? Dabei müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Daten so formuliert sein, damit diese auch nutzbar gemacht werden können. Wichtig bleibt dennoch, die aktuellen Erkenntnisse aus der Forschung zu politischer Transparenz, welche im zweiten Kapitel beschrieben wurden, mit einzubeziehen. Nicht das einfache Abhaken der „Checkliste“ der Zivilgesellschaft allein erhöht die Chancen auf Erfolg, sondern die stets kritische, wissenschaftliche Begleitung der Projekte, um die gemeinsamen Zielsetzungen von Zivilgesellschaft und Parlamenten zu erfüllen. Mit diesen Schritten könnten die deutschen Parlamente nach eigenen Zielvorstellungen, proaktiv, aber mit Augenmaß, den neuen Herausforderungen der modernen Informationsgesellschaft gerecht werden. Nicht als Getriebene, sondern als Treiber der Veränderung.

6.4 Prognose

Wie wird sich das Thema parlamentarische Offenheit und insbesondere parlamentarische Transparenz in den nächsten Jahren entwickeln?

Ein Blick über die deutsche Grenze zeugt von Bewegung. Webseiten welche die Arbeit der Parlamente transparenter machen wie TheyWork-

ForYou (Großbritannien)², OpenCongress (USA)³, OpenParliament.ca (Kanada)⁴ und ProDemos (Niederlande)⁵ erwecken Interesse bei Parlamenten sowie Bürgern und erzielen nennenswerte Besucherzahlen (vgl. Eaves 2012). Mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE hat sich auch die erste internationale Institution zu den Werten der Erklärung für Parlamentarischen Offenheit bekannt (Krivokapic 2013), ebenso wie das portugiesische Parlament (Assembleia da Republica 2014). International arbeiten zivilgesellschaftliche Akteure mit Parlamenten in den USA, Großbritannien, Dänemark, Argentinien, Brasilien und vielen anderen Ländern an gemeinsamen Projekten (vgl. Tuckey 2013). Dabei arbeiten sie gemeinsam an Open Data-Strategien, entwickeln auf Workshops in Parlamenten Apps oder gewähren Zugriff der Zivilgesellschaft auf Parlamentspersonal für Recherche-Zwecke. Die Vielfältigkeit der Kooperationen, formell oder informell, ist groß. Auch im Rahmen der *Global Legislative Openness Week* im September 2014 fanden Veranstaltungen in Zusammenarbeit mit Parlamenten auf der ganzen Welt statt (vgl. GLOW 2014). Damit wurden auch einige der Zweifel beiseite geräumt, ob die Bewegung für mehr Offenheit und Transparenz in den Parlamenten weltweit, aber vor allem auch in denen der gereiften westlichen Demokratien, Erfolg haben würde (vgl. Eaves 2012).

Doch wie steht es um Deutschland? Einige zivilgesellschaftliche Akteure fordern auch hier die Unterzeichnung der *Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit* durch den Bundestag (vgl. Deutscher Bundestag 2014; OGP DE 2013). Ihre Forderungen werden hierzulande jedoch kaum von Politik oder Medien aufgegriffen. Dennoch zeigen Projekte wie *OffenesParlament* mögliche Vorgehensweisen in dem Bereich parlamentarische Offenheit. Da das Thema auf deutscher Bundes- und Landesebene aber auch im Rahmen der Open Government-Diskussionen bisher nur wenig öffentlich beleuchtet wird, sind die Aussichten eher verhalten. Der Erfolg hängt stark von der Konjunktur und der Nachhaltigkeit der Pläne um Open Government, Open (Government) Data und politischer Transparenz auf Bundesebene ab. In den USA unterstützte Präsident Barack Obama demonstrativ direkt nach Amtseinführung die Open Government-Idee in einem Memorandum (vgl. Obama 2009). Auch wenn er sich seitdem der Kritik ausgesetzt sieht, diese Versprechen nicht eingehalten zu haben (vgl. Gerstein 2012; Thacker 2013), so hat er doch für sehr viel Aufmerksamkeit für das Anliegen gesorgt. Solange in Deutschland für das Thema Open Government kein Interesse von höherer politischer Ebene kommt, bleibt auch das Thema der Parlamentarischen Offenheit und Transparenz vorerst höchstwahrscheinlich in der Nische.

² <http://www.theyworkforyou.com>.

³ <http://www.opencongress.org>.

⁴ <http://www.openParliament.ca>.

⁵ <http://www.prodemos.nl>.

6.5 Zwischenfazit

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den Ergebnissen des OPIG14 ziehen? Um das Ziel der internationalen Zivilgesellschaft zu erreichen, mit Offenheit mehr Vertrauen zu schaffen und somit eine demokratischere Gesellschaft zu schaffen, müssten einige wichtige Schritte angegangen werden.

Dazu gehört die konsequente Umsetzung der *Kremser Erklärung* als wichtige Basis für die weitere Entwicklung des Themas Offenheit, Transparenz und Bürgernähe in der modernen Zivilgesellschaft. Der gegenseitige, parlamentarische Dialog müsste vertieft werden und der Föderalismus als Chance begriffen werden, damit die Landtage und der Bundestag als Labor der Parlamentarischen Offenheit funktionieren können. Die unterschiedlichen Voraussetzungen und Profile der Volksvertretungen bieten dabei die Möglichkeit, gezielt mit Aspekten der Parlamentarischen Offenheit zu experimentieren. Dabei müsste die Zivilgesellschaft als Partner einbezogen werden, um im gegenseitigen Dialog Angebot- und Nachfragesituation von verfügbaren Daten zu klären und um rechtliche Rahmenbedingungen zur Nutzung der Daten zu schaffen. Zielsetzung sollte jedoch, analog zu den aktuellen Erkenntnissen der Forschung zu Transparenz, nicht die unreflektierte Erfüllung von „Checklisten“ zivilgesellschaftlicher Forderungen sein. Bei allen Maßnahmen muss eine kritische, wissenschaftliche Begleitung stattfinden, um die Nachhaltigkeit und den Erfolg der Maßnahmen zu messen und Verbesserungen anzuregen. Mit diesen Schritten könnte die deutsche Parlamentslandschaft den eigenen Zielvorstellungen nach entschlossen, aber mit Augenmaß, den neuen Herausforderungen der modernen Informationsgesellschaft gerecht werden.

Da das Thema parlamentarische Offenheit auf deutscher Landesebene aber auch im Rahmen der Open Government-Diskussionen bisher nur wenig öffentlich beleuchtet wird, sind die Aussichten verhalten. Der Erfolg hängt stark von der Konjunktur und der Nachhaltigkeit der Pläne um Open Government, Open (Government) Data und politischer Transparenz auf Bundesebene ab. Solange von dort kein nachhaltiger Schub kommt, zum Beispiel dadurch dass die politischen Führungsspitzen ihr Interesse dafür entdecken, bleibt das Thema parlamentarische Offenheit in der Nische und die Potentiale unausgeschöpft.

7 Schlussteil

Die Kernfrage dieser Arbeit war, inwieweit die deutsche Parlamentslandschaft dem Anliegen der internationalen Bewegung für mehr parlamentarische Transparenz und Offenheit nachkommt. Im abschließenden Kapitel gibt es dazu eine kurze Zusammenfassung der Arbeit, eine Bewertung der Ergebnisse mit einem Fazit sowie einen Ausblick zur Entwicklung des Themas.

7.1 Zusammenfassung

Beim in dieser Arbeit konzipierten Open Parliamentary Index for Germany 2014 (OPIG14) erreichen die beteiligten Parlamente (1/4 der deutschen Parlamentslandschaft, exklusive des Bundestags) im Durchschnitt 57 von 100 Punkten. Die Anforderungen der internationalen Zivilgesellschaft werden von dem hier untersuchten Teil der Parlamentslandschaft also zu über der Hälfte erfüllt. An der Spitze liegen dabei die Landtage der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen mit 61 %, gefolgt von Nordrhein-Westfalen mit 54 % und Schleswig-Holstein mit 52 %. Mit einer Differenz von maximal 9 Punkten, liegen die 4 Landtage beim Gesamtergebnis damit relativ nah beieinander, während sie in den vier einzelnen Kategorien teilweise erhebliche Unterschiede aufweisen. Die Forderungen innerhalb der Kategorie „Transparenz von Parlamentarischen Informationen“ sind im Durchschnitt der Parlamente bereits zu 63 % umgesetzt, gefolgt von der Kategorie „Zugang zu Parlamentarischen Informationen“ mit 62,5 %. Auf dem dritten Rang folgen die „Kultur der Offenheit“ mit 56 % und die „Nutzbarkeit der Parlamentarischen Informationen“ mit 40 % als Schlusslicht. Dabei zeigen sich je nach Land unterschiedliche Schwerpunkte, wobei aber manche wiederkehrende Muster aus Perspektive der internationalen Zivilgesellschaft positiv wie negativ zu betrachten sind. Der Zugang zu einem breiten Informationsangebot, wenn auch in unterschiedlicher Qualität, ist durchaus eine Stärke der untersuchten Parlamente. Problematisch sind hingegen die Nutzbarkeit der Daten durch die mangelnde Einhaltung offener Standards und das Fehlen offener Lizenzen.

Um das Ziel der internationalen Zivilgesellschaft zu erreichen, mit Offenheit mehr Vertrauen und somit eine demokratischere Gesellschaft zu schaffen, müssten einige wichtige Schritte angegangen werden. Dazu gehört die konsequente Umsetzung der von den Spitzen der deutschen Landesparlamente getragenen *Kremser Erklärung* als wichtige Basis für die weitere Entwicklung der Themen Offenheit, Transparenz und Bürgernähe in der modernen Zivilgesellschaft. Der gegenseitige, parlamentarische Dialog müsste vertieft und der Föderalismus als Chance begriffen werden, damit die Landtage und der Bundestag als Labor der Parlamentarischen Offenheit

funktionieren können. Die unterschiedlichen Voraussetzungen und Profile der Volksvertretungen bieten dabei die Möglichkeit gezielt mit Aspekten der Parlamentarischen Offenheit zu experimentieren. Dabei sollte die Zivilgesellschaft als Partner einbezogen werden, um im gegenseitigen Dialog Angebot- und Nachfragesituation von verfügbaren Daten zu klären und um rechtliche Rahmenbedingungen zur Nutzung der Daten zu schaffen. Zielsetzung sollte jedoch, analog zu den aktuellen Erkenntnissen der Forschung zu Transparenz, nicht die unreflektierte Erfüllung von „Checklisten“ zivilgesellschaftlicher Forderungen sein. Bei allen Maßnahmen muss dabei eine kritische, wissenschaftliche Begleitung stattfinden, um die Nachhaltigkeit und den Erfolg der geplanten Maßnahmen zu garantieren. Mit diesen Schritten könnte die deutsche Parlamentslandschaft entschlossen, aber mit Augenmaß, den neuen Herausforderungen der modernen Informationsgesellschaft gerecht werden.

7.2 Bewertung und Fazit

Mit dem OPIG14 wurde in dieser Arbeit ein Indikator konstruiert und präsentiert, der für die Beantwortung der Fragestellung ein geeignetes Mittel darstellt. Bisherige internationale Ansätze parlamentarische Offenheit zu messen, beschränkten sich zumeist nur auf Teilbereiche wie offene Daten oder beschäftigten sich lediglich mit nationalen Parlamenten. Der OPIG14 zielt auf die deutschen Landesparlamente sowie den Bundestag ab, bezieht sich auf eine größere Vielfalt an Aspekten, fokussiert aber besonders deutsche Parlaments-Spezifika und klammert Selbstverständlichkeiten westlicher Demokratien wie zum Beispiel Pressezugang und Datenschutz-mindeststandards bei der Messung aus.

Trotz methodischer Beschränkungen und genereller Kritik an quantitativen Vorgehensweisen, ist der Index ein äußerst hilfreiches Instrument, um die Kernfrage der Arbeit zu beantworten, inwiefern die deutsche Parlamentslandschaft den internationalen Forderungen nach mehr Transparenz nachkommt. Von den 16 aufgeforderten Landesparlamenten und dem Deutschen Bundestag, haben sich die Landtage Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein an der Erhebung beteiligt. Unklar bleibt, aus welchen Motiven heraus sich die anderen Landtage gegen eine Teilnahme entschlossen haben. Insbesondere der Bundestag hat sich mit seiner Ablehnung der Teilnahme und dem Verweis auf die Zuständigkeit bei den Fraktionen leider einem hochinteressanten Vergleich der Ebenen untereinander entzogen. Daher bietet das Ergebnis der Arbeit nur eine Teilantwort und einen Ausschnitt zur Kernfrage der Arbeit, bietet allerdings ein methodologisches Werkzeug, um die Fragestellung zu einem späteren Zeitpunkt umfassender zu beantworten.

7.3 Ausblick

Der OPIG14 ist so konzipiert, dass er in regelmäßigen Abständen wieder in der deutschen Parlamentslandschaft erhoben werden kann. Hierbei würde die zusätzliche Möglichkeit hinzukommen, die Entwicklungen der beteiligten Länder über den Zeitverlauf zu bewerten. Dies würde ein effektives Monitoring über die Entwicklung der deutschen Parlamente in Bezug auf parlamentarische Offenheit und Transparenz ermöglichen. Zu klären wäre dabei, ob es eine sinnvolle Alternative zur Selbstbewertung gibt. Die öffentlich nicht-verfügbaren Informationen könnten beispielsweise durch eine reduzierte und vereinfachte Anfrage an die Parlamente erhoben werden. Die Informationen, welche öffentlich verfügbar sind, könnten hingegen in transparenter und strukturierter Vorgehensweise von den Landtagsportalen und anderen zugänglichen Quellen gesammelt werden. Das würde zwar den zeitlichen Aufwand erhöhen, aber eine Einbeziehung aller Parlamente sicherstellen. Damit könnte der formulierten Zielsetzung, die gesamte deutsche Parlamentslandschaft einzuschätzen, besser Rechnung getragen werden.

Aus wissenschaftlicher Perspektive sind viele der erhobenen Forderungen zu Parlamentarischer Offenheit und Parlamentarischer Transparenz unter der Verbindung der Schlagworte „Parlament“ und „Öffentlichkeit“ seit Jahrzehnten in der Diskussion. Allerdings fehlen hier bisher insbesondere umfangreiche, empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen von Transparenz. Zwar findet dazu insbesondere in den vergangenen vier Jahren mehr Forschung statt, doch macht dies weiterhin nur einen kleinen Teil der wissenschaftlichen Publikationen zur Thematik aus. Auch durch die technologischen Entwicklung und die weltweite Bewegung für ein „Open Government“ stellen sich viele neue Fragen. In Hinblick auf die vorliegende Arbeit beziehen sich diese vor allem auf die möglichen Auswirkungen von parlamentarischer Transparenz, Bürgerbeteiligung und Offenheit auf Parlamente. Wie verändert sich die öffentliche Wahrnehmung von Parlamenten, die eine höhere parlamentarische Offenheit aufweisen? Welche Aspekte haben den größten Einfluss dabei? Vor allem aber ist die Einbeziehung von legislativen Kammern außerhalb der nationalen Ebene ein wichtiges Anliegen. Hierzu findet bisher fast keinerlei Forschung statt, obwohl die Betrachtung bei Staaten mit föderalem System durchaus von erheblicher Relevanz ist. Insbesondere bei den deutschen Landesparlamenten, die im politischen System der Bundesrepublik eine wichtige Rolle spielen, sind mehr Untersuchungen zu der Thematik wünschenswert.

Wie steht es um die Bedeutung des Themas in der Praxis? International gibt es eine erhöhte Aktivität um das Thema parlamentarische Offenheit. Diese Beobachtung bezieht sich auf die Zivilgesellschaft, aber auch auf die Parlamente selbst. Immer neue Portale, Anwendungen und Kooperationen

entstehen. In Deutschland hingegen wird das Thema auch im Rahmen der Open Government-Diskussionen bisher nur wenig beleuchtet. Vor allem auf Landesebene gibt es wenig Diskussion in Fachöffentlichkeit und Medien. Die Aussichten für eine intensivere Auseinandersetzung sind daher zurzeit eher verhalten. Der Erfolg hängt stark von der Konjunktur und der Nachhaltigkeit der Pläne um Open Government, Open (Government) Data und politischer Transparenz ab. Sollten die vielen, angestoßenen Projekte in Bund und Ländern Früchte tragen, ist eine Bewegung nicht ausgeschlossen. Vor allem wenn sich die politischen Führungsspitzen in Deutschland stärker hinter das Thema Open Government stellen, stiegen auch die Chancen dafür, dass Parlamentarische Transparenz und Offenheit aus der Nische kommen und die vorhandenen Potentiale ausgeschöpft werden.

Literaturverzeichnis

Abgeordnetenwatch 2014: Abgeordnetenwatch: Erfolge abgeordnetenwatch.de, Hamburg 2014.

Online: <https://www.abgeordnetenwatch.de/ueber-uns/mehr/erfolge>.

Assembleia da Republica 2014: Assembleia da Republica Portugal: Projeto de Resolucao 1036/XII. Assembleia da Republica, Lissabon 2014. Online: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=38452>.

Bannister/Connolly 2011: Bannister, Frank und Connolly, Regina: The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government, in: Policy & Internet, 3. Jahrgang, Heft 1, Oxford 2011, S. 1-30.

Baume/Papadopoulos 2012: Baume, Sandrine und Papadopoulos, Yannis: Bentham Revisited: Transparency as a "Magic" Concept, its Justifications and its Skeptics, Transatlantic Conference on Transparency Research, Utrecht 2012. Online: <http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Baume-Papadopoulos.pdf>.

Bayerischer Landtag 2014: Bayerischer Landtag: Plenarprotokoll 17/17, München 2014. Online:

https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Protokolle/17%20Wahlperiode%20Kopie/17%20WP%20Plenum%20Kopie/017%20PL%20150514%20ges%20endg%20Kopie.pdf.

Birkinshaw 2006: Birkinshaw, Patrick: Transparency as a Human Right, in: Hood, Christopher und Heald, David (Hrsg.): Transparency - The Key to Better Governance?, Oxford University Press, Oxford 2006, S. 46-57.

Blendon u.a. 1997: Blendon, Robert J.; Benson, John M.; Morin, Richard; Altman, Drew E.; Brodie, Mollyann; Brossard, Mario und Matt, James: Changing attitudes in America, in: Nye, Joseph S.; Zelikow, Philip; King, David C.: Why People Don't Trust Government, Harvard University Press, Cambridge 1997, S. 205-216.

den Boer 1998: den Boer, Monika: Steamy Windows - Transparency and Openness in Justice and Home Affairs, in: European Institute of Public Administration (Hrsg.): Openness and Transparency in the European Union, European Institute of Public Administration, Maastricht 1998, S. 91-105.

Bok 1997: Bok, Derek: Measuring the Performance of Government, in: Nye, Joseph S.; Zelikow, Philip und King, David C.: Why People Don't Trust Government, Harvard University Press, Cambridge 1997, S. 55-75.

Braman 2009: Braman, Sandra: Change of State - Information, Policy, and Power, MIT Press, Cambridge 2009.

Brin 1998: Brin, David: The Transparent Society - Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom?, Perseus Books, Reading 1998.

Bündnis 90/Die Grünen 2013: Bündnis 90/Die Grünen: Zeit für den Grünen Wandel – Teilhaben – Einmischen – Zukunft Schaffen, Berlin 2013. Online: <http://www.gruene.de/partei/gruenes-wahlprogramm-2013.html>.

Bündnis 90/Die Grünen BW/SPD BW 2011: Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und SPD Baden-Württemberg: Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg - Baden-Württemberg 2011-2016, Stuttgart 2011. Online: <http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Koalitionsvertrag-web.pdf>.

Campbell 2003: Campbell, Andrea Louise: How Policies Make Citizens - Senior Political Activism and the American Welfare State, Princeton University Press, Princeton 2003.

CDU/CSU 2013: Christlich Demokratische Union Deutschlands und Christlich-Soziale Union in Bayern: Gemeinsam Erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017. CDU, Berlin 2013. Online: <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf>.

Cook u.a. 2010: Cook, Fay Lomax; Jacobs, Lawrence und Kim, Dukhong: Trusting What You Know - Information, Knowledge, and Confidence in Social Security, in: The Journal of Politics, 72. Jahrgang, Heft 02, Chicago 2010, S. 397-412.

CSU 2013: Christlich-Soziale Union in Bayern: 2013-2018 Der Bayernplan - Regierungsprogramm der Christlich-Sozialen Union, CSU, München 2013. Online: http://www.csu.de/programm/csu_regierungsprogramm_2013-2018_der_bayernplan/files/assets/common/downloads/cdu_csu_regierungsprogramm_2013_2018_der_bayernplan.pdf.

Curtin/Meijer 2006: Curtin, Deirdre und Meijer, Albert Jacob: Does Transparency Strengthen Legitimacy?, in: Information Polity, 11. Jahrgang, Heft 2, Amsterdam 2006, S. 109-122.

Davis 1998: Davis, Jacki: Access to and Transmission of Information – Position of the Media, in: Veerle, Deckmyn und Thompson, Ian (Hrsg.): Openness and Transparency in the European Union, European Institute of Public Administration, Maastricht 1998, S. 121-126

Denkhaus 2014: Denkhaus, Wolfgang: Das BayEGovG - Baustein der Digitalisierungsstrategie Bayerns, München 2014. Online: <http://www.infora-mc.de/Baustein-der-Digitalisierungsstrategie-Bayerns-860281.pdf>.

Deutscher Bundestag 2014: Ausschuss Digitale Agenda des Deutschen Bundestags: Öffentliches Fachgespräch zu Open Data, Berlin 2014. Online: <https://www.bundestag.de/ada/beteiligung/forumdisplay.php?2-Open-Data-%F6fftl-Fachgespr%E4ch-5-November-2014>.

Deutscher Bundestag, o. J.: Deutscher Bundestag: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP), Berlin o.J.. Online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt>.

Die Linke 2013: Die Linke: 100 Prozent sozial – Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013, Programm vom 16.06.2013, Berlin 2013. Online: http://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2013/bundestagswahlprogramm/bundestagswahlprogramm2013_langfassung.pdf.

Eaves 2012: Eaves, David: Opening up the World's Legislative Bodies: The Global Game, New York 2012. Online: <http://techpresident.com/news/wegov/22813/opening-worlds-legislative-bodies-global-game>.

Etzioni 2010: Etzioni, Amitai: Is Transparency the Best Disinfectant?, in: Journal of Political Philosophy, 18. Jahrgang, Heft 4, Essex 2010, S. 389-404.

FDP 2013: Freie Demokratische Partei Deutschlands: Bürgerprogramm 2013 - Damit Deutschland stark bleibt – Nur mit uns, Programm vom 05.05.2013, Berlin 2013. Online: http://www.fdp.de/files/408/B_rgerprogramm_A5_Online_2013-07-23.pdf.

De Fine Licht 2011: De Fine Licht, Jenny: Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy, *Scandinavian Political Studies*, 34. Jahrgang, Heft 3, Copenhagen 2011, S. 183-201.

De Fine Licht 2012: De Fine Licht, Jenny: Does Actual Transparency Matter? Transatlantic Conference on Transparency Research, Utrecht 2012. Online: <http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/De-Fine-Licht.pdf>.

De Fine Licht 2014: De Fine Licht, Jenny: Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects - An Experiment, *Public Administration Review*, 74. Jahrgang, Heft 3, Hoboken 2014, S. 361-371.

De Fine Licht u.a. 2011: De Fine Licht, Jenny; Naurin, Daniel; Esaiasson, Peter und Gilijam, Mikael: Does Transparency Generate Legitimacy? An Experimental Study of Procedure Acceptance of Open- and Closed-Door Decision-Making, *QoG Working Paper Series*, Heft 8, Göteborg 2011, S. 1-32.

Florini 2007: Florini, Ann: The Right to Know: Transparency for an Open World, Columbia University Press, New York City 2007.

Florini u.a. 2000: Florini, Ann; Birdsall, Nancy; Flynn, Stephen; Haufler, Virginia; Lipton, David; Morrow, Daniel; Sharma, Sunil: Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency, *World Bank Annual Conference on Development Economics 1999*, Washington D.C. 1999. Online: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13839/multi_page.pdf?sequence=1#page=169.

Fung/Graham/Weil 2007: Fung, Archon; Graham, Mary und Weil, David: Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

Gerstein 2012: Gerstein, Josh: President Obama's Muddy Transparency Record, Washington D.C.: 2012. Online: <http://www.politico.com/news/stories/0312/73606.html>.

GLOW 2014: Global Legislative Openness Week: Calendar, 2014. Online: <http://openparl2014.org/calendar>.

Gregor 2013: Kamil, Gregor: Methodology: How to Measure Parliamentary Openness?, kohovolit.eu, Prag 2013. Online: <http://kohovolit.eu/en/jak-merit-otevrenost-zastupitelskych-sboru>.

Gregor 2014: Kamil, Gregor: Monitoring Parliamentary Openness on the Sub-National Level: Czech Experience, Prag 2014. Online: <http://blog.openingparliament.org/post/90062588973/monitoring-parliamentary-openness-on-the-sub-national>.

Grimmelikhuijsen 2012a: Grimmelikhuijsen, Stephan: Transparency and Trust. An Experimental Study of Online Disclosure and Trust in Government, Utrecht University, Utrecht 2012.

Grimmelikhuijsen 2012b: Grimmelikhuijsen, Stephan: A Good Man but a Bad Wizard - About the Limits and Future of Transparency of Democratic Governments, in: Information Polity, 17. Jahrgang, Heft 3, Amsterdam 2012, S. 293-302.

Grimmelikhuijsen/Meijer 2012: Grimmelikhuijsen, Stephan G. und Meijer, Albert J.: The Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 24. Jahrgang, Heft 1, Kansas 2012, S. 1-21.

Grimmelikhuijsen/Porumbescu/Hong/Im 2013: Grimmelikhuijsen, Stephan; Porumbescu, Gregory; Hong, Boram und Im, Tobin: The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment, in: Public Administration Review, 73. Jahrgang, Heft 4, Hoboken 2013, S. 575-586.

Hamburgische Bürgerschaft o. J.: Hamburgische Bürgerschaft: Impressum, Hamburg o.J. Online: http://www.hamburgische-buergerschaft.de/cms_de.php?templ=imp_sta.tpl&sub1=484&cont=4103.

Heald 2006: Heald, David: Varieties of Transparency, in: Hood, Christopher; Heald, David (Hrsg.): Transparency: The Key to Better Governance?, Oxford University Press, Oxford 2006, S. 25-46.

Hessischer Landtag o. J.: Hessischer Landtag: Datenschutzhinweise, Wiesbaden o.J. Online: <https://www.hessischer-landtag.de/icc/Internet/nav/663/broker.jsp?uMen=fa26034b-052a-7911-a7c5-ab64c48b23a9>.

Hood/Heald 2006: Hood, Christopher und Heald, David: Transparency: The Key to Better Governance?, Oxford University Press, Oxford 2006.

Innes 1988: Innes, Judith: Effects of Data Requirements on Planning: Case Studies of Environmental Impact Assessment and Community Development Block Grants, Computers, Environment and Urban Systems, 12. Jahrgang, Heft 2, Amsterdam 1988, S. 77-88.

IPU 2012: Inter-Parliamentary Union: Global Parliamentary Report: The Changing Nature of Parliamentary Representation, Inter-Parliamentary Union, Genf 2012.

King 1997: King, David C.: The Polarization of American Parties and Mistrust of Government, in: Nye, Joseph S.; Zelikow, Philip; King, David C.: Why People Don't Trust Government, Harvard University Press, Cambridge, Mass 1997, S. 155-178.

Krivokapic 2013: Krivokapic, Ranko: OSCE PA - Time for Parliaments to Commit to Openness, Blog Open Parliament, 2013.
Online: <http://blog.openingparliament.org/post/57413843963/osce-pa-time-for-parliaments-to-commit-to>.

Krüger & Platter 2012: Krüger, Nadine und Platter, Julia: Einführung eines Lobbyregisters – Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit, Potsdam 2012.
Online: http://www.landtag.brandenburg.de/sixcms/media.php/5701/23-05-2012_Eckpunkte_zum_Lobbyregister_5-59.pdf.

Landler/Parycek 2014: Landler, Clara und Parycek, Peter: Die Kremser Erklärung und ihre Hintergründe, in: Haselbeck, Sebastian (Hrsg.): Legislative 2.0: Das offene und vernetzte Parlament. Open Government Fact-sheet #2, Collaboratory, Berlin 2014, S. 18-21.

Landtag von Baden-Württemberg 2014: Landtag von Baden-Württemberg: Landtagspräsident Wolf, Vizepräsidentin Lösch und Vizepräsident Drexler ziehen positive Zwischenbilanz, Potsdam 2014. Online: <https://www.landtag-bw.de/cms/home/aktuelles/pressemitteilungen/2014/juli/1292014.html?mobileview=false>.

LobbyControl 2011: LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.: Mehr Transparenz und Schranken für den Lobbyismus, Berlin 2011. Online: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/LobbyControl-Positionspapier.pdf>.

LobbyControl 2014: LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.: Über uns, Berlin 2011.
Online: <https://www.lobbycontrol.de/initiative>.

von Lucke 2010a: von Lucke, Jörn: Transparenz 2.0 – Transparenz durch E-Government, in: Jansen, Stephan A.; Schröter, Eckhard und Stehr, Nico (Hrsg.): Transparenz, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, S. 396-412.

von Lucke 2010b: von Lucke, Jörn: Open Government - Öffnung von Staat und Verwaltung, Zeppelin Universität, Friedrichshafen 2010.
Online: https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/JvL-100509-Open_Government-V2.pdf.

von Lucke 2014: von Lucke, Jörn: Analyse von Wahlprogrammen mit dem Open Government Index zur Bundestagswahl 2013, Fachtagung Verwaltungsinformatik, Berlin 2014. Online: http://www.hwr-berlin.de/fileadmin/downloads_internet/publikationen/Beitraege_FB3/FB_3_Heft_19.pdf#page=14.

von Lucke/Geiger 2010: von Lucke, Jörn und Geiger, Christian: Open Government Data - Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors, Zeppelin Universität, Friedrichshafen 2010. Online: <http://www.zu.de/deutsch/lehrstuehle/ticc/TICC-101203-OpenGovernmentData-V1.pdf>.

Marschall 2002: Marschall, Miklos: Transparency International: Ein Beispiel für erfolgreiches globales Engagement transnationaler NGOs (Bürger-schaftliches Engagement und Nonprofit-Sektor), in: Frantz, Christiane und Zimmer, Annette (Hrsg.): Zivilgesellschaft international: Alte und neue NGOs, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2002, S. 185-197.

MIK 2014: Ministerium für Inneres und Kommunales: Vernetzte Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürgern. #opennrw, Düsseldorf 2014. Online: <http://www.nrw.de/open-nrw/vernetzte-zusammenarbeit-zwischen-verwaltung-und-buergern-15740>.

Northrup/Thorson 2003: Northrup, Terrell A. und Thorson, Stuart J.: The Web of Governance and Democratic Accountability, in: Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences, Mānoa 2003. Online: <http://www.hicss.hawaii.edu/HICSS36/HICSSpapers/ETEDE04.pdf>.

Nye u.a. 1997: Nye, Joseph S.; Zelikow, Philip und King, David C.: Why People Don't Trust Government, Harvard University Press, Cambridge 1997.

Obama 2009: Obama, Barack: Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Washington D.C. 2009. Online: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.

OpenData Bayern o. J.: OpenData Bayern: Daten. OpenData Bayern, München o.J. Online: <http://www.opendata.bayern.de/daten.html>.

OGP DE 2013: Open Government Partnership Deutschland: Gemeinsames Umsetzungskonzept für die Open Government Partnership Deutschland für die Zeit nach der Bundestagswahl 2013/14, Hamburg 2013. Online: <http://cdn.prepublish.org/img/ogp/OGP-DE-Umsetzungskonzept-2013-14.pdf>.

OpeningParliament 2012a: OpeningParliament: Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit, 2012. Online: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/german.pdf>.

OpeningParliament 2012b: OpeningParliament: Declaration on Parliamentary Openness, 2012. Online: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/english.pdf>.

OpeningParliament 2012c: OpeningParliament: Declaration on Parliamentary Openness - Provision Commentary, 2012. Online: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/commentary-20120914.pdf>.

OpeningParliament 2014: OpeningParliament: Declaration on Parliamentary Openness Timeline. Declaration on Parliamentary Openness Timeline, 2014. Online: <http://www.openingparliament.org/about>.

OpeningParliament o. J.: Opening Parliament: Organizations. Online: <http://www.openingparliament.org/about>.

OKF DE 2014: Open Knowledge Foundation Deutschland: Projekte, Hamburg 2014. Online: <http://okfn.de/projects>.

O'Reilly 2010: O'Reilly, Tim: Government as a Platform, in: Innovations, 6. Jahrgang, Heft 1, Sebastopol 2010, S. 13-40.

Otvoreni Parlament 2013: Otvoreni Parlament: Report on Parliamentary Openness in the Region of Western Balkans and Turkey, 2013. Online: <http://www.otvoreniparlament.rs/report-on-parliamentary-openness-in-the-region-of-western-balkans-and-turkey>.

Parlamentwatch e.V. o. J.: Parlamentwatch e.V.: Verhaltenskodex für Abgeordnete des Deutschen Bundestages, Hamburg. Online: http://www.abgeordnetenwatch.de/images/Verhaltenskodex_fuer_Abgeordnete.pdf.

Pietro 2012: Ricardo Cruz, Pietro: On the Disadvantages of Transparency for Government Reflections on Some Arguments Against Transparency as a Democratic Reform, Transatlantic Conference on Transparency Research, Utrecht 2012. Online: <http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Cruz-Prieto.pdf>.

Piratenpartei Deutschland 2013: Piratenpartei Deutschland: Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013 der Piratenpartei Deutschland, Berlin 2013. Online: <https://www.piratenpartei.de/wp-content/uploads/2013/06/PP-Bund-BTW13v1.pdf>.

Präsidentin des Landtags NRW 2010: Präsidentin des Landtags NRW: Parlamentsspiegel - Politik der deutschen Landesparlamente, Düsseldorf 2010. Online: <http://www.parlamentsspiegel.de>.

Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente sowie des Südtiroler Landtages 2013: Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente sowie des Südtiroler Landtages: Kremser Erklärung - Parlamentarismus und Bürgerbeteiligung in der modernen Informationsgesellschaft, Krems 2013. Online: http://www.landtag-niedersachsen.de/ltnds/download/34848/Kremser_Erklärung_11__Juni_2013.pdf.

Reyher 2013: Reyher, Martin: Meinen SPD und Grüne es ernst mit der Transparenz?, Hamburg 2013. Online: <https://www.abgeordnetenwatch.de/2013/03/18/meinen-spd-und-gruene-es-ernst-mit-der-transparenz>.

Sächsischer Landtag o. J.: Sächsischer Landtag: Impressum, Dresden. Online: <http://www.landtag.sachsen.de/de/impressum/index.aspx>.

Schäfer 2013: Schäfer, Markus: Transparenz und Offenheit - Open Parliament im Landtag NRW, Düsseldorf 2013.

Online: http://www.nrw.de/mediadatabase/slot_1_-_transparenz_und_offenheit_-_open_parliament_im_landtag_nrw.pdf.

Scharpf 1999: Scharpf, Fritz W.: Governing in Europe: Effective and Democratic?, Oxford University Press, Oxford 1999.

Schleswig-Holsteinischer Landtag 2014: Schleswig-Holsteinischer Landtag: Drucksache 18/1581, Kiel 2014. Online:

<http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/1500/drucksache-18-1581.pdf>.

Schmidt 2012: Schmidt, Markus: Opening Parliament in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Zürich 2012.

Online: http://teach.digisus.com/tiki-download_file.php?fileId=79.

Schnell/Hill/Esser 2011: Schnell, Rainer; Hill, Paul B. und Esser, Elke: Methoden der empirischen Sozialforschung, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München 2011.

service-bw o. J.: service-bw: Abgeordnete im 15. Landtag. Open Data Portal BW, Stuttgart. Online:

<http://opendata.service-bw.de/Seiten/offenedatendetail.aspx?mdid=28>.

SoSci Survey 2014: SoSci Survey GmbH: Homepage, München 2014. Online: <https://www.soscisurvey.de>.

SPD 2013: Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Das WIR entscheidet - Das Regierungsprogramm 2013-2017, Programm vom 14.04.2013, Berlin 2013. Online:

http://www.spd.de/95466/regierungsprogramm_2013_2017.html.

SPD LV SH, Bündnis 90/Die Grünen LV SH & SSW LV SH 2012: Landesverband Schleswig-Holstein, Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Schleswig-Holstein & Südschleswigschen Wählerverband, Landesverband: Schleswig-Holstein: Koalitionsvertrag 2012 bis 2017, Kiel 2012. Online:

http://www.spd-schleswig-holstein.de/docs/120603_koalitionsvertrag_2012-2017_spd_b90g_ssw.pdf.

Staatskanzlei NRW 2013: Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen: Mitschrift: Transparenz und Offenheit – Open Parliament im Landtag NRW - Landesportal Nordrhein-Westfalen. #opennrw, Düsseldorf 2013. Online:

<http://www.nrw.de/opennrw/veranstaltung-1/mitschrift-transparenz-und-offenheit-open-parliament-im-landtag-nrw.html>.

Stiglitz 1999: Stiglitz, Joseph E.: On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life. Gehalten auf der Oxford Amnesty Lecture, Oxford 1999.

Online: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/On-Liberty-the-Right-to-Know-and-Public-Discourse-The-Role-of-Transparency-in-Public-Life.pdf>.

Sunlight Foundation 2010: Sunlight Foundation: Ten Principles for Opening up Government Information, Washington D.C. 2010. Online: <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles>.

Sunlight Foundation 2013: Sunlight Foundation: Legislative Data Report Card. Open Legislative Data Report Card, Washington D.C. 2013. Online: <http://openstates.org/reportcard>.

Švecová/Papazoski 2013: Švecová, Natália und Papazoski, Zuzana: Survey Summary - Workshop on Transparency and Parliamentary Cooperation with Civic Societies, 2013. Online:

<https://docs.google.com/file/d/0B8va5SIBKjNucHB2SHdyaTISSG8/edit>.

Thacker 2013: Thacker, Paul D.: Where the Sun Don't Shine, Washington D.C. 2013. Online:

http://www.slate.com/articles/news_and_politics/politics/2013/03/barack_obama_promised_transparency_the_white_house_is_as_opaque_secretive.html.

Transparencia Legislativa 2014: Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa: Indice de Transparencia Legislativa 2014, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2014.

Online: <http://indice2014.transparencialegislativa.org>.

TI DE 2012: Transparency International Deutschland: 84 Forderungen für eine integere Republik, Berlin 2012. Online:

http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/ti_policypaper_web.pdf.

TI DE 2013: Transparency International Deutschland: Schriftliche und mündliche Anhörung im Ältestenrat des Hessischen Landtages: Transparenz bei Lobbyismus, Berlin 2013. Online:

http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/StellungnahmeAnhörung_LT_Hessen_Transparenz_bei_Lobbyismus_2013-02-22.pdf.

Tuckey 2013: Tuckey, Ariana: How are PMOs and Parliaments Collaborating to Open Up Parliamentary Work? An Update, 2013.

Online: <http://blog.openingparliament.org/post/66370564677/how-are-pmos-and-parliaments-collaborating-to-open>.

Vickery 2011: Vickery, Graham: Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments, Paris 2011. Online:

http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes6/psi_final_version_formatte d-1.pdf.

Wewer 2014: Wewer, Göttrik: Allheilmittel Transparenz - Anmerkungen zur Diskussion, Verwaltung & Management, 20. Jahrgang, Heft 1, Baden-Baden 2014, S. 4-18.

Anhang: Fragebogen zur Befragung der Parlamente

Befragung zu Transparenz, Bürgernähe und Offenheit in der deutschen Parlamentslandschaft

Zweck der Befragung: Erhebung für eine Master-Thesis am The Open Government Institute der Zeppelin Universität zur Fragestellung, inwieweit die deutsche Parlamentslandschaft dem Anliegen der internationalen Bewegung für mehr Parlamentarische Transparenz nachkommt. Konkret geht der Fragebogen auf die Forderungen ein, die 2013 in der "Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit" von über 140 internationalen Organisationen der Zivilgesellschaft formuliert wurden, die sich mit dem Thema "offener Parlamentarismus" auseinandersetzen. Diese so vorgenommene Selbstbewertung der Parlamentsverwaltungen, bildet die Grundlage für eine Eigenbewertung, inwiefern Parlamentstransparenz in Deutschland bereits umgesetzt wird.

Adressatenkreis: Die 16 Parlamente der Bundesländer und der Deutsche Bundestag

Verantwortlich für die Umfrage: LL.B. Tom Schlansky | tom.schlansky@gmail.com | +49 151 535 74 241

Wissenschaftliche Leitung: Prof. Dr. Jörn von Lucke, Zeppelin Universität | joem.vonlucke@zu.de | +49 7541 6009 1471

Zeitaufwand für die Bearbeitung: ca. 1 Stunde für 25 Fragen. Zum Abschluss der Befragung erhalten Sie zeitnah Ihre Selbstbewertung an die angegebene E-Mail-Adresse. Die Gesamtbewertung bekommen Sie bis zum Jahresende 2014 zugesandt.

Fragebogen-Download: Für eine einfachere interne Abstimmung, kann man den Fragebogen [hier](#) als PDF-Dokument herunterladen.

Zeitraum der Befragung: 13.10. - 03.11.2014

Bitte wählen Sie das Parlament aus, über das Sie Auskunft erteilen möchten

[Bitte auswählen] ▼

Zum Datenschutz



Die im folgenden erfassten, personenbezogenen Daten werden nur für die Zusendung der Selbstbewertung, der finalen Ergebnisse sowie für eventuelle Rückfragen während der Untersuchung genutzt. Sie werden weder publiziert, noch erhalten Dritte Zugriff darauf. Nach der Fertigstellung der Studie werden die Daten umgehend gelöscht.

Kontaktdaten des Ansprechpartners

Akad. Titel	<input type="text"/>
Vorname(n)	<input type="text"/>
Name	<input type="text"/>
Referat	<input type="text"/>
E-Mail-Adresse	<input type="text"/>

Zur Begriffsklärung: Zu Parlamentarischen Informationen gehören alle parlamentarischen Daten und Parlamentsmaterialien im engeren Sinne wie Drucksachen, Vorlagen, Plenar- und Ausschussprotokolle, Umdrucke, Tagesordnungen und artverwandte Informationen und Daten, sowie im weiteren Sinne die Inhalte der Parlaments-Online-Plattformen, Informationen zum Haushalt, den Abgeordneten und Mitarbeitern des Parlaments.

01. Nehmen Vertreter des Parlaments am regionalen, nationalen und internationalen Austausch zum Thema "Transparenz" teil?

Zum regionalen, nationalen und internationalen Austausch zählen etwa der Austausch zu Best Practice, die Teilnahme an entsprechenden Arbeitskreisen oder der Besuch von regionalen, nationalen oder internationalen Konferenzen zu Parlamentarischer Offenheit, Legislativer Transparenz und Haushaltstransparenz.

- Nein, es findet keine Teilnahme am regionalen, nationalen und internationalen Austausch zum Thema statt.
- Ja, gelegentlich am regionalen und nationalen Austausch.
- Ja, gelegentlich am regionalen, nationalen und internationalen Austausch.
- Ja, regelmäßig am regionalen und nationalen Austausch.
- Ja, regelmäßig am regionalen, nationalen und internationalen Austausch.

Anmerkungen / Kommentare

02. Haben Bürger die Möglichkeit veröffentlichte parlamentarischen Informationen weiterzuverwenden oder weiter zu veröffentlichen?

Zu Parlamentarischen Informationen gehören alle parlamentarischen Daten und Parlamentsmaterialien im engeren Sinne wie Drucksachen, Vorlagen, Plenar- und Ausschussprotokolle, Umdrucke, Tagesordnungen und artverwandte Informationen und Daten, sowie im weiteren Sinne die Inhalte der Parlaments-Online-Plattformen, Informationen zum Haushalt, den Abgeordneten und Mitarbeitern des Parlaments. Falls nur ein Teil der Daten oder Informationen weiterverwendet bzw. veröffentlicht werden darf, geben Sie dies bitte bei den Kommentaren mit der Nennung der Informations-Art an.

- Nein, die Möglichkeit besteht nicht.
- Ja, die Informationen können weiterverwendet, jedoch nicht weiter veröffentlicht werden.
- Ja, die Informationen können weiterverwendet, jedoch nur nach individueller Absprache weiter veröffentlicht werden.
- Ja, die Informationen können weiterverwendet und weiter veröffentlicht werden.
- Ja, die Informationen können frei von Kosten und ohne rechtliche Einschränkungen weiterverwendet und weiter veröffentlicht werden.

Anmerkungen / Kommentare

03. Besteht ein Recht auf die Einforderung von parlamentarischen Informationen?

Dieses Recht müsste gewährleisten, dass Bürger wirksamen Zugang zum Rechtsweg in den Instanzen erhalten, in denen der Zugang der Bürger zu Regierungsinformationen oder parlamentarischen Informationen (einschließlich Daten) verhandelt wird. Dies kann z.B. durch ein Informationsfreiheitsgesetz, ein Open Data Gesetz, ein E-Government-Gesetz, ein Transparenzgesetz oder ein Petitionsrecht geregelt sein.

- Nein, dieses besteht nicht.
- Ja, mit einer Rechtsgrundlage welche indirekt parlamentarische Informationen einforderbar macht.
- Ja, mit einer Rechtsgrundlage, welche explizit Zugang zu Parlamentsinformationen ermöglicht.
- Ja, mit einer Rechtsgrundlage, welche explizit Zugang zu Regierungs- und Parlamentsinformationen ermöglicht, jedoch nicht Informationen zu Gesetzgebungsverfahren.
- Ja, mit einer Rechtsgrundlage, welche explizit Zugang zu Regierungs- und Parlamentsinformationen ermöglicht, inklusive Informationen zu Gesetzgebungsverfahren.

Anmerkungen / Kommentare

04. Haben Bürger die Möglichkeit sich aktiv in parlamentarische Prozesse und Entscheidungsfindungen einzubringen?

Bestehende Möglichkeiten sich einzubringen bitte in die Kommentare eintragen.

- Nein, Bürger haben keine Möglichkeiten sich dort aktiv einzubringen.
- Ja, Bürger bekommen in Ausnahmefällen die Möglichkeit sich mit Kommentaren, Anregungen, Vorschlägen oder auf anderen Wegen einzubringen.
- Ja, Bürger bekommen die Möglichkeit sich mit Kommentaren, Anregungen, Vorschlägen oder auf anderen Wegen einzubringen.
 - Ja, Bürger werden mit relevanten Hintergrundinformationen zu aktuellen Prozessen und Entscheidungsfindungen informiert und haben Möglichkeiten sich mit Kommentaren, Anregungen, Vorschlägen oder auf anderen Wegen einzubringen.
- Ja, Bürger werden frühzeitig und umfänglich mit relevanten Hintergrundinformationen zu aktuellen Prozessen und Entscheidungsfindungen informiert und haben Möglichkeiten sich mit Kommentaren, Anregungen, Vorschlägen oder auf anderen Wegen einzubringen.

Anmerkungen / Kommentare

05. Werden die zur Veröffentlichung bestimmten parlamentarischen Informationen zeitnah zur Verfügung gestellt?

- Nein, die Informationen werden nicht zeitnah bereitgestellt.
- Ja, die Informationen werden in einer zeitlich angemessenen, jedoch individuell variierenden Frist, zur Verfügung gestellt.
- Ja, die Informationen werden in einer zeitlich angemessenen, bei allen Informationsarten transparent kommunizierten Frist, zur Verfügung gestellt.
- Ja, die Informationen werden veröffentlicht, sobald sie intern verfügbar sind.
- Ja, die Informationen werden, insofern möglich, in Echtzeit öffentlich bereit gestellt und sonst sobald sie intern verfügbar sind.

Anmerkungen / Kommentare

Seite 03

06. Werden Informationen über Mitglieder des Parlaments zur Verfügung gestellt?

Zu den Informationen gehören ausreichende und regelmäßig aktualisierte Informationen über Abgeordnete, damit Bürger alles nachvollziehen können, was verbunden ist mit 1.) Qualifikationen 2.) Parteizugehörigkeit 3.) Wahlmandat 4.) Rollen im Parlament 5.) Anwesenheit 6.) Namen persönlicher Mitarbeiter und 7.) allen anderen Informationen, die Parlamentarier über sich und ihre Qualifikationen offen legen möchten. Dazu gehören auch 8.) Kontaktdaten für die Parlaments- und / oder Wahlkreisbüros der Mitglieder.

- Nein, diese Informationen werden nicht öffentlich zur Verfügung gestellt.
- Ja, auf individuelle Anfrage.
- Ja, einige dieser Informationen werden öffentlich zur Verfügung gestellt.
- Ja, die Mehrheit dieser Informationen wird öffentlich zur Verfügung gestellt.
- Ja, alle diese Informationen werden öffentlich zur Verfügung gestellt.

Anmerkungen / Kommentare

07. Werden Informationen über Parlamentsmitarbeiter und -verwaltung zur Verfügung gestellt?

Dazu gehören 1.) Informationen über Verwaltungsfunktionen und 2.) über die Struktur der Parlamentsmitarbeiter, die parlamentarische Vorgänge verantworten und verwalten. 3.) Kontaktdaten der Mitarbeiter, die zuständig für Verfügbarmachen der Informationen für die Öffentlichkeit sind.

- Nein, diese Informationen werden nicht zur Verfügung gestellt.
- Ja, auf individuelle Anfrage.
- Ja, einige dieser Informationen werden öffentlich zur Verfügung gestellt.
- Ja, die Mehrheit dieser Informationen wird öffentlich zur Verfügung gestellt.
- Ja, alle diese Informationen werden öffentlich zur Verfügung gestellt.

Anmerkungen / Kommentare

08. Werden Bürger über die aktuelle parlamentarische Tagesordnung informiert?

Dazu gehört 1.) eine Dokumentation der Abläufe des parlamentarischen Tagesgeschäfts 2.) inklusive des Sitzungskalenders 3.) Informationen über geplante Abstimmungen 4.) der Geschäftsordnung und 5.) des Zeitplans von Ausschussanhörungen.

- Nein, diese Informationen werden nicht zur Verfügung gestellt.
- Ja, auf individuelle Anfrage.
- Ja, einige dieser Informationen werden öffentlich zur Verfügung gestellt.
- Ja, die Mehrheit dieser Informationen wird öffentlich zur Verfügung gestellt.
- Ja, alle diese Informationen werden öffentlich bereit gestellt, außer in seltenen, begründeten Ausnahmen.

Anmerkungen / Kommentare

09. Werden Bürger bei Gesetzesentwürfen einbezogen?

Dazu gehört die Verfügbarmachung eines öffentlichen Zugangs zu vorbereitenden Analysen und Hintergrundinformationen, um bei den Bürgern ein breites Verständnis der politischen Diskussionen über die geplanten Gesetze zu fördern.

- Nein, Bürger werden bei Gesetzesentwürfen nicht mit einbezogen.
- Ja, Bürger haben bei einigen Gesetzesentwürfen die Möglichkeit sich mit Kommentaren, Anregungen, Vorschlägen oder auf anderen Wegen einzubringen.
- Ja, Bürger haben, bis auf in Ausnahmefällen, bei allen Gesetzesentwürfen die Möglichkeit sich mit Kommentaren, Anregungen, Vorschlägen oder auf anderen Wegen einzubringen.
- Ja, Bürger werden, bis auf in Ausnahmefällen, bei allen Gesetzesentwürfen mit relevanten Hintergrundinformationen versorgt und haben Möglichkeiten sich mit Kommentaren, Anregungen, Vorschlägen oder auf anderen Wegen einzubringen.
- Ja, Bürger werden, bis auf in Ausnahmefällen, bei allen Gesetzesentwürfen frühzeitig und umfänglich mit relevanten Hintergrundinformationen versorgt und haben Möglichkeiten sich mit Kommentaren, Anregungen, Vorschlägen oder auf anderen Wegen einzubringen.

Anmerkungen / Kommentare

10. Werden Akten zur Arbeit der Ausschüsse veröffentlicht?

Dazu gehören 1.) Berichte von der Arbeit der Ausschüsse 2.) inklusive Dokumente, die erstellt und entgegengenommen wurden 3.) Zeugenaussagen bei öffentlichen Anhörungen 4.) Transkripte und 5.) Akten von Aktivitäten des Ausschusses.

- Nein, diese Informationen werden nicht zur Verfügung gestellt.
- Ja, auf individuelle Anfrage.
- Ja, aber nur einige dieser Informationen werden zur Verfügung gestellt.
- Ja, die Mehrheit dieser Informationen wird zur Verfügung gestellt.
- Ja, alle diese Informationen werden zur Verfügung gestellt, außer in seltenen, begründeten Ausnahmen.

Anmerkungen / Kommentare**11. Werden die Abstimmungsergebnisse aufgezeichnet?**

Dazu gehört die detaillierte Aufzeichnung des Abstimmungsverhaltens der Abgeordneten im Plenum. Im Idealfall sind die Abstimmungen abgeordnetengenau, also nach dem individuellen Abgeordneten aufgeschlüsselt.

- Nein, Abstimmungsergebnisse werden in der Regel nicht detailliert aufgezeichnet.
- Ja, Abstimmungen der Abgeordneten werden aufgezeichnet, aber nicht abgeordnetengenau veröffentlicht.
- Ja, Abstimmungen der Abgeordneten erfolgen in der Mehrheit per Handzeichen. Ergebnisse werden aufgezeichnet und abgeordnetengenau veröffentlicht.
- Ja, Abstimmungen der Abgeordneten erfolgen in der Mehrheit per namentlicher Stimmabgabe. Ergebnisse werden aufgezeichnet und abgeordnetengenau veröffentlicht.
- Ja, Abstimmungen der Abgeordneten erfolgen in der Mehrheit per elektronischer Stimmabgabe. Ergebnisse werden aufgezeichnet und abgeordnetengenau veröffentlicht.

Anmerkungen / Kommentare**12. Werden Aufzeichnungen von Plenarsitzungen veröffentlicht?**

Dies umfasst die Pflege und Veröffentlichung aller zugänglichen Aufzeichnungen der Plenarsitzungen, bevorzugt in Form von Audio- oder Videoaufnahmen, die an einem festen Ort online zugänglich sind, ebenso wie in der Form von Abschriften oder Parlamentsprotokollen des Stenographischen Dienstes.

- Nein, solche Aufzeichnungen werden nicht veröffentlicht.
- Ja, solche Aufzeichnungen werden auf individuelle Anfrage als Text-Datei veröffentlicht.
- Ja, diese Aufzeichnungen werden generell als Text-Datei veröffentlicht.
- Ja, diese Aufzeichnungen werden generell als Text- und Audio-Datei veröffentlicht.
- Ja, diese Aufzeichnungen werden generell als Text-, Audio- und Video-Datei veröffentlicht.

Anmerkungen / Kommentare

13. Werden Berichte veröffentlicht, die durch oder für das Parlament erzeugt wurden?

Gemeint sind alle Berichte und ähnlichen Dokumente wie Studien und Stellungnahmen, die durch das Parlament erstellt oder von ihm angefordert oder benötigt wurden, sei es durch das Parlament selbst, seine Büros oder seine Ausschüsse.

- Nein, solche Berichte werden nicht veröffentlicht.
- Ja, solche Berichte werden auf individuelle Anfrage hin veröffentlicht.
- Ja, einige dieser Berichte werden veröffentlicht.
- Ja, die Mehrheit dieser Berichte wird veröffentlicht.
- Ja, alle diese Berichte werden veröffentlicht, außer in seltenen, begründeten Ausnahmefällen.

Anmerkungen / Kommentare

14. Werden Informationen zum Haushalt und zu den laufenden Ausgaben zur Verfügung gestellt?

Dazu gehören erschöpfende, detaillierte und leicht verständliche Informationen über den Landes- bzw. den nationalen Haushalt und sämtliche öffentliche Ausgaben. Das umfasst vergangene, gegenwärtige und künftige Einnahmen und Ausgaben. Ebenso Informationen über den eigenen Parlaments-Haushalt, inklusive Informationen über den Vollzug des Haushalts und über Ausschreibungen und Vertragsabschlüsse. Diese Informationen werden in vollem Umfang öffentlich gemacht und haben dabei eine durchgängige Systematik, zusammen mit Zusammenfassungen in einfacher Sprache, Erläuterungen oder Berichten, die Bürgern beim Verständnis helfen.

- Nein, Haushaltsinformationen werden nicht veröffentlicht.
- Ja, einige Informationen zum Haushalt werden veröffentlicht.
- Ja, umfassende Informationen zum Haushalt werden veröffentlicht.
- Ja, umfassende und einfach verständliche Informationen zum Haushalt werden veröffentlicht.
- Ja, umfassende und einfach verständliche Informationen zum Haushalt sowie aktuelle, vergangene und künftige Einnahmen und Ausgaben inkl. Ausschreibungen und Vertragsabschlüsse werden in durchgängiger Systematik veröffentlicht.

Anmerkungen / Kommentare

15. Werden Vermögenswerte offengelegt, um die Integrität der Mitglieder zu gewährleisten?

Dazu gehören hinreichende Informationen, die es Bürgern erlauben, sich ein informiertes Urteil zu bilden über die Integrität und Redlichkeit seiner einzelnen Mitglieder, inklusive Informationen über offengelegte Vermögenswerte seiner Mitglieder, deren parlamentarische Ausgaben und deren nicht-parlamentarisches Einkommen, inklusive Zinsen, Dividenden, Mieteinnahmen und anderer Sachbezüge.

- Nein, Informationen über das Einkommen und die Vermögenswerte der Abgeordneten werden nicht veröffentlicht.
- Ja, einige Informationen über das Einkommen der Abgeordneten werden öffentlich gemacht.
- Ja, einige Informationen über das Einkommen und das nicht-parlamentarische Einkommen der Abgeordneten werden öffentlich gemacht.
- Ja, Informationen über das Einkommen, das nicht-parlamentarische Einkommen und offengelegte Vermögenswerte der Abgeordneten werden öffentlich gemacht.
- Ja, umfassende Informationen über das Einkommen, offengelegte Vermögenswerte, parlamentarische Ausgaben und nicht-parlamentarisches Einkommen, inklusive Zinsen, Dividenden, Mieteinnahmen und andere Sachbezüge der Abgeordneten werden öffentlich gemacht.

Anmerkungen / Kommentare

Seite 05

16. Werden Informationen über unethisches Verhalten und mögliche Interessenkonflikte offenlegt?

Dies beinhaltet 1.) klar definierte Regeln, die die Offenlegung von Informationen gewährleisten, die nötig sind, um tatsächliche oder mögliche Interessenkonflikte und ethisches Fehlverhalten vorzubeugen, 2.) inklusive relevanten Informationen über die Interaktion von Parlamentariern mit Lobbyisten und Interessenvertretern. Ebenso 3.) Informationen über die endgültigen Ergebnisse jeglicher juristischer oder parlamentarischer Untersuchungen zu Vorwürfen unethischen Verhaltens, Interessenkonflikten oder Korruption.

- Nein, Informationen über unethisches Verhalten und mögliche Interessenkonflikte werden nicht veröffentlicht.
- Ja, einige Informationen um tatsächliche oder mögliche Interessenkonflikte vorzubeugen werden veröffentlicht.
- Ja, es gibt klar definierte Regeln die die Offenlegung von Informationen gewährleisten, um tatsächlichen oder möglichen Interessenkonflikten sowie ethischem Fehlverhalten vorzubeugen.
Ja, es gibt klar definierte Regeln die die Offenlegung von Informationen gewährleisten, um tatsächlichen oder möglichen Interessenkonflikten sowie ethischem Fehlverhalten vorzubeugen.
- Ebenso werden relevante Informationen über die Interaktion von Parlamentariern mit Lobbyisten und Interessenvertretern veröffentlicht.
Ja, es gibt klar definierte Regeln die die Offenlegung von Informationen gewährleisten, um tatsächlichen oder möglichen Interessenkonflikten sowie ethischem Fehlverhalten vorzubeugen.
- Ebenso werden relevante Informationen über die Interaktion von Parlamentariern mit Lobbyisten und Interessenvertretern sowie Informationen über die endgültigen Ergebnisse jeglicher juristischer oder parlamentarischer Untersuchungen zu Vorwürfen unethischen Verhaltens, Interessenkonflikten oder Korruption veröffentlicht.

Anmerkungen / Kommentare

17. Wird ein Zugang zum historischen Informationsangebot des Parlaments gewährleistet?

Dies beinhaltet das parlamentarische Informationen zu früheren Sitzungen digitalisiert und den Bürgern dauerhaft zur Weiterverwendung ohne rechtliche Einschränkungen oder Gebühren zur Verfügung gestellt werden. In dem Umfang, in dem ein Parlament Informationen nicht digitalisieren und für die eigene Verwendung zugänglich machen kann, besteht die Möglichkeit mit externen Organisationen zusammenarbeiten, um die öffentliche Verbreitung parlamentarischer Informationen ohne Einschränkungen zu ermöglichen. Der Öffentlichkeit wird der Zugang zu einer Parlamentsbibliothek gewährt, um so Parlamentariern und der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, historische Parlamentsinformationen einzusehen.

- Nein, der Zugang zu historischen Informationen wird nicht gewährleistet.
- Ja, der Zugang zu nicht-digitalen historischen Informationen ist möglich.
- Ja, der Zugang zu digitalen und nicht-digitalen historischen Informationen ist möglich.
- Ja, der Zugang zu digitalen und nicht-digitalen historischen Informationen ist ohne rechtliche Einschränkungen oder Gebühren möglich.
- Ja, der Zugang zu digitalen und nicht-digitalen historischen Informationen ist ohne rechtliche Einschränkungen oder Gebühren möglich, auch ein Online-Zugriff zu den Informationen ist insofern umsetzbar möglich.

Anmerkungen / Kommentare

18. Werden vielfache Wege für den Informationszugang bereit gestellt?

Dazu gehört der Zugang zu Informationen über die Arbeit des Parlaments durch vielfache Wege; inklusive 1.) persönliche Beobachtung 2.) Printmedien 3.) Radio- und 4.) Fernsehübertragungen sowie 5.) Internet- und 6.) Mobilgeräte-Technologie.

- Nein, die Daten werden nur über einen Kanal zur Verfügung gestellt.
- Ja, es gibt mindestens zwei Wege für den Informationszugang.
- Ja, es gibt mindestens drei Wege für den Informationszugang, dazu zählen persönliche Beobachtung und Internet-Technologie.
- Ja, es gibt mindestens vier Wege für den Informationszugang, dazu zählen persönliche Beobachtung, Internet- und Mobilgeräte-Technologie.
- Ja, es gibt mindestens fünf Wege für den Informationszugang, dazu zählen persönliche Beobachtung, Internet- und Mobilgeräte-Technologie.

Anmerkungen / Kommentare

19. Stehen Live- und On-Demand-Übertragungen und -Streaming der Sitzungen des Parlaments zur Verfügung?

Bürger haben einen Echtzeit-Zugang und On-Demand-Archivzugang zu parlamentarischen Vorgängen durch Radio, Fernsehen und Internet.

- Nein, es gibt keine Live- und On-Demand-Übertragungen oder Streaming-Möglichkeiten der Parlamentssitzungen.
- Ja, es gibt mindestens eine Art der Live-Übertragung einiger Parlamentssitzungen.
- Ja, es gibt mindestens eine Art der Live-Übertragung aller öffentlichen Parlamentssitzungen.
- Ja, es gibt verschiedene Arten der Live-Übertragung aller öffentlichen Parlamentssitzungen.
- Ja, es gibt verschiedene Arten der Live-Übertragung aller öffentlichen Parlaments- und Ausschusssitzungen.

Anmerkungen / Kommentare

20. Wird bei Veröffentlichungen auf einfache Sprache gesetzt?

Zentral ist dabei die Sicherstellung, dass juristische oder technische Sprache nicht als Schranke gegenüber Bürgern wirkt, die einen Zugang zu parlamentarischen Informationen suchen. Dazu gehören Zusammenfassungen in einfacher Sprache und die Entwicklung ähnlicher Mittel, um parlamentarische Informationen fertig verfügbar und verständlich für Parlamentarier und Bürger mit vielfältigen Hintergründen und Fachwissen zu machen.

- Nein, einfache Sprache wird nicht eingesetzt.
- Ja, in Sonderfällen setzen wir bei unseren veröffentlichten parlamentarischen Informationen auf einfache Sprache.
- Ja, bei einigen unserer veröffentlichten parlamentarischen Informationen setzen wir auf einfache Sprache.
- Ja, bei der Mehrheit unserer veröffentlichten parlamentarischen Informationen setzen wir auf einfache Sprache.
- Ja, bei allen unserer veröffentlichten parlamentarischen Informationen setzen wir auf einfache Sprache, außer bei begründeten Ausnahmen.

Anmerkungen / Kommentare

Seite 06

21. Werden Informationen in offenen und strukturierten Formaten bereitgestellt?

Dies bedeutet, dass parlamentarische Informationen bzw. Daten in einem offenen und strukturierten Format zusammengestellt und veröffentlicht werden, wie etwa XML, das von Computern gelesen und verarbeitet werden kann. Dadurch können parlamentarische Informationen einfach von Bürgern, Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und der Regierung weiterverarbeitet und analysiert werden.

- Nein, Informationen werden nicht in offenen und strukturierten Formaten bereitgestellt.
- Ja, in Ausnahmefällen werden parlamentarischen Informationen in offenen und strukturierte Formaten veröffentlicht.
- Ja, einige unserer dazu geeigneten, veröffentlichten parlamentarischen Informationen werden in offenen und strukturierte Formaten veröffentlicht.
- Ja, die Mehrheit unserer dazu geeigneten, veröffentlichten parlamentarischen Informationen wird in offenen und strukturierte Formaten veröffentlicht.
- Ja, alle unsere dazu geeigneten, veröffentlichten parlamentarischen Informationen werden in offenen und strukturierte Formaten veröffentlicht.

Anmerkungen / Kommentare

22. Wird die technische Nutzbarkeit der Informationen gewährleistet (mit der Mitlieferung von Best Practice)?

Das Parlament gewährleistet die technische Nutzbarkeit parlamentarischer Informationen, indem es klare Anweisungen für die Benutzung von Online-Datenbanken oder Werkzeugen bereitstellt, mit deren Hilfe Bürger parlamentarische Informationen von der Parlaments-Website herunterladen können. In dem Umfang, in dem das Parlament eine Benutzeroberfläche zur Verfügung stellt, werden Best-Practice-Beispiele verwendet, um seine Benutzbarkeit zu verbessern.

- Nein, Anweisungen und Hilfestellungen für die Nutzung unserer parlamentarischen Informationen bieten wir nicht an.
- Ja, für einige unserer Angebote welche parlamentarische Informationen zur Verfügung stellen, bieten wir Hilfestellungen und Anweisungen an.
- Ja, für einige unserer Angebote welche parlamentarische Informationen zur Verfügung stellen, bieten wir Hilfestellungen und Anweisungen sowie Best-Practice-Beispiele zur Nutzung an.
- Ja, für alle unserer Angebote welche parlamentarische Informationen zur Verfügung stellen, bieten wir Hilfestellungen und Anweisungen sowie Best-Practice-Beispiele zur Nutzung an.
- Ja, für alle unserer Angebote welche parlamentarische Informationen zur Verfügung stellen, bieten wir Hilfestellungen, Anweisungen und Best-Practice-Beispiele zur Nutzung an sowie einen

Anmerkungen / Kommentare

23. Werden nicht-proprietären Formate und Open-Source-Software im Parlamentsbetrieb eingesetzt?

Das Parlament bevorzugt die Veröffentlichung digitaler Informationen in nicht-proprietären und offenen Formaten ebenso wie Open-Source-Softwareanwendungen.

- Nein, nicht-proprietären Formate und Open-Source-Software werden nicht eingesetzt.
- Ja, Open-Source-Software und nicht-proprietäre Formate kommen in Ausnahmefällen im Parlamentsbetrieb zum Einsatz.
- Ja, Open-Source-Software und nicht-proprietäre Formate kommen an einigen Stellen im Parlamentsbetrieb zum Einsatz.
- Ja, Open-Source-Software und nicht-proprietäre Formate kommen in der Mehrheit des Parlamentsbetriebs zum Einsatz.
- Ja, ausschließlich Open-Source-Software und nicht-proprietäre Formate kommen im Parlamentsbetrieb zum Einsatz.

Anmerkungen / Kommentare

24. Können parlamentarische Daten und parlamentarische Informationen heruntergeladen werden und von Dritten weiterverwendet werden?

Maßgabe ist die einfache Herunterladbarkeit parlamentarischer Informationen, im Block und in gut dokumentierten Formaten, um eine einfache Weiterverwendung der Informationen durch Dritte zu ermöglichen.

- Nein, parlamentarische Informationen können nicht heruntergeladen und weiterverwendet werden.
- Ja, einige unserer veröffentlichten parlamentarischen Informationen sind herunterladbar.
- Ja, die Mehrheit unserer veröffentlichten parlamentarischen Informationen sind in gut dokumentierten Formaten einfach herunterladbar.
- Ja, alle unserer veröffentlichten parlamentarischen Informationen sind in gut dokumentierten Formaten einfach herunterladbar, abgesehen von begründeten Ausnahmen.
- Ja, alle unserer veröffentlichten parlamentarischen Informationen sind in gut dokumentierten Formaten einfach herunterladbar und können weiterverwendet werden, abgesehen von begründeten Ausnahmen.

Anmerkungen / Kommentare

25. Werden einfache und stabile Suchmechanismen im Parlamentsportal verwendet?

Dabei geht es darum, es den Bürgern so einfach wie möglich zu machen, die gewünschten parlamentarische Informationen schnell zu finden – dies geschieht durch das Erzeugen von Datenbanken, die sowohl einfache wie auch komplexe Suchen ermöglichen, indem sie die Metadaten verwenden. Informationen sind an einem Ort verfügbar, der über die Zeit gleich bleibt, zum Beispiel auf einer Website mit einer gleichbleibenden URL.

- Nein, ein datenbankgestütztes System mit hinterlegten Metadaten für die Suche wird nicht angeboten.
- Ja, ein datenbankgestütztes System mit partiell hinterlegten Metadaten für die Suche wird angeboten.
- Ja, ein datenbankgestütztes System mit umfangreich hinterlegten Metadaten für die Suche wird angeboten.
- Ja, ein datenbankgestütztes System mit umfangreich hinterlegten Metadaten für eine einfache und erweiterte Suche wird angeboten.
- Ja, ein datenbankgestütztes System mit umfangreich hinterlegten Metadaten, Stichworten zu den parlamentarischen Informationen und gleichbleibende URLs für eine einfache und erweiterte Suche wird angeboten.

Anmerkungen / Kommentare

Haben Sie noch abschließende Bemerkungen zu dieser Erhebung?

Dokumenten Upload

Wenn Sie noch relevante Dokumente zur Befragung haben auf die Sie gerne hinweisen möchten, so können Sie diese hier hochladen.

Keine ausgewählt

Keine ausgewählt

Keine ausgewählt

Keine ausgewählt

Keine ausgewählt

Letzte Seite

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Nächster Schritt: Sie bekommen Ihre Selbstbewertung zeitnah als PDF-Datei an die von Ihnen angegebene E-Mail Adresse zugesandt. Die Gesamtbewertung bekommen Sie bis zum Jahresende 2014.

Kontakt bei Rückfragen: LL.B. Tom Schlansky | tom.schlansky@gmail.com

Wissenschaftliche Leitung: Prof. Dr. Jörn von Lucke, Zeppelin Universität | joern.vonlucke@zu.de | +49 7541 6009 1471

Verantwortlich für die Umfrage: LL.B. Tom Schlansky,
Zeppelin Universität
Wissenschaftliche Leitung: Prof. Dr. Jörn von Lucke,
Zeppelin Universität | +49 7541 6009 1471

