

2 Transparenz: Genealogie und Institutionalisierung

Woher kommt die Popularität von Transparenz? Seit wann spricht man von *mehr* Transparenz, die, in welchem Kontext auch immer, unbedingt notwendig ist und von der die moderne Gesellschaft nicht genug zu bekommen scheint? Um diese Frage zu klären, widmet sich das vorliegende Kapitel der historischen Genese des Transparenzdiskurses. Im Mittelpunkt steht *die Institutionalisierung von Transparenz als universalem Problemlösungsmechanismus im Kontext von Organisationen*. Hierbei gilt es zu beachten, dass nicht der faktische Erfolg/Misserfolg durchgeführter Maßnahmen untersucht werden soll, sondern die *diskursive Ausbreitung* von Transparenz als Sinnstruktur und formalstrukturelles Element. Anders ausgedrückt: Das Kapitel widmet sich der stetig wachsenden Plausibilität dieser Idee, die verschiedenen Typen von Organisationen als Erwartung gegenübertritt. Die Berücksichtigung der historischen Entwicklung von Forschungsobjekten ermöglicht es, sich dem Thema dekonstruktiv zu nähern und allgemein geteilte Selbstverständlichkeiten (wie die Annahme, dass Transparenz bestimmte positive Wirkungen hat) auf Distanz zu halten. Insofern folgt die Studie also dem soziologischen Allgemeinplatz, dass es nicht möglich ist, „eine Institution ohne den historischen Prozeß, der sie heraufgebracht hat, zu begreifen“ (Berger & Luckmann 1969: 58).

Zu berücksichtigen gilt, dass es nicht das Ziel ist, den Ausdruck „Transparenz“ historisch nachzuvollziehen, sondern dahinterliegende sedimentierte „Erfahrungsablagerungen“ (Berger & Luckmann 1969: 72), die im historischen Verlauf zunächst als „Publizität“ und „Informationsfreiheit“ in Erscheinung treten und erst in den vergangenen drei Jahrzehnten das Etikett „Transparenz“ erhalten. Eine solche historische Herangehensweise macht darauf aufmerksam, dass die Aufklärer mit dem Begriff Publizität Hoffnungen in die Welt setzten, die modernen Transparenzverfechter selbstverständlich zu sein scheinen und die auf bestimmten Sets von Basisannahmen über die kausale Auswirkung von organisationaler Einsehbarkeit beruhen.

Das Kapitel gliedert sich wie folgt: Zunächst nimmt es eine theoretische Herleitung des Begriffs Institution vor. Daran anschließend steht die historische Entwicklung der Transparenzidee – ihre Vorgeschichte als auch ihre sprunghafte Popularisierung zur Zeit der Aufklärung – im Fokus. Die darauffolgenden Abschnitte analysieren die Ausbreitung dieser Idee anhand dreier neoinstitutionalistischer

Konzepte, die die verschiedenen Dimensionen von Institutionen beschreiben: die kulturell-kognitive, normative und regulative Dimension. Abschnitt 2.7 widmet sich der Intensivierung des Transparenzdiskurses. In Abschnitt 2.8 schließlich steht der institutionalisierte Idealzustand von Organisationen, der durch Transparenzmaßnahmen erreicht werden soll, im Mittelpunkt.

2.1 Institution als Grundbegriff

Eine konzeptionelle Annäherung an den Begriff Institution kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Der ‚alte‘ Institutionalismus (vgl. Selznick 1996), der im Wesentlichen auf dem Werk von Selznick (1949) basiert, richtet sein Hauptaugenmerk auf intraorganisationale Verfestigungen von formalen und informalen Strukturen. Diese, so seine These, werden mit Wert aufgeladen („infused with value“) und verwandeln sich daher im Organisationsalltag in einen Selbstzweck. Scott (1998) bezeichnet dies als Paradigma des „natural system“. Die neue Institutionenökonomik (vgl. Williamson 1975) definiert dagegen Verträge zwischen Akteuren als Institutionen, wobei sie zwei Formen unterscheidet: Leistungen können entweder auf einem Markt gekauft („buy“) oder ‚internalisiert‘ („make“) werden. Letzteres bedeutet, dass ein Unternehmer andere dafür bezahlt, sich den von ihm gesetzten Zwecken im Rahmen eines (hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen unspezifischen) Arbeitsvertrages unterzuordnen und Mitglieder einer Organisation zu werden. Diese Interpretation des Institutionenbegriffs bezeichnet Scott (1998) als Paradigma des „rational system“.

Die dritte und für dieses Kapitel zentrale Lesart des Institutionalismus ist der sogenannte *Neoinstitutionalismus*, der, aufbauend auf der Wissenssoziologie von Berger & Luckmann (1969), Meyer & Rowan (1977), DiMaggio & Powell (1983), Zucker (1977) und vielen weiteren Autoren ausgearbeitet wurde. Berger & Luckmann (1969) konzipieren Institutionen als sozial hochgradig verfestigte, abstrakte Strukturen, die von Akteuren im Rahmen wechselseitig aufeinander bezogener Handlungen geschaffen werden, ihnen dann aber als äußerliche Fakten gegenüberreten. Erst durch die Einhaltung institutioneller Vorgaben (bestimmte Formen der Begrüßung, der Kleidung, des Verhaltens etc.) können Individuen, Organisationen und Staaten den Anspruch stellen, legitime gesellschaftliche Akteure zu sein (vgl. Meyer & Jepperson 2000). Institutionen sind – anders gesagt – auf der Makroebene angesiedelte emergente⁵ Strukturen, die kulturellen Druck (Suchman 1995:

⁵ Siehe Heintz (2004) und Sawyer (2002) für den Emergenzbegriff. Im Allgemeinen wird damit ein Phänomen (Gedanken, Handlungen, Interaktionen, Gruppen, Organisationen, Netzwerke, Institutionen, Gesellschaften) bezeichnet, das Eigenschaften aufweist, die sich nicht auf die Summe seiner Bestandteile reduzieren lassen. *Das Ganze ist mit anderen Worten mehr als die Summe seiner Teile.* So

572) ausüben. Wer sich an das Selbstverständliche nicht anpasst, erregt Aufsehen, verliert Anerkennung und muss sich erklären. Transparenz, so die in diesem Kapitel vertretene These, ist eine ebensolche Struktur, die im Laufe der Zeit mehr und mehr Anpassungsdruck erzeugt. Innerhalb des Neoinstitutionalismus gibt es nun ganz unterschiedliche Weiterentwicklungen. Von einem einheitlichen Theoriegebäude kann also nur bedingt gesprochen werden. Bei aller Differenz bestehen trotzdem die folgenden grundlegenden Familienähnlichkeiten:

(1) Ein zentraler Grundbegriff ist ohne Frage jener der *Legitimität*. Diese wird einer Organisation von ihrer Umwelt verliehen, sofern sie institutionelle Anforderungen inkorporiert (vgl. Deephouse & Suchman 2008; Suchman 1995). Um als gesellschaftliche Akteure Akzeptanz zu finden, müssen Organisationen die Einhaltung gewisser formalstruktureller Elemente signalisieren (durch die Etablierung eines Assessment Centers, einer eigenen Qualitätsmanagementabteilung, die Inanspruchnahme bestimmter Beratungsleistungen etc.). Tun sie dies, so haben sie große Chancen, von ihrer Umwelt als legitim erachtet zu werden.

(2) Ein weiterer wichtiger Aspekt von Institutionen ist, dass sie äußerst *belastbar und dehnbar* sind (vgl. Jepperson 1991). Sie lassen sich – mit anderen Worten – nicht einfach durch einzelne abweichende Handlungen falsifizieren. So macht etwa ein schlechter Vater (oder gar mehrere schlechte Väter) noch nicht das Modell der Familie zunichte. Insofern sind Institutionen also davon befreit, sich permanent in der sozialen Wirklichkeit bewähren zu müssen. Um bei dem Beispiel zu bleiben: Der schlechte Vater kann als jemand interpretiert werden, der seine Rolle eben „schlecht“ oder „gar nicht“ erfüllt. Die Rolle selbst und deren Sinnhaftigkeit stehen dabei nicht auf dem Prüfstand.

(3) Institutionen werden durch verschiedene Typen von Akteuren verbreitet. Diesen Prozess beschreiben Neoinstitutionalisten als *Diffusion*. Beispiele hierfür sind: Verwaltungsorganisationen, die Massenmedien, Berater, NGOs, Wissenschaftler, Intellektuelle etc. Sie alle sind Träger von Institutionen, wobei insbesondere Wissenschaftlern unter dem Stichwort „scientization“ eine hervorgehobene Rolle zukommt (Drori & Meyer 2006). Der Akt des Erschaffens und der Verbreitung von Institutionen muss den Akteuren nicht bewusst sein; häufig vollzieht er sich hinter ihren Rücken als nicht intendierte Nebenfolge sozialen Handelns (vgl. DiMaggio & Powell 1991: 8).

(4) Außerdem setzen sich Institutionen aus Elementen zusammen, die auf der Achse manifest-latent angeordnet sind und in unterschiedlicher Weise verbreitet werden (vgl. DiMaggio & Powell 1983; Scott 2014: 59f.; Hoffman 1997: 36). *Re-*

können z. B. die Eigenschaften einer Organisation nicht durch die Addition der Psychen ihrer Mitglieder hergeleitet werden.

gulative Elemente (Gesetze, Verordnungen und dergleichen) werden explizit entschieden und durch Zwang verbreitet. Organisationen folgen den darin enthaltenen Handlungsmustern, um Sanktionen zu vermeiden bzw. Belohnungen zu erhalten. Empirische Indikatoren für die Diffusion von regulativen Institutionen sind Gesetze, Regeln, Direktiven, Regulierungen und formale Kontrollstrukturen, deren Einhaltung durch die Androhung von Sanktionen garantiert wird. Die regulative Seite ist im Wesentlichen das, was wirtschaftswissenschaftliche Autoren als Kernelement von Institutionen definieren.

Bei *normativen* Elementen handelt es sich ebenfalls um sozial verbindliche Normen, die aber nicht explizit entschieden und von regulativ wirkenden Akteuren per Zwang verbreitet werden. Sie entfalten ihre Wirkungsmächtigkeit dadurch, dass man sie als moralisch richtig sieht. Empirische Indikatoren für die Diffusion von normativen Institutionen sind Akkreditierungen und Zertifizierungen durch standardsetzende kollektive Akteure wie Berufsverbände, denen es im Unterschied zu regulativ wirkenden Instanzen nicht möglich ist, in andere Organisationen direkt ‚hinein zu entscheiden‘. Wer normative Standards einhält, tut dies folglich nicht nur aus instrumentellen Gründen, sondern auch weil es sich dabei um das (moralisch und berufsethisch betrachtet) ‚Richtige‘ handelt.

Bei *kulturell-kognitiven* Elementen handelt es sich um Bedeutungsstrukturen, auf deren Grundlage die gesellschaftliche Wirklichkeit wahrgenommen und sinnhaft erschlossen wird. Sie legen fest, welche sozialen Entitäten überhaupt als Akteure zulässig sind und welche nicht. So galten etwa Sklaven in vielen vormodernen Gesellschaften nicht als legitime gesellschaftliche Akteure. Außerdem enthalten sie grundlegende Annahmen über Wirkungszusammenhänge, d. h., sie stellen Akteuren generalisierte Vermutungen darüber zur Verfügung, inwiefern Entität X sich ändert, wenn Y der Fall ist (vgl. Meyer et al. 1997: 149). Beispielsweise basieren viele regulative Maßnahmen auf vorgelagerten Konzepten, Narrativen oder Mythen, die diese erst mit Sinn versehen – die Implementierung von Transparenzmaßnahmen, um auf das Thema dieses Buches vorzugreifen, fußt etwa auf der Annahme, dass gesteigerte Einsehbarkeit bestimmte positive Auswirkungen auf Organisationen hat. Empirisch verbreitet werden kulturell-kognitive Elemente von Institutionen vor allem in öffentlichen Diskursen, wobei die Art und Weise ihrer diskursiven Thematisierung (und auch *wer* sie thematisiert) ein Indikator dafür ist, wie stark sie institutionalisiert sind. Scott (2014: 69) nennt beispielsweise Fachzeitschriften und -magazine, Organisationsdokumente, Jahresberichte, aber auch die massenmediale Berichterstattung als geeignete Quellen. Kulturell-kognitive Elemente von Institutionen verbreiten sich oftmals durch ‚weiche‘ Mechanismen wie jene der Interpretation, Theoretisierung und Imitation (vgl. Scott 2014: 171). Institutionen sind mit anderen Worten also auch auf diskursiver Ebene verfügbar und folglich mit den Mitteln der Diskursanalyse zu untersuchen (vgl. Phillips et

al. 2004). Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang insbesondere theoretisierte Schemata („theorization“), die kulturell-kognitive Elemente als abstrakte Konzepte systematisieren und plausibilisieren (vgl. Strang & Meyer 1993).

Empirisch betrachtet gibt es vielerlei *Mischformen* zwischen den drei Dimensionen, sodass sie im Regelfall gar nicht in der eben dargestellten idealtypischen Reinform existieren. Jedoch ist ihre analytische Trennung trotzdem von Bedeutung, da sich hierdurch die Genese verschiedener Aspekte von Institutionen und vor allem unterschiedliche Formen ihrer Verbreitung beleuchten lassen (vgl. DiMaggio & Powell 1983: 150). Darüber hinaus weist diese Trennung auf die Möglichkeit hin, dass Institutionen mitunter nur in einer oder zwei, nicht aber allen drei Dimensionen Legitimität zugesprochen bekommen (vgl. Walgenbach & Meyer 2008: 61) und dass die Orientierung an einer Dimension bisweilen das Hintergehen der anderen impliziert (vgl. Scott 2014: 74). Um ein Beispiel zu nennen: Die Mafia ist in manchen Regionen Italiens kulturell-kognitiv äußerst stark verankert und spielt eine elementare Rolle im Alltagsleben vieler Menschen, während der Gesetzgeber sie rechtlich-regulativ verbietet und ihre Mitglieder als Kriminelle betrachtet.

(5) Institutionen unterliegen bei aller Stabilität auch *Wandlungsprozessen* und können daher deinstitutionalisiert werden (vgl. Oliver 1992). Der Verfall der vormodernen Institution des Adels, der bezogen auf seine gesamtgesellschaftliche Geltung seit Ende des 18. Jahrhunderts einen beispiellosen Abstieg erlebt, ist ein naheliegendes Beispiel, die bürgerliche Familie des 19. Jahrhunderts mit klar getrennten Rollen für Männer und Frauen ein anderes.

Hinsichtlich des theoretischen Status von *Akteuren* können zwei Positionen unterschieden werden.⁶ Vertreter der ersten Position (Meyer & Jepperson 2000; Meyer et al. 1997) rücken die Wirkungsmächtigkeit und konstitutive Funktion kulturell-kognitiver Elemente in den Vordergrund. Sie fokussieren auf (oftmals globale) Makrostrukturen (z. B. Schulsysteme oder den Aufbau von Staaten), die sich auf Basis eines vermeintlich universalen Rationalitätsverständnisses⁷ durchsetzen konnten. Gemäß dieser Lesart sind Akteure (Individuen, Organisationen und Staaten) mehr oder weniger passive Empfänger institutionalisierter Vorstellungen. Insofern verwundert nicht, dass Autoren, die diese Position vertreten, vor allem auf die diskursive Verbreitung kultureller Modelle fokussieren, wohingegen sie tatsächlich vollzogene Handlungen und Praktiken eher vernachlässigen.⁸

⁶ Siehe Meier (2011) für eine ausführliche Diskussion der verschiedenen neoinstitutionalistischen Akteurskonzepte.

⁷ Es ist nur vermeintlich universal, weil es primär westliche Ideen enthält.

⁸ Siehe als typisches Beispiel für diese Vernachlässigung die Studie von Sutton et al. (1994) zur Diffusion bestimmter arbeitsrechtlicher Vorgaben: „We can, obviously, make no real inferences about the effect of workplace legalization for substantive employee rights“ (ebd.: 966).

Vertreter der zweiten Position betonen indessen die partielle Freiheit von Akteuren und die Bedeutung ihrer Handlungen. Während die einen auf ihre Rolle bei der Schaffung von Institutionen hinweisen (vgl. DiMaggio 1988; Tracey et al. 2011), heben die anderen das dialektische Verhältnis von Akteuren und Institutionen hervor, demzufolge Akteure durch ihr Handeln Strukturen schaffen, die dann wiederum auf Akteure zurückwirken (vgl. Barley & Tolbert 1997). Und wieder andere betonen den bewusst-strategischen Umgang von Akteuren mit institutionellen Erwartungen (Oliver 1991) bzw. den Aspekt der organisationsinternen Interpretation und Respezifizierung von abstrakten institutionellen Vorgaben (Thornton et al. 2012). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang der „institutional logics“-Ansatz, der die relative Eigenständigkeit organisationaler Praktiken betont. Ein elementarer Grundgedanke dieses Ansatzes ist, dass sich Institutionen nicht in eindeutige Handlungsvorgaben transformieren lassen, sondern als plurale und abstrakte Erwartungsbündel Komplexität erzeugen, die Organisationen verarbeiten müssen (Greenwood et al. 2011).

Die Stärke aller Varianten des zweiten Strangs besteht darin, nicht nur Makroprozesse in den Blick zu nehmen, sondern auch tatsächliche Handlungsabläufe in Organisationen. Zur Markierung der Differenz zwischen der *organisationalen Außenseite* (auf der versucht wird, Übereinstimmung mit institutionalisierten Erwartungen zu signalisieren) und *organisationsinternen Dynamiken* ist es sinnvoll, die Unterscheidung zwischen „public“ transcripts und „hidden transcripts“ zu berücksichtigen (Scott 1990; siehe auch Schneiberg & Clemens 2006: 212): Bei „public transcripts“ (Scott 1990) handelt es sich um öffentliche Kommunikation, die Konformität mit gesellschaftlich institutionalisierten Normen und Werten signalisiert, wohingegen „hidden transcripts“ nur dann zu beobachten sind, wenn eine begrenzte Menge von Personen unter Ausschluss der Öffentlichkeit interagiert. Wie Scott (ebd.) darstellt, folgen „hidden transcripts“ oftmals gänzlich anderen Regeln als „public transcripts“. ⁹ Um auf das eigentliche Thema dieser Arbeit zurückzukommen: Wenn Organisationen sich auf ihrer Homepage dazu bekennen, transparent zu sein, heißt das nicht, dass sie auch tatsächlich transparent sind.

Übertragen auf den Neoinstitutionalismus, lässt sich anhand dieser Unterscheidung zeigen, dass Autoren wie Meyer et al. (1997) vor allem an „public transcripts“ interessiert sind (also an öffentlicher Kommunikation, die weltgesellschaftliche Normen und Werte reproduziert), wohingegen Vertreter des zweiten

⁹ Scott bezieht sich vor allem auf gesellschaftlich legitime Herrschafts- und Machtverhältnisse, deren Huldigung (in „public transcripts“) bzw. Hintergehung (in „hidden transcripts“). Anschließend an Schneiberg & Clemens (2006) wird diese Unterscheidung im Rahmen der vorliegenden Arbeit aus ihrer engen Bindung an soziale Ungleichheit gelöst und auf Organisationen bezogen. Ihre Stärke liegt darin, dass sie auf die verschiedenen Regeln hinweist, die in öffentlichen und nichtöffentlichen Kontexten existieren und auf die Akteure je nach Situation Bezug nehmen müssen.

Strangs auch jene Aspekte von Organisationen in den Blick nehmen, die im Bereich des „hidden transcript“ liegen. Obwohl beides erforscht wird, sind Neoinstitutionalisten insgesamt sehr viel stärker an „public transcripts“ interessiert; Untersuchungen zu „hidden transcripts“ – mit Holzer (2006: 261) gesprochen: die „Hinterbühne der Weltgesellschaft“ – kommen seltener vor. Das vorliegende Kapitel widmet sich ausschließlich „public transcripts“ von Transparenz; erst die darauffolgenden Kapitel thematisieren das Verhältnis von „hidden transcript“ und „public transcript“.

2.2 Vorgeschichte

Der vorliegende Abschnitt und Abschnitt 2.3 nehmen die genealogischen Ursprünge der Transparenzidee im europäischen Kontext in den Blick. Diese reichen von religiösen Riten über Alltagsmythen bis hin zu philosophischen Diskursen. Insbesondere der Staat als zentrale Adresse für erste Versuche der Forderung nach Einsehbarkeit spielt dabei eine elementare Rolle. Aus diesem Grund und weil das Thema des vorliegenden Buches nicht Transparenz an sich, sondern *organisationale* Transparenz ist, fokussiert das Kapitel auf Diskurse, die die Weitergabe von Informationen aus organisationalen Kontexten betreffen. Die Genese von damit eng verbundenen Diskursen über die (bürgerliche) Öffentlichkeit – gewissermaßen das Publikum von organisationaler Transparenz – wird nur am Rande thematisiert.¹⁰

Die Steigerung der Einsehbarkeit in vormals verdeckte Kontexte hatte in der europäischen Geschichte immer schon eine gewisse Bedeutung. Bereits in der griechischen Mythologie findet man erste Anzeichen dafür, dass Zeitgenossen Nicht-Einsehbarkeit – in Bezug auf Individuen – als Problem sehen, das durch Spiegel gelöst werden kann, die Einblick in die Seele des Menschen gewähren, wie der griechische Gott Momos in einer von Babrius überlieferten Fabel vorschlägt (vgl. Schneider 2013: 23). Eine der wichtigsten Instanzen für den gesellschaftlich legitimen Anspruch auf Einsehbarkeit war im vormodernen Europa lange Zeit die katholische Kirche. Foucault (2006 [1977-1978]) zeigt anhand christlicher Beichttechniken die fundamentale Bedeutung der *Offenlegung* von Taten (Sünden); nur hierdurch könne man mit Vergebung rechnen. Ähnliches gilt für Geständnisse von Verbrechern, die ihre Taten mitteilen und öffentlich Reue zeigen mussten. Zu berücksichtigen ist, dass es sich bei der Beichte nicht um das handelt, was man heutzutage unter Transparenz versteht, nämlich die Weitergabe von Informationen für eine *unbestimmte* Menge von Personen. Vielmehr unterschied das

¹⁰ Siehe Habermas (1990) und Hölscher (1979) für die Entstehung der bürgerlichen Öffentlichkeit.

Kirchenrecht sehr genau zwischen öffentlich bekannten und heimlichen (in der Beichte gestandenen) Vergehen – letztgenannte sollten auf keinen Fall publik werden.¹¹ Jedoch ist die Beichte trotzdem insofern eine Vorläuferin der Transparenzidee, als sich in ihr erste Formen der *institutionalisierten Weitergabe von für die betroffene Person teils unangenehmen Geheimnissen* finden.

Ein anderes Beispiel sind öffentlich und unter freiem Himmel stattfindende Gerichtsverfahren im deutschsprachigen Raum, die erst seit dem Hoch- und Spätmittelalter im Inneren von Gebäuden stattfinden und für das unbeteiligte Volk keine Möglichkeit des Zusehens mehr boten. Hölscher (1979: 19) betont, dass es sich hierbei um eine „Selbstverständlichkeit“ handelte, „die keiner Begründung oder Rechtfertigung, viel weniger noch einer Theorie bedurfte“. Sie sind als alt-hergebrachte Praxis zu betrachten, die auf keinem Diskurs beruhte, der die (positive) Wirkung der Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren thematisierte. Dies ist nicht zuletzt auch daran zu erkennen, dass gar kein Begriff eines Publikums zur Verfügung stand, dem man gewisse Eigenschaften hätte zuschreiben können.

Abgesehen von diesem spezifischen Kontext finden sich nur wenige Hinweise auf die gesellschaftlich legitime Forderung nach der Offenlegung vormals verdeckter Informationen:

„Öffentlichkeit‘ war in Europa bis weit ins 18. Jahrhundert hinein keine Kategorie des sozialen Lebens. Ebenso wie es in keiner europäischen Sprache ein Substantiv gab, das der heutigen Bedeutung des Begriffs ‚Öffentlichkeit‘ auch nur nahe gekommen wäre, so spielte auch die Sache selbst in der gesellschaftlichen Organisation keine Rolle“ (Hölscher 1979: 11)

Vor allem entlang der damals dominanten *vertikalen Gesellschaftsstruktur* bot sich jenen, die ‚unten‘ waren, keine Möglichkeit, nach ‚oben‘ die Forderung nach Einsehbarkeit zu kommunizieren. Wer sich am unteren Ende der ständisch geprägten Ordnung befand, konnte die Herrschenden nicht zur Offenlegung von Motiven, Taten, der Lebensweise etc. drängen. Umgekehrt bestand ‚oben‘ nur wenig Interesse daran, das Wissen über die Untertanen zu mehren (ganz zu schweigen davon, dass man sich hiervon gewisse Wirkungen versprach). Kurzum: Es ist zu vermuten, dass die Reproduktion und Legitimität der Ordnung vormoderner Gesellschaften nicht vom Wissensstand ihrer Mitglieder über das Leben von Mitgliedern anderer Stände abhing, ganz abgesehen davon, dass es keine institutionalisierten Sprecherpositionen gab, die es ermöglichten, diesbezüglich Informationen einzufordern.

Damit ist nicht behauptet, dass es faktisch keine Versuche zur Herstellung von Einsehbarkeit entlang der vertikalen Schichtungsstruktur gab: Schon im 16.

¹¹ Siehe hierfür die wichtige Unterscheidung von „forum internum“ (die Beichte) und „forum externum“ (öffentliche Bekenntnisse, Prozesse) (Schneider 2007).

Jahrhundert zirkulierten in Europa – vor allem in Frankreich und Großbritannien – Pamphlete, die König und Hof diskreditierten und auf politische und moralische Verfehlungen hinweisen. Jedoch deuten die Herstellung dieser Pamphlete im Geheimen und der Aufwand, den man betrieb, um die Identität der Autoren verdeckt zu halten, darauf hin, dass es sich hierbei um *gesellschaftlich illegitime Praktiken* handelte (vgl. Thompson 2000: 42).

Die Möglichkeit der Veröffentlichung dieser Schriften basierte im Wesentlichen auf zwei Entwicklungen: Erstens, jener hin zu einer Standardisierung der europäischen Sprachen, die einer größeren Gruppe von Menschen die Gelegenheit gab, sich als Sprachgemeinschaft wahrzunehmen. Zweitens, ein bemerkenswerter Anstieg an schriftlicher Kommunikation, nicht zuletzt durch die Verbreitung der Druckpresse, die dabei half, räumliche und zeitliche Limitierungen von Interaktionen unter Anwesenden zu überbrücken (vgl. Luhmann 1998: 291f.). Informationen konnten in der Folge ansatzweise *dekontextualisiert* und für räumlich abwesende Rezipienten sichtbar gemacht werden. Diese neue Form von Sichtbarkeit war ihrem Charakter nach nicht mehr reziprok, sondern verlief primär in eine Richtung: vom Beobachteten zu anonymen Beobachtern (vgl. Thompson 2005; Meijer 2009).¹² So entstand in technologischer Hinsicht die Möglichkeit, ein anonymes Publikum anzusprechen.

Die Druckpresse und der Buchdruck waren für die Herrschenden ein zweischneidiges Schwert: Einerseits ermöglichte der Buchdruck die Verbreitung idealisierter Selbstdarstellungen in weiten Teilen der Bevölkerung, andererseits erleichterte er aber auch das Bekanntwerden schädigender Informationen (vgl. Thompson 2000: 41; Roberts 2006a: 9f.). Zunächst kam diese technologische Innovation aber vor allem den Herrschenden und deren Selbstdarstellung zugute (vgl. Thomson 2000: 38). Das Aufkommen von im Geheimen gedruckten Pamphleten war hingegen eine unintendierte Nebenfolge dieser Entwicklung.

„Arcana Imperii“

Im späten 16. und gesamten 17. Jahrhundert entstanden theoretisierte Schemata und argumentative Untermauerungen der *Geheimhaltung von Informationen*. Eingebettet in die damals noch vorherrschende ständisch geprägte vertikale Gesellschaftsstruktur, begann eine Vielzahl von Autoren, die Notwendigkeit der Ge-

¹² Wobei die Klagen vieler deutscher Intellektueller noch in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, man habe im Unterschied zu England und Frankreich kein Zentrum, in dem die hellsten Köpfe der Nation zusammenkommen können, ein Hinweis darauf ist, dass räumliche Nähe trotz der Verbreitung der Druckpresse noch lange von großer Bedeutung war (vgl. Hölscher 1979: 87).

heimhaltung staatlicher Aktivitäten unter Stichworten wie „arcanum“, „arcana imperii“, „mysterium“ oder „secretum“ in Gelehrten Diskursen zu rechtfertigen (Horn 2011). Stolleis (1980: 5) zufolge handelte es sich insbesondere bei „arcana imperii“ gar um „ein Schlüsselwort der Epoche“.

Der Diskurs schrieb Geheimhaltung zweierlei Funktionen zu. *Erstens* sei sie in strategischer Absicht zu verwenden: Täuschung, die Irreführung Außenstehender, Lügen – kurz: das bewusste Zurückhalten von Informationen – galten demzufolge als legitime staatliche Praktiken und fanden in zeitgenössischen Diskursen großen Zuspruch (vgl. Horn 2011). Ein solches Motiv tritt im folgenden Zitat besonders deutlich hervor:

„sobald der gemeine mann etwas weiß, so ist es eine verrathene sache, die nicht geheim bleiben, und dahero leicht unterbauet werden kan. Hergegen sehen wir, daß alle grose dessein durch die verschwiegenheit zu einem glückseligen ende sind gebracht worden“ (Schröder 1978 [1686], zit. nach Wegener 2006: 48).

Formalstrukturell äußerten sich solche Überlegungen im 16. Jahrhundert vor allem im Entstehen sogenannter geheimer Räte, was sowohl Personen, die dem Herrscher geheime Ratschläge erteilten, als auch Diskussionskontexte bezeichnete. Die Funktion von Letzteren sah man darin, strategische Erwägungen in Ruhe und unter Ausschluss der Öffentlichkeit führen zu können (vgl. Hölscher 1979: 130f.).

Neben solchen instrumentellen Erwägungen offenbarte sich in den Diskursen *zweitens* eine tiefsitzende Sorge um das Ansehen des Herrschers – und damit auch um die Akzeptanz der vertikal integrierten Gesellschaftsstruktur. Aus heutiger Sicht mag der unterstellte Zusammenhang zwischen Geheimhaltung und Legitimität verwundern, schließlich sind wir vom genauen Gegenteil überzeugt, dass nämlich nur ein möglichst offener Staat Legitimität besitzt. Er wird jedoch dann verständlich, wenn man sich die Befürchtung vergegenwärtigt, dass bereits die öffentliche Äußerung von Kritik am Herrscher eine Destabilisierung der gesamten Gesellschaftsordnung auszulösen droht. Insofern galt jede Form der unkontrollierten Einsehbarkeit in staatliches Handeln als Wagnis.

Dies erklärt die vielfältigen Formen der öffentlichen Reflexion und Affirmation von Geheimhaltung zur damaligen Zeit. So waren z. B. nur Staatsdienern jene Regeln bekannt, nach denen sie ihren Dienst vollziehen mussten. Das öffentliche Recht war also ein Geheimrecht und kam deshalb selbst in der universitären Lehre (die ja auf ebendiesen Dienst vorbereiten sollte) nur in eingeschränktem Ausmaß vor. Dieses Wissen sei Studenten vorzuenthalten, so eine gängige Argumentationslinie, da sie sonst die Klugheit des Fürsten – der ja schließlich für die Geltung dieser Regeln einstand – hinterfragen könnten (vgl. Wegener 2006: 64f.). Auch

die Begründung von Gerichtsurteilen habe nicht öffentlich zu erfolgen, da Außenstehende getroffene Entscheidungen kritisieren könnten, was der Autorität der vom Richter gefällten Entscheidung abträglich sei (vgl. ebd.: 92).

Maßgeblich für diese große Sorge um die Stabilität der Gesellschaftsordnung ist die enge Verknüpfung der Legitimität des Herrschers mit der Legitimität der christlichen Religion: Demzufolge steht der Herrscher Gott nahe und ist von einer mystisch-sakralen Aura umgeben. Eben weil man den Herrscher als „vergleichbar mit Gott“ (Luhmann & Fuchs 1989: 116) ansah, hatte aus damaliger Sicht die Entzauberung des einen (des Herrschers) unmittelbare Folgen für das Ansehen und die Ehrfurcht des Volkes vor dem anderen (vgl. Kantorowicz 1955: 72).

Die Popularität von Geheimhaltung ist zuletzt auch daran ersichtlich, dass sie sich nicht nur auf den Herrscher und staatliches Handeln bezog, sondern zunehmend in Bereichen außerhalb der Politik rezipiert wurde, genauer gesagt im Privatleben der Bürger (vgl. Luhmann & Fuchs 1989: 117). Wie der Herrscher zum Wohle der Nation Geheimhaltung praktiziere, so dürfe auch der Ehemann zum Wohle der Familie Geheimnisse vor seiner Frau haben – dies war eine in vielen Ratgebern vertretene Meinung. Die diskursive Untermauerung arkaner Praxen hatte demnach sowohl im Großen als auch im Kleinen bestand und blieb vielfach unhinterfragt: „Grenzen und Nachteile einer überzogenen Geheimhaltung im staatlichen Bereich wie im persönlichen Verhalten wurden nur selten gesehen und thematisiert“ (Wegener 2006: 75).¹³

2.3 Die Aufklärung: Publizität als universale Idee

Das folgende Zitat weist eindrucksvoll auf einen radikalen Wahrnehmungswandel in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts hin:

„Eine Befürchtung hat die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts gepeinigt: und das ist der dunkle Raum, der Schirm der Düsternis, der die vollständige Sichtbarkeit der Dinge, der Leute und der Wahrheiten verhindert. Die Fragmente an Nacht aufzulösen, die sich dem Licht entgegenstellen, dafür zu sorgen, dass es in der Gesellschaft keine düsteren Räume mehr gibt, und diese dunklen Kammern zu zerschlagen, in denen politische Willkür, Launen des Monarchen, religiöser Aberglauben, Verschwörungen der Tyrannen und der Priester, Illusionen der Unwissenheit und Epidemien gärten“ (Foucault 2003 [1977]: 258f.).

In engem Zusammenhang mit den von Foucault beschriebenen Prozessen steht der Begriff der *Publizität* (Rzepka 2013), der zwei Bedeutungen hat: Einerseits bezieht er sich auf das Recht auf freie Meinungsäußerung, das zunächst vor allem

¹³ Wobei anhand des Beispiels der Familie zu sehen ist, dass der Schichtungs-Bias auf der Mikroebene in andere Herrschaftsverhältnisse, nämlich die zwischen Mann und Frau, übertragen wurde.

dem gebildeten Bürgertum zustand, welches sich als dem Staat gegenüberstehende und ihn überwachende bürgerliche Öffentlichkeit konstituierte, und andererseits auf die Pflicht des Staates, Informationen preiszugeben.

Die folgenden Ausführungen widmen sich der Skepsis, mit der man basalen Annahmen und Praxen der Geheimhaltung zunehmend begegnete. Gewissheiten über deren Stellenwert und Legitimität, bis zu diesem Zeitpunkt tief im gesellschaftlichen Wissensvorrat verankert, verloren ihre Plausibilität. Dieser Diskurswandel machte das Konzept von Einsehbarkeit (in vormals verdeckte Kontexte) als *universal anwendbares Argument* verfügbar, wenn auch zunächst nur als utopische Idee. Im Folgenden werden einige Kontextfaktoren und gesellschaftlichen Brüche benannt, die zur Erklärung der Ausbreitung und Institutionalisierung dieses Konzepts beitragen.

Stärkung des Kontingenzbewusstseins

Dem Aufkommen von Publizität gingen Entwicklungen voraus, die eine Stärkung des gesellschaftlichen Kontingenzbewusstseins¹⁴ auslösten. Hierbei handelt es sich (1) um gesellschaftsstrukturelle Veränderungen und (2) technologischen Fortschritt.

(1) Zunächst setzte eine Auflösung der bis dahin geltenden *ständischen Ordnung der Gesellschaft* ein; sie verlor ihren sinnstiftenden Status „als natürlich-notwendige Ordnung“ (Luhmann 1998: 1057). Die Bedeutung von Geburt und Stand nahm ab und wich den Kategorien Besitz und Arbeit (vgl. Rzepka 2013: 14). Damit ist nicht gemeint, dass individuelle Erfolgchancen plötzlich vollends unabhängig von der Sozialstruktur waren. Dass selbst heutzutage noch teils alarmierend hohe Zusammenhänge zwischen sozialer Herkunft, Einkommen, Heiratsverhalten etc. vorherrschen, ist ein Allgemeinplatz in der zeitgenössischen Soziologie. Was sich allerdings geändert hat, ist der *offizielle Status* gesellschaftlicher Stände (die nunmehr als Klassen oder Schichten tituliert werden) und deren Beitrag zur Legitimation der Gesellschaftsordnung. Zugespitzt formuliert sind die herrschenden Klassen in der modernen Gesellschaft „einfach solche, deren Mitglieder mehr haben als alle anderen“ (Kieserling 2008: 18).

¹⁴ Der Begriff Kontingenz wird hier und im Folgenden im Anschluss an Luhmann (1984: 152) verwendet: „Der Begriff wird gewonnen durch Ausschließung von Notwendigkeit und Unmöglichkeit. Kontingent ist etwas, was weder notwendig ist noch unmöglich ist; was also so, wie es ist (war, sein wird), sein kann, aber auch anders möglich ist. Der Begriff bezeichnet mithin Gegebenes (Erfahrenes, Erwartetes, Gedachtes, Phantasiertes) im Hinblick auf mögliches Anderssein; er bezeichnet Gegenstände im Horizont möglicher Abwandlungen. Er setzt die gegebene Welt voraus, bezeichnet also nicht das Mögliche überhaupt, sondern das, was von der Realität aus gesehen anders möglich ist“.

Die Aufwertung von Arbeit und Besitz wurde begleitet durch ein steigendes Selbstbewusstsein des *Bürgertums*. Dieses konstituierte sich zunächst vor allem als ein an literarischen und ästhetischen Themen interessiertes, geistig und sozial weitestgehend homogenes Publikum außerhalb des Staates. Hierdurch formierte sich erstmals quer zur ständischen Gesellschaftsstruktur ein öffentlich sichtbarer Kollektivsingulär, der sich selbst als eine solcher wahrnahm und für seine Mitglieder beanspruchte, einen gemeinsamen Erfahrungs- und Erwartungshorizont zu teilen (vgl. Habermas 1990 [1962]). Dies macht auch verständlich, warum die Bürger zunächst keine kontroversen (politischen) Themen debattierten, sondern vor allem solche, bei denen ein hohes Ausmaß an (unterstellbarem) Einverständnis vorherrschte.

Der *Staat* expandierte seinen Zuständigkeitsbereich drastisch. Seine Vertreter nahmen immer mehr gesellschaftliche Sektoren als problematisch und regulierungsbedürftig wahr. Zuständig hierfür zeichnete sich ein fachlich differenzierter und spezialisierter Berufsstand – das Beamtentum (siehe schon Weber 1980). Ein Beispiel für die Expansion staatlicher Aufgaben ist die Ablösung der alten kirchlichen Unterscheidung von öffentlich bekannter Tat und heimlich gebeichteter Sünde. Beides fiel nunmehr in den Aufgabenbereich weltlicher Gerichte, „(m)it der Begründung, ein übergeordnetes öffentliches Interesse zu schützen“ (Hölscher 1979: 25).

Wie in diesem Beispiel schon angedeutet, verlor die *christliche Religion* ihren Status als unhinterfragte gesellschaftliche Institution. Jene durch sie vermittelte „kosmisch-religiöse Stoppregel des Erkennens und Kommunizierens“ (Luhmann & Fuchs 1989: 104) begann, sich aufzulösen. Dies hatte auch negative Folgen für die diskursive Legitimität von Geheimnissen, die durch das „Schwinden der religiösen Überzeugungen“ (Wegner 2006: 58) immer kleiner wurde.

Der Wandel *erkenntnistheoretischer Positionen* war ebenfalls von großer Bedeutung. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang René Descartes, der das Verlangen nach rücksichtsloser Klarheit äußerte und philosophische Gewissheiten seiner Zeit hinter sich lassen wollte (vgl. Schneider 2013). Er träumte, so Schneider (vgl. ebd.: 45), davon, „in der Nacht zu sehen, mit dem Eigenleuchten, mit der lichten Kraft des Auges das Dunkel des Ungewissen und der Illusionen auszu-leuchten“. Die von Gott geschaffene Mechanik der Welt sei prinzipiell durchschaubar und dementsprechend vom Menschen zu durchleuchten und zu beherrschen. Seine Schriften lassen sich daher als „die Gründungsurkunde der philosophischen Transparenz“ (ebd.: 61) sehen. In ihnen kommt radikaler Zweifel an über Traditionen abgesicherten Wissensbeständen und Selbstverständlichkeiten zum Ausdruck. Ein weiterer Ursprung der Theoretisierung von Einsehbarkeit in vormalig versteckte Kontexte liegt im englischen Empirismus, insbesondere in Francis Bacons Vorstellung, dass der menschliche Blick *hinter* die Dinge schauen muss,

um Gottes Welt zu verstehen: „Menschenblick soll Gottesblick werden“ (Schneider 2013: 88). Die Durchsetzung des Empirismus (vgl. Shapin & Schaffer 1988) hatte ideengeschichtlich zur Folge, dass die experimentelle Überprüfung diskursiv aufgewertet, Apriori-Urteile über die Welt hingegen radikal abgewertet wurden.

(2) Die Verbreitung von Neuerungen in der *Kommunikations- und Dokumentationstechnologie* sind ebenfalls von großer Bedeutung für die zunehmende Kontingentsetzung althergebrachter Gewissheiten. Wie bereits erwähnt, ermöglichte der Buchdruck die Emergenz von Kommunikationszusammenhängen zwischen einer Vielzahl nicht anwesender Personen. Dies steigerte die Verfügbarkeit und gesellschaftliche Verbreitung einer nie zuvor dagewesenen Menge von Informationen, weswegen man plötzlich mit ganz unterschiedlichen Meinungen zu als unproblematisch vorausgesetzten Selbstverständlichkeiten konfrontiert war (ein prominentes Beispiel sind die bereits erwähnten Schmähschriften über Adelige). Die Vermehrung von Ambivalenz (sind die Herrschenden ‚gut‘, wie bisher gedacht, oder ‚schlecht‘, wie von den Schmähschriften behauptet?) machte es notwendig, das Vertrauen in gesellschaftliche Institutionen auf ein anderes Fundament zu stellen.

Von großer Bedeutung ist außerdem der seit dem 17. Jahrhundert voranschreitende Ausbau von Verkehrsnetzen. Schiffe, Straßen, Eisenbahnen, die Post, all dies ist die Infrastruktur für die Herstellung umfassenderer Kommunikationszusammenhänge, die die Zirkulation von Informationen beträchtlich beschleunigten.

Diese Prozesse vermehrten die wahrgenommene Unsicherheit: Gesellschaftsstrukturelle und religiöse Schranken, die das Hinterfragen vieler Gewissheiten blockierten, fielen zunehmend; der Staat erweiterte seinen Aufgabenbereich erheblich; Wissenschaftler entwickelten ein Interesse daran, herauszufinden, was denn nun ‚wirklich‘ und ‚tatsächlich‘ der Fall ist; und technologischer Fortschritt ermöglichte es, all diese Zweifel und divergierenden Meinungen mit größerer Geschwindigkeit und über weitere Strecken zu verbreiten als bisher.

2.4 Kulturell-kognitive Dimension

Dieser und die nächsten beiden Abschnitte widmen sich der Darstellung der Institutionalisierung und Diffusion von Transparenz anhand dreier neoinstitutionalistischer Grundbegriffe: der kulturell-kognitiven, normativen und rechtlich-regulativen Dimension. Insofern es in der kulturell-kognitiven Dimension um die sinnhafte Konstruktion eines Objekts – in diesem Fall: die Idee von Einsehbarkeit in vormals verdeckte Kontexte – als auch dessen Institutionalisierung geht, ist eine diskursanalytische Herangehensweise angeraten, die auf unterschiedliche Arten

von Texten und in ihnen enthaltene Bedeutungsstrukturen fokussiert (vgl. Phillips et al. 2004). Aus dieser Perspektive stellt sich die Frage, wie die abstrakte Idee von Einsehbarkeit und die erwarteten positiven Wirkungen institutionalisiert wurden. Wie kam diese Evidenz zustande? Und wie verbreitete sie sich?

Der Abschnitt verknüpft verschiedene Quellen wie philosophische Schriften aus dem 18. Jahrhundert und historische Studien. Auf dieser Grundlage rekonstruiert er die Genese des Transparenzdiskurses, der zu Zeiten der Aufklärung entstand und im Verlauf der darauffolgenden 200 Jahren weltweit Verbreitung fand. Der allgemeine Entwicklungspfad verläuft vom Aufkommen des Begriffs „Publizität“ im 18. Jahrhundert in philosophischen Diskursen, über dessen zunehmende Popularisierung im 20. Jahrhundert in Gestalt der Forderung nach „Informationsfreiheit“ bis hin zum kometenhaften Aufstieg von „Transparenz“ in ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen seit den 1980er-Jahren. Darüber hinaus ist die Abwanderung der Idee ins Implizite zu konstatieren: Bedachten Autoren wie Jeremy Bentham Einsehbarkeit noch mit viel Pathos und theoretisierten sie kleinteilig, so verwandelte sie sich infolge ihrer Diffusion zunehmend in ein Apriori moderner Diskurse, was unter anderem daran ersichtlich ist, dass viele moderne Beobachter oftmals nicht weiter ausführen, was sie unter dem Ausdruck verstehen (vgl. Hood 2007; Wehmeier & Raaz 2012). Sie scheinen davon auszugehen, dass man schon wisse, was gemeint sei, und weisen damit auf die sozial verankerte Plausibilität hin, die Transparenz heutzutage zukommt.

Wie in Abschnitt 2.1 erwähnt, gehen die Diffusion von kulturell-kognitiven Elementen von Institutionen und ihr „taken-for-granted“-Status zumeist mit der Entwicklung theoretisierter Schemata einher (vgl. Strang & Meyer 1993). Zu verstehen sind darunter grundlegende Annahmen über die Beschaffenheit der natürlichen und sozialen Welt, die hohe Legitimität besitzen und in verschiedenen Bereichen außerhalb ihres lokalen Entstehungskontextes (etwa in einem Land, einer Region, oder einer wissenschaftlichen Fachkultur) Verbreitung finden. Diese Form der Übertragung hat zwei Vorteile: Erstens lassen sich lokale Kategorien oder Konzepte durch ihre Abstraktion zu Theorien schneller in heterogene Kontexte übertragen. Zweitens sind sie weniger auf direkte soziale Relationen (Netzwerke) angewiesen, sondern verbreiten sich primär durch Beobachtungs- und Vergleichsprozesse.¹⁵ Mit anderen Worten: Lokal entwickelte Ideen, zu wissenschaftlich legitimierten Theorien/Konzepten abstrahiert, besitzen gute Chancen, übertragen zu werden. Theoretisierte Schemata entstehen und diffundieren aber nicht unabhängig von den Eigenschaften konkreter Gesellschaften, sondern müssen zu

¹⁵ Diese These findet sich auch in den Arbeiten von Heintz & Werron (2011) und Werron (2012, 2014), die Globalisierungsprozesse auf „die Formation potentiell globaler Vergleichszusammenhänge“ (Heintz & Werron 2011: 359) zurückführen.

ihrem Kontext ‚passen‘. Insofern sind sie erfolgreicher, wenn sie mit dem dominanten Institutionengeflecht harmonieren (ebd.: 495).

Bezieht man diesen Aspekt kulturell-kognitiver Elemente auf den in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts einsetzenden Publizitätsdiskurs, so sieht man, dass die oben genannten Erschütterungen der vertikal integrierten ständischen Ordnung eine fundamentale Voraussetzung für die Problematisierung von staatlichen Geheimnissen und die Universalisierung der Forderung von Einsehbarkeit waren. Das Bürgertum, das sich bisher vor allem als ein an literarischen und ästhetischen Themen interessiertes Publikum konstituierte, wandte sich zunehmend der Politik zu; es begann, sich als kollektiver Akteur, ausgestattet mit bestimmten Rechten und Pflichten, wahrzunehmen, der dem Staat gegenübersteht und Rechenschaft einfordern kann (vgl. Habermas 1990 [1962]). Die bürgerliche Öffentlichkeit verstand sich demnach als Beobachterin und Beurteilerin staatlichen Handelns und nimmt im Laufe des 19. Jahrhunderts in den Augen vieler Diskursteilnehmer eine elementare Rolle bei der Legitimierung des Staates ein.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass es sich hierbei um einen längeren Prozess handelte. Es war keineswegs von Anfang an so, dass tatsächlich alle Einwohner eines Staates als Teil des Souveräns galten. Dies wird deutlich, wenn man berücksichtigt, welcher Personenkreis in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts als Publikum bezeichnet wurde: „Das ‚große‘ Publikum [...] hat freilich im Verhältnis zur Masse der Landbevölkerung und des städtischen ‚Volkes‘ immer noch einen überaus geringen Umfang“ (Habermas 1990 [1962]: 99). Jedoch sind diese ersten Versuche des Hinterfragens althergebrachter Ordnungsvorstellungen mit Habermas als Keimzelle der von diesem Zeitpunkt an immer weiter voranschreitenden Inklusion aller (als einander gleich gestellten) Menschen in öffentliche Debatten zu sehen. So verwandelte sich die bürgerliche Öffentlichkeit im Verlauf des 19. Jahrhunderts in die allgemeine Öffentlichkeit, der die Politik Rechenschaft schuldet.

Die diskursive Konstruktion eines mit positiven Funktionen assoziierten Kollektivsingulars im 19. Jahrhundert und das zunehmende Aufkommen von Forderungen nach mehr Einsehbarkeit in staatliches Handeln (unter Bezugnahme auf den Begriff der Publizität), sind zwei Seiten einer Medaille. Dies ist bei den folgenden Ausführungen, die sich vor allem dem Aufkommen von Forderungen nach Einsehbarkeit widmen, zu berücksichtigen.

Der Publizitätsdiskurs

Die Theoretisierung von Forderungen nach Publizität und den einsetzenden Diskurs um eine dem Staat gegenüberstehende bürgerliche Öffentlichkeit trugen vor

allem einflussreiche Philosophen.¹⁶ Die Rede von Publizität entwickelte sich in weiterer Folge zu einem Gemeinplatz, sodass zur Zeit der französischen Revolution sogar schon Spottverse wie der folgende sie in ironischer Absicht thematisierten:

„Das große Losungswort, das ein jeder kräht,
Vor dem in ihren Staatsperücken
Sich selbst des Volkes Häupter bücken,
Horch auf! Es heißt – Publizität“ (zit. nach Habermas 1990 [1962]: 137).

Die Idee bezog sich jedoch nicht nur auf die Öffentlichkeit staatlichen Handelns, sondern hatte eine breite diskursive Grundlage. Im Zentrum des Bildes, das die Philosophen der Aufklärung von Einsehbarkeit in vormals versteckte Kontexte zeichneten, steckte die wirkungsmächtige Metapher von Licht, das ins Dunkle scheint (vgl. Roberts 2009: 962). Menschen, so die Annahme, können einen neutralen Blick auf die Welt werfen, der nicht von Mythen, Aberglaube oder Religion verfälscht wird. Erst diese Annahme des ‚hinter den Schein Blickens‘ ermöglichte den in der modernen Gesellschaft so omnipräsenten Glauben an objektive Informationen (vgl. Christensen & Cornelissen 2015: 139). Das Licht symbolisierte dabei gleichermaßen das Wahre *und* das Gute, wohingegen man das Dunkle mit Unwissen *und* dem Bösen verband (vgl. Wegener 2006: 122; Foucault 2003 [1977]: 258f.). Die diskursive Verknüpfung der Vorstellung von objektiven/‚rohen‘ Informationen, die ‚da draußen‘ liegen und entdeckt werden müssen, mit der moralischen Bewertung von Öffentlichkeit/Geheimnis ist ohne Zweifel von enormer Bedeutung für den Erfolg dieser Idee.

Die Aufklärer beschäftigten sich intensiv mit der Frage, wie man einen Staat ohne durch qua Geburt dafür auserkorene Herrscher begründen und steuern könne. An die Stelle dieser althergebrachten Autoritäten tritt der Begriff der Öffentlichkeit, der in den Schriften einflussreicher Denker wie Kant, Rousseau und Bentham¹⁷ jene Instanz zu sein scheint, die den Staat legitimieren und überwachen soll. Diese Funktion könne sie aber nur dann erfüllen, wenn es ihr möglich sei, sich ohne Zensur und auf der Grundlage wahrer Informationen zu verständigen. Dies verdeutlicht: Die Verfügbarkeit von Informationen und die Konstruktion der Öffentlichkeit als ein kompetentes Publikum und Souverän sind eng verwoben.

Publizität ermöglicht daher aus der Sicht vieler Aufklärer, das Vertrauen in den Staat auf eine gänzlich neue Basis zu stellen. Die Annahme ist, dass wenn der

¹⁶ Von Relevanz ist für die Zwecke dieses Abschnitts nicht die philosophische Güte und Konsistenz der Ideen der Aufklärer, sondern inwiefern ihre Konzeptionen von Einsehbarkeit Basisannahmen in die Welt setzten, die Teil des gesellschaftlichen Wissensvorrats wurden.

¹⁷ Diesen drei Autoren wird oftmals zugeschrieben, die Popularisierung von Publizität entscheidend vorangetrieben zu haben (vgl. Baume 2014; Hood 2006; Rzepka 2013; Wegener 2006)

Öffentlichkeit mehr Informationen über staatliche Aktivitäten zur Verfügung stehen, sie dieser Instanz umso mehr Vertrauen schenkt. So schreibt etwa Kant (1995 [1781]: 56), dass aus der Publizität von Gesetzen „die Entfernung allen Mißtrauens gegen die Maximen derselben“ resultiere.

Neben der Erhöhung der Qualität der kollektiven Erkenntnis durch die Verfügbarkeit von mehr Informationen und der Steigerung von Vertrauen ist die Sorge um die Entkopplung des Staates vom Willen der Öffentlichkeit ein populäres Thema. So findet sich bei Kant die folgende Aussage: „wer einmal die Gewalt in Händen hat wird sich vom Volk nicht Gesetze vorschreiben lassen“ (Kant 1995 [1781]: 37). Mit anderen Worten: Machthaber versuchen, ihre Stellung dauerhaft zu stabilisieren und ihr Handeln vom Willen des Souveräns (der Öffentlichkeit) unabhängig zu machen. Aus diesem Grund müssten Gesetze publiziert werden; nur hierdurch lasse sich ihre Übereinstimmung mit allgemeinen moralischen Prinzipien garantieren: „Alle auf das Recht anderer bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit Publizität verträgt, sind unrecht“ (ebd.: 50). Kant schreibt Publizität also zu, positiv auf den Gesetzgebungsprozess einzuwirken – und zwar unabhängig von den inneren Motiven oder Regungen der politischen Repräsentanten. Selbst „ein Volk von Teufeln“ (ebd.: 31) könne seiner Meinung nach durch die Beseitigung von „Blendwerk“ (ebd.: 44) regiert werden. Kants Ideen dienen auch heutzutage noch als Argumente in fachlichen Diskursen zugunsten staatlicher Einsehbarkeit, vor allem in Bezug auf Gesetzgebungsprozesse (vgl. Wegener 2006: 138).

Die Erwähnung von „Blendwerk“ leitet zu einem weiteren bedeutsamen Topos über: dem Zweifel an der *Authentizität* von Informationen. Diese Haltung ist etwa in den Schriften Rousseaus äußerst präsent, die bereits zur damaligen Zeit starke gesellschaftliche Wirkungen hatten: So beriefen sich französische Revolutionäre in ihrem Kreuzzug für absolute Einsehbarkeit wiederholt auf seine Ideen. Sie forderten eine radikale „De-Theatralisierung und das Aufdecken von wirklichen oder vermeintlichen konterrevolutionären Bestrebungen“ (Schneider 2013: 127; siehe auch Foucault 2003 [1977]). Dies ist – um vorzugreifen – ein elementarer Bestandteil des modernen Transparenzverständnisses, da nur dann, wenn man an der Wahrhaftigkeit von Äußerungen und Darstellungen zweifelt, Forderungen nach weitreichenderer Einsehbarkeit Sinn ergeben. Eine weitere Implikation ist, dass man sich um die Selbstdarstellung des Einzelnen (oder von Organisationen) nicht zu kümmern braucht und selbst peinliche Informationen einfordern kann.

Zuletzt spielt auch *Kontrolle* eine zentrale Rolle. So implizieren z. B. Rousseaus Vorstellungen von authentischer Publizität äußerst weitreichende, mitunter gar totalitäre Formen der Offenlegung staatlichen Handelns, die sich bis weit ins Privatleben der Betroffenen erstrecken (vgl. Rousseau 1981 [1772]; Hood 2006,

2007; Starobinski 1988). Konkret sollen Amtsinhaber seiner Ansicht nach klar gekennzeichnete Kleidung tragen, sodass es Bürgern möglich sei, sie jederzeit zu erkennen. Diese radikale Form von Einsehbarkeit, in der die Trennung von privat und beruflich vollständig zum Verschwinden gebracht wird, zeigt sich im folgenden Zitat besonders deutlich:

„Ich wünschte, daß alle Stufen der Ehre, alle Ämter der Ehre, alle ehrenden Belohnungen sich durch äußere Zeichen bemerkbar machten, daß es keinem Mann von Stellung jemals erlaubt wäre, unerkannt einherzugehen, daß die Zeichen seines Standes oder seiner Würde ihn stets begleiteten, damit das Volk ihn immer achte und er sich selbst immer achte, daß er so immer über dem Reichtum stünde, daß ein Reicher, der nichts ist als reich, ohne Unterlaß überstrahlt von armen, mit Ehren geschmückten Bürgern, weder Ansehen noch Annehmlichkeit in seinem Vaterlande fände, daß er genötigt wäre, dem Vaterlande zu dienen um in ihm zu glänzen, unbescholten zu bleiben, aus Ehrgeiz, und trotz seines Reichtums nach Stellen zu streben, zu denen nur die öffentliche Billigung führte und von denen der Tadel ihn immer herabstürzen könnte. *So entkräftet man die Macht des Reichtums, so bildet man Menschen, die niemals käuflich sind* [Hervorhebung L. R.]“ (Rousseau 1981 [1772]: 620).

Vor allem der letzte Satz ist ein deutlicher Hinweis auf die charakterformende Wirkung, die Rousseau sich von permanenter Sichtbarkeit verspricht: Unabhängig von weltlichen Besitztümern, orientiert sich derjenige, dessen Handlungen sichtbar sind, an universalen Idealvorstellungen. Diese Hoffnung teilt auch jener Philosoph, der sich wie kein anderer mit dem Thema Einsehbarkeit und ihren Effekten beschäftigt hat: Jeremy Bentham.

Jeremy Bentham: Publizität als Allheilmittel

Für die Rekonstruktion des Entstehungskontextes der Publizitätsidee sind Jeremy Benthams Schriften (1995 [1791], 1999 [1843], 2000a [1789], 2000b [1834], 2001 [1797-1798]) von großem Interesse, nicht zuletzt auch, da er seine Gedanken in sehr konkrete Maßnahmen und Vorschläge für die Gestaltung von Gebäuden überführte, die in der Folge in verschiedenen Kontexten rezipiert wurden, unter anderem in Diskursen um Geheimdiplomatie oder den Bau von Gefängnissen (vgl. Foucault 1994 [1975]; Wegener 2006). Darüber hinaus interessierten sich schon zu seinen Lebzeiten Personen des öffentlichen Lebens für seine Ideen (unter anderem Katharina die Große, Kaiserin von Russland), was ein Hinweis auf deren Popularität ist. Grundsätzlich ist in Benthams Schriften eine drastische Expansion des Publizitätsbegriffs zu beobachten (vgl. Rzepka 2013: 86). Er bezog die Idee von Einsehbarkeit auf ganz unterschiedliche Kontexte, was ihn von seinen Zeitgenossen deutlich unterschied, die vor allem auf die Verfügbarkeit staatlicher Informationen fokussierten.

Seiner Theorie liegt ein Menschenbild zugrunde, das Verwandtschaft mit dem Homo Oeconomicus der späteren Wirtschaftswissenschaften bzw. dem strategisch handelnden Akteur der Rational-Choice-Theorie hat. Im Mittelpunkt stehen das Individuum und ihm *zugeschriebene anthropologisch konstante Eigenschaften*. Menschen seien aus purem Eigeninteresse handelnde Wesen, die beständig versuchen, Lust („pleasure“) zu steigern und Schmerzen („pain“) zu vermeiden (vgl. Bentham 2000a [1789]). Diese beiden Zustände sind seiner Ansicht nach maßgeblich für die Wahl bestimmter Handlungen. Will man hierauf Einfluss nehmen, so sind sie zu berücksichtigen. Die philosophische Theorie, unter deren Banner Bentham sein Denken entfaltet und die er selbst maßgeblich mitgeprägt hat, ist der Utilitarismus (vgl. Höffe 2013).¹⁸

Aus dieser grundlegenden Prämisse über humane Grundeigenschaften zieht Bentham den folgenden Schluss: Man darf Menschen nicht blind vertrauen, da zu erwarten ist, dass sie jede Chance zur Steigerung ihrer Lust nützen – auch dann, wenn dies anderen zum Nachteil gerät. Weil es sich hierbei dem Anspruch nach um eine *universelle Theorie* handelt, die nicht nur auf bestimmte Menschen und Menschengruppen zutrifft, ist *jedem* mit Misstrauen zu begegnen (vgl. Rzepka 2013: 121), ganz gleich ob es sich um Männer, Frauen, Arme, Reiche, Adelige, Beamten oder Bauern handelt. Diese Vorstellung steht in direktem Zusammenhang mit der Durchsetzung von Einsehbarkeit als einer universalen Kategorie.

Besonders skeptisch müsse man jenen Personen begegnen, denen sich die Möglichkeit bietet, *öffentlichen Besitz für den persönlichen Vorteil* zu nutzen. Je mehr Ressourcen einem Individuum zur Verfügung stehen, desto mehr Schaden kann es verursachen. Der Missbrauch von Mitteln ist demnach kein Merkmal von Erziehung, Herkunft oder Geschlecht, sondern eine Funktion des privilegierten Zugangs zu öffentlichen Ressourcen. Es ist daher wahrscheinlich, dass Funktions-träger „die ihnen zur Herstellung des größten Glücks zur Verfügung gestellte Macht“ ausnützen, „um auf Kosten der Allgemeinheit ihr Glück zu vergrößern“ (Rzepka 2013: 91). Daraus folgt, dass sich jenen, die hohe Posten innehaben, ein Interesse unterstellen lässt, betrügerische Handlungen so gut wie möglich zu verstecken und ein geschöntes Bild der eigenen Aktivitäten zu präsentieren. Es besteht also permanent die Gefahr, dass Staatsdiener Regeln verletzen, etwa durch die Veruntreuung von Steuergeldern oder das Treffen willkürlicher Entscheidungen, Bürger aber nichts davon bemerken, da sie getäuscht werden und man ihnen vorspielt, alles sei in bester Ordnung (vgl. ebd.: 93).

Repräsentative Herrschaft bedeutet demnach hohe Unsicherheit für die Bürger, da potenziell jeder gewählte Repräsentant, sobald er sich in einer mächtigen

¹⁸ Lat. utilitas: Nutzen, Vorteil – der Mensch als seinen individuellen Vorteil suchendes Wesen.

Position befindet, versucht ist, seine eigenen Ziele zu verfolgen. Aus dieser Unsicherheit leitet Bentham die *Präskription von permanentem Misstrauen* ab, die Bürger ihren Repräsentanten gegenüber zum Ausdruck bringen sollen (vgl. Baume 2014). Eine solche Haltung ist heutzutage derart alltäglich, insbesondere in Diskursen über Korruption (siehe Abschnitt 3.1), dass sie modernen Beobachtern fast schon banal erscheinen mag.¹⁹ Bentham war jedoch einer der ersten Autoren, der explizit auf dieses Problem verwies.²⁰

Welche Konsequenzen ergeben sich nun aus diesem Grundproblem? Folgt man Benthams Annahmen zur Maximierung von Lust und zur Minimierung von Schmerz, dann ließe sich der Missbrauch von Macht dadurch verhindern, dass die Betroffenen mehr Schmerzen als Lust zu erwarten haben (z. B. indem man die Stellung verliert oder angeklagt wird). Dies ließe sich vor allem durch lückenlose Überwachung erreichen:

„I do really take it for an indisputable truth and a truth that is one of the corner-stones of political science – the more strictly we are watched, the better we behave“ (Bentham 2001 [1797-1798]: 277).

Nicht der gute oder schlechte Charakter eines Individuums ist demnach ausschlaggebend, da dieses ja sowieso nur nach der Mehrung seiner eigenen Lust strebe, sondern einzig und allein die Sichtbarkeit seines Handelns. Es orientiert sich daher „unter der Bedingung des Erblicktseins durch Inspektoren“ an den formalen Regeln, „die die jeweilige Institution verfolgt“ (Schneider 2013: 138f.). Einsehbarkeit führt demgemäß zur Einheit von Regel und Handlung und zwar unabhängig davon, ob die betroffene Person auch innerlich davon überzeugt ist. Regelkonformität von Machthabern lässt sich daher nicht durch bessere Erziehung oder aufwändigere Auswahlprozesse bei der Rekrutierung neuen Personals sicherstellen, denn schließlich besteht bei jedem Individuum – ganz gleich, wie moralisch gefestigt es auch sein mag – die Gefahr des Missbrauchs der eigenen Position, sondern ausschließlich durch gesteigerte Einsehbarkeit.

¹⁹ Siehe als Beispiel den Titel eines Zeitungsartikels aus der deutschen Wochenzeitung „Die Zeit“: „Wie wir das Misstrauen lieben lernen“ (Kühl 2015).

²⁰ In Folgeuntersuchungen wäre zu klären, wie genau diese Präskription von Misstrauen ausgehend von Bentham im 19. und 20. Jahrhundert in öffentlichen Diskursen verbreitet und Teil des gesellschaftlichen Wissensvorrats wurde.

Diskursanalytisch betrachtet fällt auf, dass Bentham (1999 [1843]) versucht, Gegenpositionen zu delegitimieren.²¹ Er wirft Publizitätsskeptikern unlautere Motive vor und teilte sie in drei Kategorien: Erstens, Übeltäter, die versuchen, sich dem gerechten Urteil zu entziehen, zweitens, Tyrannen, die die öffentliche Meinung fürchten und sie deswegen unterdrücken, und drittens, Faulenzer oder Taugenichtse, die ihre schlechte Arbeitsmoral verstecken wollen. Interessant ist an diesen Motivzuschreibungen, dass sie sachliche Argumente gegen Publizität beträchtlich erschweren. Nimmt man Bezug auf sie, so ist man Benthams Ansicht nach entweder ein Übeltäter, ein Tyrann oder ein Taugenichts. Dem sachlichen Argument (gegen Publizität) wird also durch Verweis auf den zweifelhaften Charakter des Sprechers begegnet: „why should we hide ourselves if we do not dread being seen?“ (ebd.).²²

Um Publizität als allgemeinen Mechanismus zur Kontrolle der Volksvertreter zu etablieren, verfolgt Bentham die symbolische Erhöhung des Konzepts. Er scheint von der positiven Wirkung von Publizität auf opake und schädigende Praktiken derart überzeugt, dass er sie über alles andere stellt. Egal, wie effizient im Dunkeln vorbereitete Entscheidungen auch sein mögen, sie erregen doch mehr Misstrauen als jene, die sich vor den Augen der Öffentlichkeit vollziehen: „The best project prepared in darkness, would excite more alarm than the worst, undertaken under the auspices of publicity“ (ebd.: 30).

Den größten Bekanntheitsgrad erlangten ohne Frage Benthams Schriften zu Gefängnissen und deren Reform (vgl. Bentham 1995 [1791]), die Michel Foucault (1994 [1975]) wiederaufnimmt und als *die* Logik moderner Formen der Disziplinierung beschreibt. Ist Bentham in seinen Arbeiten zum politischen System darum bemüht, gewählte Repräsentanten durch die Publizität ihrer Entscheidungen davon abzuhalten, ihr Amt zu missbrauchen, so rückt er im Falle des Gefängnisses die Besserung des Charakters der Insassen in den Mittelpunkt. Das Ziel ist, Delinquenten (wieder) in konforme Mitglieder der Gesellschaft zu transformieren. Das hierfür von ihm entwickelte architektonische Prinzip des Panoptikums sieht er als allgemeines Mittel zur Steuerung von Individuen. Es lässt sich seiner Ansicht nach in einer Vielzahl von Kontexten, in denen auf Individuen eingewirkt werden soll, verwenden, wie dieses euphorische Zitat verdeutlicht:

²¹ Auch dies wäre ein interessantes Thema für Folgeuntersuchungen: der historische Verlauf der diskursiven Delegitimierung von Argumenten gegen Publizität/Informationsfreiheit/Transparenz. So verweist Clarke (2012: 86) darauf, dass Diskursanalysen auch jene Stimmen rekonstruieren sollen, die „zum Schweigen gebracht/ignoriert/unsichtbar gemacht werden“.

²² Wie wichtig dieser Ausgangspunkt ist, lässt sich daran erkennen, dass heutzutage (also mehr als 200 Jahre später) sehr häufig ähnliche Zuschreibungsprozesse stattfinden und sich somit eine historische Kontinuität beobachten lässt: Von Transparenzmaßnahmen betroffene Individuen, die eine kritische Position vertreten, müssen immer damit rechnen, als (Privat-)Personen in den Blickpunkt zu geraten.

„Morals reformed – health preserved – industry invigorated – instruction diffused – public health burthens lightened – Economy seated, as it were, upon a rock – the gordian knot of Poor-Laws are not cut, but untied – all by a simple idea Architecture!“ (Bentham 1995 [1791]: 31).

Die Funktionsweise des Panoptikums ist simpel: Das Gebäude ist kreisförmig angelegt. In seiner Mitte befindet sich ein Turm, von dem aus alle Insassen gut zu sehen sind. Die Gefangenen halten sich einzeln in ihren Zellen auf und werden durch von außen einfallendes Licht sichtbar gemacht. Durch ihre Abtrennung sind sie individualisiert; dadurch treten ihre Besonderheiten besonders deutlich hervor. Andererseits werden sie aber auch standardisiert; ihre Trennung macht sie vergleichbar. Die Fenster am Wachturm sind so konstruiert, dass für die Insassen niemals ersichtlich ist, ob sie gerade unter Beobachtung stehen oder nicht: „the persons to be inspected should always feel themselves as if under inspection“ (ebd.: 43). Die fortwährende Dauer der hieraus resultierenden Unsicherheit (werde ich gerade beobachtet oder nicht?) habe zur Folge, dass sich die Psyche, *der Charakter*, des Insassen nachhaltig verändere. Er verwandle sich in einen besseren Menschen, ein ordentliches Mitglied der Gesellschaft, und das ohne die Anwendung physischer Gewalt und ohne hohen Ressourceneinsatz. Wenige Wächter können in diesem Modell eine Vielzahl von Menschen kontrollieren und verändern. So greifen moralisches und ökonomisches Denken ineinander, verbunden durch den Mechanismus der Publizität.

Bentham geht jedoch mit seiner Konzeption noch weiter: Nicht nur die Insassen, auch die Überwacher stehen unter Überwachung. Außenstehende Bürger können den Wachturm jederzeit betreten, wodurch die Gefängniswärter derselben Unsicherheit ausgesetzt sind wie Insassen. Die Hierarchie zwischen beiden verschwindet, und es entsteht ein von konkreten Personen und deren Willkür abgelöstes System, in dem jeder jeden kontrolliert. Foucault (1994 [1975]) überträgt diesen Mechanismus auf die Funktionsweise der modernen Gesellschaft. Er unterstellt, dass diese sich in ein totales Kerkersystem verwandelt habe, das durch das Zusammenspiel einer Vielzahl von normalisierenden Panoptiken gekennzeichnet sei und kein Außen mehr kenne. Seiner Ansicht nach entsteht so ein neuer Menschentyp: das disziplinierte, normierte Individuum, auf das nicht mehr durch körperliche Gewalt oder Zwang, sondern subtile ineinandergreifende Formen des Wissens zugegriffen wird.

Auch wenn man die vermutete Wirkungskraft, die dem panoptischen Prinzip zugeschrieben wird, als übertrieben bezeichnen mag, so bleibt aus wissenssoziologischer Sicht doch festzuhalten, dass Bentham ohne Zweifel eine äußerst einflussreiche Idee in die Welt gesetzt hat. Sie prägt auch heute noch unsere Erwartungen an die positiven Folgen von Einsehbarkeit und hat sich in einen von seiner Person losgelösten Allgemeinplatz verwandelt. Darüber hinaus ist an Benthams

Schriften außergewöhnlich, dass Publizität nicht nur auf der horizontalen Achse, in verschiedensten gesellschaftlichen Kontexten, sondern auch vertikal, sowohl in oberen als auch unteren sozialen Schichten, zur Anwendung kommen soll. Die *Universalisierung des Transparenzbegriffs* war also bereits in den utopischen Publizitätsdiskursen des 18. und frühen 19. Jahrhunderts angelegt.

Drei Basisannahmen

Publizität bezog sich in den Diskursen der Aufklärer auf verwandte Themen wie die Öffentlichkeit und den Staat. Gemein war diesen Diskursen ein tiefer Glaube an die positiven Wirkungen, die man sich von der öffentlichen Verfügbarkeit authentischer (unverfälschter) Informationen versprach. Diese unterstellten Wirkungen basieren auf drei Basisannahmen, die damals entstanden und seitdem zu weitestgehend unhinterfragten Apriori des Transparenzdiskurses geworden sind:

Erstens soll Einsehbarkeit in vormalig versteckte Kontexte die Legitimität einer sozialen Einheit (zunächst vor allem: des politischen Systems respektive des Staates) erhöhen. Indem das Publikum mehr darüber erfährt, was im Inneren vor sich geht, kann es die getätigten Handlungen eher akzeptieren. Eine *zweite* elementare Annahme ist, dass Einsehbarkeit unerwünschte Handlungen verhindert. Sie soll Akteure davon abhalten, ihre Position für persönliche Zwecke auszunutzen. Die *dritte* Basisannahme betrifft den Aspekt der Optimierung. Dies lässt in zwei Richtungen deuten: Einerseits bezeichnet sie die leistungssteigernde Wirkung von Einsehbarkeit innerhalb einer sozialen Einheit – ein Gedanke, der im Vergleich zu den anderen beiden Basisannahmen damals noch nicht so stark betont wurde. Andererseits findet sich immer wieder die Vorstellung, dass die Bereitstellung möglichst vieler Informationen es Außenstehenden ermöglicht, bessere (bzw. vernünftige) Entscheidungen zu treffen.

Entwicklungen im 19. und 20. Jahrhundert

Publizität bezieht sich also seit Ende des 18. Jahrhunderts gleichermaßen auf eine außerhalb des Staates konstituierte (bürgerliche) Öffentlichkeit *und* die freie Verfügbarkeit von Informationen über staatliches Handeln. Die Öffentlichkeit wird dabei in philosophischen und intellektuellen Diskursen als anonymer Kollektivsingulär imaginiert, der gewisse Eigenschaften aufweist wie z. B. ein Interesse an authentischen Informationen über staatliches Handeln. Die für das Thema der vorliegenden Arbeit relevante Annahme, die in diesen Diskursen geäußert wird,

ist, dass schon die bloße Möglichkeit der Beobachtung staatlichen Handelns positive Auswirkungen hat – und zwar sowohl auf den Beobachter (der vernünftiger Entscheidungen treffen kann) als auch den Beobachteten (der aufgrund der Sichtbarkeit seiner Handlungen bemüht ist, nichts Unrechtes zu tun).

Diese Ideen verbreiteten sich in den darauffolgenden Jahrzehnten und gewannen sowohl im Kontext wissenschaftlicher Spezialdiskurse wie auch in öffentlichen Diskursen immer mehr an Plausibilität. Die Publizität staatlichen Handelns war zwar noch ein utopisches Ideal (in dem Sinne, dass sie, bis auf einzelne Ausnahmen, keine Entsprechung in der Gesetzgebung hatte oder Teil der Formalstruktur von Organisationen wurde), entwickelte sich aber in Debatten zu einem „staats-theoretischen Grundbegriff“ (Hölscher 1979: 154). Während des gesamten 20. Jahrhunderts und insbesondere ab den 1980er Jahren wird Einsehbarkeit in vormalig verdeckte Kontexte vermehrt von verschiedenen (individuellen und kollektiven) Akteuren wie Journalisten, Politikern, Richtern, Künstlern, zivilgesellschaftlichen Aktivisten, sozialen Bewegungen, internationalen Organisationen und Wissenschaftlern (Rechtswissenschaftlern, Ökonomen, Sozialwissenschaftlern) gefordert. Es gab mit anderen Worten mehr und mehr Diffusionsagenten für die Idee von Einsehbarkeit; gleichzeitig entstanden auch zahlreiche legitimierte Sprecherpositionen für diese Forderung.

Zwei Beispiele für die positive Erwähnung von Publizität durch *wirkungsmächtige Akteure* verdeutlichen dies eindrucksvoll: Das erste Beispiel ist eine vielzitierte Aussage des ehemaligen obersten Richters der Vereinigten Staaten Louis Brandeis aus dem Jahr 1913. Er schreibt in einem Zeitungsartikel zur Bekämpfung von Kartellbildungen: „Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman“ (Brandeis 1913: 10).²³ Eine Abbildung aus dem Artikel (ebd.: 12) verdeutlicht, wie integral die Licht-Metapher, derer Brandeis sich in visualisierter Form bedient, bei der Plausibilisierung der Forderung nach mehr Einsehbarkeit war. Zu sehen sind mehrere dubiose Gestalten, die sich im Dunkeln verstecken und offensichtlich versuchen, Geld zu stehlen; jedoch werden sie durch starkes Licht, gespendet von einer Lampe, entdeckt und dadurch von ihrem Vorhaben abgehalten. Interessanterweise befindet sich die Person, die die Szene mithilfe des Lichtes beobachtet, im Dunkeln; zu erkennen ist nur ihre Silhouette. Die immense Popularität des Aufsatzes, kombiniert mit dem Umstand, dass er von einer der höchsten Amtspersonen der Vereinigten Staaten stammte, ist ein gutes Indiz dafür, dass der Publizitätsdiskurs zur damaligen Zeit bereits sehr weit verbreitet war.

²³ Die Aussage verweist auf die Verhinderung unerwünschten Verhaltens durch Transparenz und bezieht sich somit auf eine der oben dargestellten Basisannahmen.

Das zweite Beispiel ist die Forderung des amerikanischen Präsident Woodrow Wilson, die nach dem Ersten Weltkrieg stattfindenden Friedensverhandlungen in der Öffentlichkeit abzuhalten. Zumindest auf diskursiver Ebene bedeutete dies einen drastischen Bruch mit der bis dahin als selbstverständlich geltenden Praxis der Hinterzimmerdiplomatie (vgl. Mehrpouya & Djelic 2014: 22), die allerdings schon vor Wilson und in Anlehnung an Bentham vereinzelt hinterfragt wurde (vgl. Wegener 2006: 163f.). Auch wenn Wilson sich mit dieser Forderung – selbst im eigenen Land – nicht durchsetzen konnte, zeugt sie doch, wie im Falle von Brandeis, von der zunehmenden Plausibilität dieser Idee in öffentlichen Diskursen.

Erwähnt werden muss in diesem Zusammenhang der *journalistische Berufsstand*, der sich im Laufe des 19. Jahrhunderts professionalisierte (vgl. Habermas 1990 [1962]: 275f.), was auf zwei Ursachen zurückzuführen ist: Erstens die teilweise Rücknahme staatlicher Zensur und die Institutionalisierung von Pressefreiheit, zweitens ein stetes Anwachsen des Lesermarktes, der aufgrund der steigenden Bedeutung von bezahlten Anzeigen mit immer günstigeren Angeboten bedient werden konnte. Zeitungen und Zeitschriften nehmen folglich mehr und mehr den Charakter von gewinnorientierten Unternehmen an (vgl. ebd.: 278). Gesellschaftstheoretisch betrachtet ist somit ein Teilbereich entstanden, der sich vorrangig damit beschäftigt, die Öffentlichkeit mit Informationen über aktuelle Geschehnisse zu versorgen.

Dies führt unmittelbar zum nächsten Aspekt, nämlich *technologischen Fortschritt*, auf den weiter oben bereits hingewiesen wurde. Hervorzuheben ist für das 19. Jahrhundert insbesondere die Telegrafie, die es ermöglichte, Kommunikation noch sehr viel stärker als zuvor von räumlichen und zeitlichen Restriktionen zu entkoppeln und sogar teilweise schon interkontinentale Kommunikationszusammenhänge herzustellen (vgl. Wenzlhuemer 2010). Radio und Fernsehen bauten die Hürden noch weiter ab, sodass in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts transnationale und schließlich auch globale Publika entstanden, für die räumliche und zeitliche Restriktionen nur eine nachgeordnete Rolle spielen. Aussagen und Handlungen einzelner Personen lassen sich seitdem sehr viel genauer und schneller an ein immer weiter anwachsendes Publikum übertragen, das heutzutage annähernd in Echtzeit konstituiert wird. Nachdem also im 18. und 19. Jahrhundert ein philosophisch fundierter Begriff von Öffentlichkeit aufkam, bot technologischer Fortschritt die Infrastruktur für die schrittweise Realisierung eines solchen großflächigen Kommunikationszusammenhangs, den Journalisten, die durch die Institution der Pressefreiheit geschützt werden, mit Informationen bedienen.

Einehbarkeit außerhalb des politischen Systems

Die Popularisierung der Idee von Einehbarkeit im 19. und 20. Jahrhundert wurde durch ihre Praktizierung und Thematisierung in unterschiedlichen Kontexten außerhalb des politischen Systems beschleunigt. Von diesen Kontexten werden im Folgenden drei dargestellt.

(1) Die *Architektur* reflektierte das Thema Einehbarkeit und die damit in Zusammenhang gebrachten positiven Wirkungen relativ früh. Als prominentes Beispiel gilt der Mitte des 19. Jahrhunderts für die Weltausstellung in London errichtete Crystal Palace, der aus Glas und Stahl bestand und daher eine – für die damalige Zeit – außergewöhnlich hohe Einehbarkeit des Gebäudes möglich machte (vgl. Schneider 2013: 155ff.). Die Bewunderung von Zeitgenossen für den Crystal Palace und die öffentlichen Diskussionen, in denen diese Bewunderung Ausdruck fand, sind ein Indikator für die im 19. Jahrhundert einsetzende kulturell-kognitive Plausibilität dieser Idee. Zu anderen Zeiten hätte man das Gebäude schlicht und einfach nicht ‚verstanden‘ oder wäre gar nicht erst auf die Idee gekommen, ein solches zu erbauen. Ein zweites Beispiel ist die Planung des Hauptsitzes des Völkerbundes in den 1920er Jahren – ein Plan, der schlussendlich nicht realisiert wurde. Aufbauend auf der von Woodrow Wilson eingeführten Idee von offenen Verhandlungen sollte es aus Glas sein, um ‚schmutzige‘ Hinterzimmer-Diplomatie zu erschweren (vgl. Mehrpouya & Djelic 2014: 23). Auch wenn die Entscheidung letzten Endes gegen das Gebäude ausfiel, so ist auch in diesem Fall zu berücksichtigen, dass schon die Idee eines solchen Planes ein Hinweis auf die Anschlussfähigkeit des Themas Einehbarkeit ist.

Wenngleich im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vereinzelt symbolträchtige Gebäude (wie der Crystal Palace und der Hauptsitz des Völkerbundes) errichtet oder zumindest geplant wurden, so ist doch festzuhalten, dass sich der Trend zu Glasgebäuden erst nach dem Zweiten Weltkrieg durchzusetzen begann (vgl. Barnstone 2005; Gabriel 2003). Heute ist dieser Baustil weit verbreitet – selbst Küchen sind in vielen Lokalen mit Glaswänden ausgestattet, sodass es Gäste möglich ist, bei der Zubereitung ihrer Gerichte zuzusehen.

(2) Auch die Dichter und Literaten des 19. Jahrhunderts befassten sich eingehend mit der Frage, inwiefern die Steigerung von Einehbarkeit die Gesellschaft verändert. In zahlreichen utopischen Romanen, die oftmals auf den Philosophen Charles Fourier verweisen, taucht das Thema in unterschiedlicher Gestalt auf und wird als positiver Wirkfaktor gesehen (vgl. Schneider 2013: 160f.). Die künstlerische Faszination für Einehbarkeit steigerte sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch weiter. Schneider (vgl. ebd.: 222f.) nennt den Schriftsteller André Breton als prominentes Beispiel. An einer Stelle des Romans „Nadja“ (Breton 1981, zit. nach Schneider 2013: 229) sagt die gleichnamige Protagonistin:

„Was mich betrifft, ich werde weiterhin mein Glashaus bewohnen, wo man zu jeder Stunde sehen kann, wer mich besucht; in dem alles, was an den Plafonds und an den Wänden aufgehängt ist, wie durch Zauber festhält; wo ich nachts auf einem Glasbett mit Betttüchern aus Glasruhe, wo mir früher oder später mit dem Diamanten eingeschrieben, sichtbar wird, wer ich bin“.

Auch gegenwärtig ist die Prominenz von Romanen wie dem in der Einleitung zitierten „The Circle“ (Eggers 2013) ein Indikator dafür, dass Künstler von dieser Idee immer noch fasziniert sind. Insofern diese Werke oftmals radikale Utopien oder Dystopien entwerfen, kann man an ihnen ablesen, welche Grenzen des Vorstellbaren der Transparenzdiskurs zu einem bestimmten Zeitpunkt aufweist.

(3) Ein drittes Beispiel entstammt dem Gesundheitsbereich und ist auf die Mikroebene des Sozialen bezogen. Gemeint ist die Interaktion zwischen Therapeuten und Patienten im Rahmen der Psychoanalyse, einer seit Beginn des 20. Jahrhunderts äußerst prominenten Therapieform, die sich seither als legitime Behandlungsform institutionalisiert konnte. Die grundlegende Annahme ist, dass die Offenlegung der innersten Gedanken und das Erkennen der dahinterliegenden unbewussten Muster zu einer Gesundung des Patienten führen. Das Ziel ist, „die Wörter, Neurosen, Traumzeichen durchsichtig zu machen und das Unbewusste auszulesen“, um einen „Blick in das Getriebe der Affekte“ (Schneider 2013: 220f.) werfen zu können. Die Psychoanalyse ist hinsichtlich der Idee von Einsehbarkeit deshalb von Interesse, weil sie Individuen dazu anhält, mitunter delikate und auch peinliche Informationen über ihr Privatleben preiszugeben und die Hoffnung zu hegen, psychisch zu gesunden. Es handelt sich hierbei um soziale Situationen, in dem man ‚übt‘, sich Fremden gegenüber einsehbar zu machen. Insofern hat die Psychoanalyse gewisse Ähnlichkeiten mit der weiter oben beschriebenen katholischen Beichtpraxis.

Transparenzexplosion ab 1980

Nach dem Zweiten Weltkrieg erhielt die Verbreitung der Idee von Einsehbarkeit einen Schub. Nicht mehr unter dem Ausdruck Publizität, sondern jenem der *Informationsfreiheit* („freedom of information“) ließ sie den Status einer utopischen Idee hinter sich und wurde erstmals in verschiedenen westlichen Ländern (allen voran in den Vereinigten Staaten) in die Form von Gesetzen gebracht (hierzu im nächsten Abschnitt mehr). Ab den 1980er-Jahren war schließlich immer mehr von *Transparenz* die Rede. Infolgedessen verließ die Idee der Steigerung von Einsehbarkeit endgültig das politische System und wurde als plausible Erwartungsstruktur in ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen wie etwa der Wirt-

schaft, der Krankenbehandlung, der Philanthropie oder der Erziehung aufgegriffen. Zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang besonders auffällig und sprechen aus neoinstitutionalistischer Sicht stark für die Durchsetzung von Transparenz als Institution in der kulturell-kognitiven Dimension:

(1) Transparenz hört auf, ein politischer oder wissenschaftlicher Spezialdiskurs zu sein, und wird in der allgemeinen Öffentlichkeit breit rezipiert. Der Begriff wird mit anderen Worten alltagstauglich. Ein Indikator hierfür ist die sprunghaft ansteigende Verwendung des Wortes „Transparenz“ in den Massenmedien (Darstellung im Anschluss an Djelic & Mehrpouya 2012: 29).²⁴

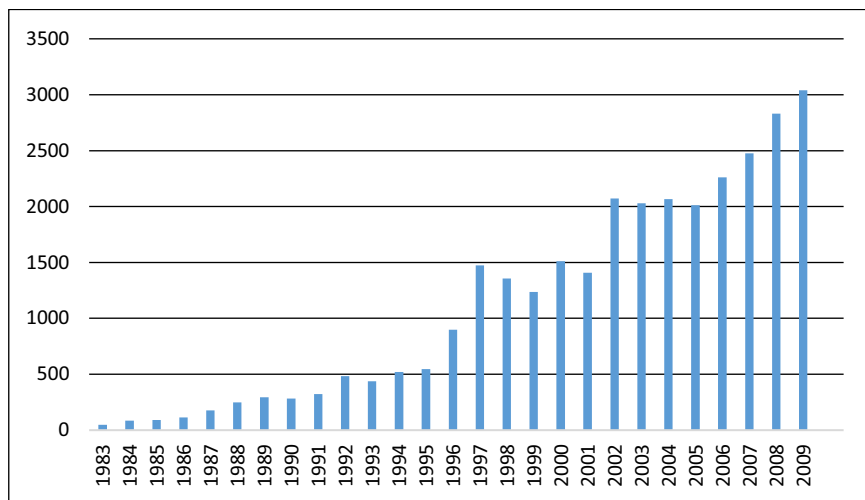


Abbildung 1: Häufigkeit des Wortes „transparency“

(2) Ohne Frage ist Einsehbarkeit seit der Aufklärung ein prominentes wissenschaftliches Thema; jedoch lässt sich seit den 1980er-Jahren ein weiterer Aufmerksamkeitsschub in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen²⁵ be-

²⁴ Dargestellt wird die Häufigkeit der Nennung des Wortes „transparency“ zwischen 1983 und 2009 in den folgenden Zeitungen: Financial Times, The New York Times, The Economist, The Wall Street Journal, The Washington Post (Quelle: Factiva).

²⁵ Da der Wissenschaft im Neoinstitutionalismus ein besonderer Status bei der Verbreitung und Legitimierung von Institutionen zukommt (vgl. Drori & Meyer 2006), ist die Thematisierung und Affirmation von Transparenz elementar für das Argument der kulturell-kognitiven Etablierung dieses Konzepts.

obachten (vgl. Albu & Flyverbom 2016). Die Darstellungen beginnen typischerweise mit der Feststellung, es handle sich hierbei um ein Instrument zur Bewältigung bestimmter Probleme, wobei sie, wie das folgende Zitat verdeutlicht, zumeist auf eine oder mehrere der drei Basisannahmen verweisen:

„In the wake of a seemingly endless stream of corporate malfeasance, transparency is often invoked as a salve for the many maladies that accompany distressed relationships between an organization and its stakeholders through its presumed ability to reestablish stakeholder trust in the firm“ (Schnackenberg & Tomlison 2014: 1).

Im Großen und Ganzen ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit Transparenz von einer sehr positiven Grundeinstellung geprägt; man beschäftigt sich mit ihr unter der Prämisse, dass sie prinzipiell gut und erstrebenswert sei und man daran mitarbeiten müsse, bestehende formalstrukturelle Arrangements zu verbessern. Einen empirischen Beleg hierfür liefert die Studie von Wehmeier & Raaz (2012), die sich der Rezeption von Transparenz in der Public-Relations-Forschung widmet. Die Autoren zeigen in ihrer quantitativen Untersuchung, dass sich eine große Mehrheit der wissenschaftlichen Artikel positiv (68 Fälle) und nur wenige neutral (24) bzw. positiv und negativ (13) auf Transparenz beziehen. Indessen ließ sich kein Artikel finden, in dem sie ausschließlich als negativ bezeichnet wird. Interessant ist an diesem Befund, dass trotz des stark positiven Bias nur 16 von 105 Artikeln den Ausdruck der Transparenz überhaupt definieren (siehe auch Christensen & Cornelissen 2015; Hood 2007).

Die unkritisch-positive Behandlung des Themas Transparenz in wissenschaftlichen Publikationen, aber auch auf Veranstaltungen wie der regelmäßig stattfindenden „Global Conference on Transparency Research“ und die sporadischen Versuche, eine Definition zu entwickeln, sind ein sehr starker Indikator für die kulturell-kognitive Institutionalisierung der Idee (vgl. Schneiberg & Clemens 2006: 213). Transparenz scheint als Konzept zur Verbesserung von Organisationen so selbstverständlich zu sein, dass es keiner genaueren Erläuterung und Argumente bedarf. Gleichzeitig tragen Wissenschaftler durch die ihnen zugeschriebene Autorität dazu bei, sie weiter zu institutionalisieren (vgl. Drori & Meyer 2006).

Drei Basisannahmen: Zeitlicher Wandel

Hinsichtlich der drei Basisannahmen, die hinter der Idee von Einsehbarkeit stehen (Herstellung von Legitimität, Verhinderung von abweichendem Verhalten, Effizienzsteigerung), lässt sich feststellen, dass im 19. und in der ersten Hälfte des 20.

Jahrhunderts sowohl der Aspekt der Legitimitätsbeschaffung – oder wie Mehrpouya & Djelic (2014) es nennen: der „democratic trajectory“ – als auch der Aspekt der Verhinderung abweichenden Verhaltens im Vordergrund standen.

Die Annahme einer Leistungssteigerung durch Transparenz war hingegen zunächst nicht prominent vertreten. Sie kursierte im Verlauf des 19. Jahrhunderts vor allem im Wirtschaftssystem. Ein frühes Beispiel ist die kaufmännische Buchführung, mittels derer Unternehmen versuchten, sich selbst zu evaluieren. Dementsprechend stand noch nicht die Herstellung von Einsehbarkeit für Außenstehende im Mittelpunkt, sondern die Weitergabe von Informationen innerhalb der Organisation, von ‚unten‘ nach ‚oben‘, mit anderen Worten: die Steigerung der organisationalen Selbsttransparenz. Die Organisationsspitze und später auch die Aktionäre könnten sich durch solche Maßnahmen einen besseren Überblick über interne Abläufe verschaffen, so vermutete man.

Seit den 1980er-Jahren werden die verhindernden und legitimitätssteigernden Aspekte von Transparenz im öffentlichen Diskurs um die Annahme ergänzt, dass organisationale Einsehbarkeit zu einer Steigerung der Leistung führt (vgl. Kjaer & Sahlin 2007; Mehrpouya & Djelic 2014) bzw. zu deren genauer Messung verwendet werden kann. Ausgehend von Großbritannien und den USA verbreitete sich diese Idee in unterschiedlichen gesellschaftlichen Feldern und brachte unter den Stichwörtern „Auditing“ (Power 1996, 1997) und „New Public Management“ (Hood 1991) immer mehr Typen von Organisationen unter Anpassungsdruck. Das Ziel war nun nicht mehr bloß, Informationen innerhalb der Organisationen zirkulieren zu lassen, sondern Sichtbarkeit nach außen herzustellen – primär in der Form von standardisierten, quantitativen Indikatoren.

Hier offenbaren sich interessante Parallelen zu dem für die Institutionalisierung von „New Public Management“ äußerst relevanten *Konkurrenzdiskurs*, der ebenfalls lange auf das disziplinierende Moment abhob und erst in der jüngeren Vergangenheit das motivierend-leistungssteigernde Moment in den Vordergrund zu stellen begann. Wie der Transparenzdiskurs, so verbreitete sich auch der Konkurrenzdiskurs – der bis dahin auf das Wirtschaftssystem beschränkt war – ab den 1980er-Jahren in ganz unterschiedliche gesellschaftliche Teilbereiche (vgl. Weron 2014b, 2015). Die gleichzeitige Expansion dieser beiden Diskurse hängt eng zusammen mit dem Aufkommen des „Neoliberalismus“, der beide miteinander verknüpfte, sodass ein neues und wirkungsmächtiges Imaginativ entstand, nämlich die Idee, dass man die Effizienz von Organisationen durch die Veröffentlichung und den Vergleich von ‚Leistungen‘ steigern könne.

2.5 Regulative Dimension

Informationsfreiheitsgesetze

Publizität gewann im europäischen Kontext zwar schon im 19. Jahrhundert an Attraktivität und Plausibilität. Jedoch hatte dies nicht zur Folge, dass sie auch in die Form von Gesetzen oder anderen formalen Regeln gebracht wurde. Westliche Staaten konnten noch weitgehend im Geheimen agieren, rechtlich geschützt durch das sogenannte Amtsgeheimnis (das zwar schrittweise die öffentliche Unterstützung verlor, aber regulativ immer noch Bestand hatte).

Eine bemerkenswerte Ausnahme gab es aber schon recht früh, im 18. Jahrhundert, mit dem ersten Informationsfreiheitsgesetz²⁶ („freedom of information law“) der Welt: das schwedische „Offentlighetsprincipen“.²⁷ Dieses im Jahr 1766 beschlossene Gesetz gewährte der Presse und der Bevölkerung (eingeschränkten) Zugang zu Verwaltungsakten, was zur damaligen Zeit ein Novum darstellte. Obwohl das Gesetz nicht lange Bestand hatte, diente es doch im 19. Jahrhundert und auch heute noch als wirkungsmächtiges Symbol (vgl. Mustonen 2006).²⁸

Ein anderes Beispiel für frühe Versuche der Implementierung von Maßnahmen zur Steigerung von Einsehbarkeit sind öffentliche Gerichtsverfahren, eine Praxis, die in Frankreich nach der französischen Revolution aufkam (vgl. Wegener 2006: 206f.). Diese Idee wurde in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunehmend auch in deutschsprachigen Diskursen aufgegriffen. Man schrieb ihr erstens zu, eine aufklärerisch-demokratische Funktion zu erfüllen; sie garantiere „die Wahrheit der Entscheidungsfindung in einem umfassenden Sinne“ (ebd.: 210). Zweitens vertrat man die Auffassung, die Willkür der Richter durch solche Maßnahmen besser kontrollieren zu können. Das „Offentlighetsprincipen“ und öffentliche Gerichtsverfahren demonstrieren, dass man bereits im 18. und der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vereinzelt mit der formalstrukturellen Implementierung von Einsehbarkeit in vormals versteckte Kontexte experimentierte.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts lässt sich die Umsetzung weiterer (basaler) rechtlich-regulativer Formen von Einsehbarkeit beobachten: Man begann in vielen westlichen Ländern damit, die Inhalte von Gesetzen und parlamentarischen Sitzungen (die lange Zeit unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfanden) für die Bürger zugänglich zu machen. Die öffentliche Verwaltung konnte allerdings im-

²⁶ Hier gilt zu berücksichtigen, dass der Begriff der Informationsfreiheit erst sehr viel später aufkam.

²⁷ Für eine historische Darstellung der Entstehung des Gesetzes siehe Lambie (2002).

²⁸ Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die unterschiedlichen Ebenen – kulturell-kognitiv, normativ und regulativ – analytisch zwar getrennt, empirisch jedoch eng miteinander verwoben sind.

mer noch weitestgehend im Geheimen agieren (vgl. Roberts 2006a: 10f.). Bestenfalls über einzelne Aspekte, etwa Budgets, gab es mitunter öffentlich verfügbare Informationen.

Erst in der Mitte des 20. Jahrhunderts ließ sich, ausgehend von den Vereinigten Staaten, ein Umschwung beobachten. Bundesministerien wurden nach dem Zweiten Weltkrieg per Gesetz dazu verpflichtet, Informationen über ihre Aufbauorganisation, formale Regeln und strategische Ziele zu veröffentlichen (vgl. Roberts 2006a: 13). Einsehbarkeit steigerte sich also in Bezug auf die Formalstruktur von Organisationen; Daten, die auf tatsächliche Abläufe hinweisen, z. B. Akten, waren von den Maßnahmen jedoch noch nicht betroffen.

Etwa zur gleichen Zeit gewann der Ausdruck *Informationsfreiheit* an Popularität. Ein Ereignis sticht besonders hervor: Die UN-Resolution 59 definierte im Jahr 1946 den Zugang zu und die Freiheit von Informationen als Menschenrecht (vgl. Mehrpouya & Djelic 2014: 24).²⁹ Informationsfreiheit ist demnach gleichermaßen ein Recht (der sich als Öffentlichkeit konstituierenden Bürger einer Nation auf freie Meinungsäußerung) und eine Pflicht (von Behörden zur Weitergabe von Informationen) und schließt insofern direkt an den Publizitätsdiskurs an. Die Idee richtete sich außerdem erstmals nicht nur an ‚westliche‘, sondern auch an ‚nicht-westliche‘ Länder; sie hat demnach einen genuin universalistischen Anspruch.

Das Beispiel verdeutlicht, dass die verschiedenen Ebenen von Institutionen – hier die kognitiv-kulturelle und die regulative Dimension – vielfach aufeinander treffen und sich wechselseitig beeinflussen: Weil Einsehbarkeit bereits als theoretisiertes und wissenschaftlich legitimierte Konzept zur Verfügung stand, konnten Beobachter sie als universellen Wert definieren und in die Form einer offiziellen Resolution bringen. Die Strahlkraft und Symbolträchtigkeit eines solchen Aktes auf internationaler Ebene bedeutete aber auch im Umkehrschluss die Bestätigung und Verstärkung der kulturell-kognitiven Selbstverständlichkeit dieser Idee (vgl. ebd.: 25).

In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg beschlossen zunächst die Vereinigten Staaten und in weiterer Folge andere (westliche) Nationen Informationsfreiheitsgesetze. Hierbei handelt es sich um *reaktive Formen der Herstellung von Transparenz*: Öffentliche Organisationen müssen Informationen auf Anfrage weitergeben (vgl. Fung 2013). Diese Gesetze folgen allesamt dem Grundgedanken, dass es Bürgern und der Presse möglich sein soll, den Staat zu kontrollieren, was zu dessen Legitimierung beitrage. In den 1990er-Jahren, nach dem Fall des Kommunismus, explodierte die Zahl von Informationsfreiheitsgesetzen schließlich weltweit (vgl. Ackerman & Sandoval-Ballesteros 2006). Bis ins Jahr 2010

²⁹ Schneiberg & Clemens (2006: 198) weisen auf die große Bedeutung hin, die solche Ereignisse bei Institutionalisierungsprozessen spielen.

haben fast 90 Länder mehr oder weniger weitreichende Versionen eines solchen Gesetzes verabschiedet (vgl. Michener 2011).

Soziologisch interessant ist an diesem weltweiten Siegeszug von Informationsfreiheitsgesetzen, dass ihre Diffusion relativ unabhängig von nationalstaatlichen und lokalen Besonderheiten stattfand. Sie scheinen derart legitim zu sein, dass ihre Übernahme jenseits der Abschätzung und Evaluation konkreter Auswirkungen auf die betroffenen öffentlichen Organisationen erfolgt (vgl. Mehrpouya & Djelic 2014: 27). Selbst manche Autokratien – also Länder, die nicht einmal ansatzweise demokratische Standards einhalten – besitzen mittlerweile Informationsfreiheitsgesetze (vgl. Erkkilä 2012: 9; Tan 2012). Nationen, die sich weigern, solche Gesetze zu erlassen, stehen unter Rechtfertigungsdruck und verlieren auf weltgesellschaftlicher Ebene an Unterstützung (vgl. Roberts 2000: 317).

Sozialwissenschaftliche Forschungen zu den Folgen von Informationsfreiheitsgesetzen zeichnen ein eher skeptisches Bild. Für Worthy (2010: 579), der sich auf Großbritannien bezieht, sind sie als Instrumente zu wenig durchsetzungsstark, um Organisationen der öffentlichen Verwaltung für die Bürger verständlicher und vertrauensvoller zu machen. McDonald (2006: 134) ist ähnlich skeptisch: „most obviously, it has been a bumpy ride“. Roberts (2006b) zeigt für den Fall kanadischer Ministerialverwaltungen die Entstehung diverser Praktiken, die einen freien Informationsfluss im Sinne der Transparenzidee verhindern. Wewer (2014: 12) weist, bezogen auf das 2006 in Kraft getretene deutsche Informationsfreiheitsgesetz, darauf hin, dass erstaunlich wenige Bürger das Angebot in Anspruch nehmen, was ihn vor allem im Verhältnis zum Nachdruck überrascht, mit dem die Forderung nach einem solchen Gesetz im Vorfeld gestellt wurde.

Das folgende Kapitel widmet sich einer genaueren Beschreibung der Folgen von Transparenzmaßnahmen. Hervorzuheben ist an dieser Stelle nur, dass Informationsfreiheitsgesetze nicht jene Wirkung zu haben scheinen, die sie versprechen. Soziologisch betrachtet spricht der Umstand, dass es trotz ihrer unklaren, mitunter auch negativen Effekte immer mehr Gesetze dieses Typs gibt, für die These der Institutionalisierung von Transparenz als Problemlösungsmechanismus. Schließlich ist genau dies ein essenzielles Charakteristikum von Institutionen: Sie sind derart selbstverständlich und plausibel, dass sie *unabhängig von empirischer Evidenz und lokalen Besonderheiten* übernommen werden (Tolbert & Zucker 1983). Informationsfreiheitsgesetze sind daher im Sinne von Meyer et al. (1997)

als institutionalisierte Weltmodelle³⁰ zu verstehen: Nationalstaaten implementieren sie unabhängig von ihrem tatsächlichen Nutzen und trotz offensichtlicher Ineffizienzen.³¹

Die Steigerung von Effizienz

Während das Ziel von Informationsfreiheitsgesetzen vor allem die Kontrolle des Staates durch Bürger und die Erhöhung der wahrgenommenen Legitimität staatlicher Organisationen ist, so lässt sich nach dem Zweiten Weltkrieg vermehrt die Sammlung von Informationen zum Zwecke des Treffens rationaler Entscheidungen beobachten. Der Marshall-Plan sah vor, dass die von ihm geförderten Länder detaillierte Statistiken über ihre wirtschaftliche Leistung erstellen. Mit Heald (2006b) gesprochen zielte er also darauf ab, Informationen über Outputs (in diesem Fall: die staatliche Wirtschaftsleistung) zu generieren, um auf transnationaler Ebene Rechenschaft herzustellen; Geldgeber sollten auf Basis standardisierter Informationen (rationale) Entscheidungen über Investitionen tätigen können (vgl. Mehrpouya & Djelic 2014: 31).

„New Public Management“ (NPM) geht über dieses Ziel insofern hinaus, als die betroffenen Organisationen selbst effizienter gestaltet werden sollen (vgl. Arellano-Gault & Lepore 2011; Ferlie et al. 1996; Hood 1991). Erreichen könne man dies durch die Dezentralisierung und Autonomisierung öffentlicher Organisationen, die um knappe Mittel konkurrieren.³² Ein bedeutsamer Aspekt ist hierbei die Messung von Leistungen und der öffentliche Vergleich zwischen Organisationen. Dahinter stehen spezifische Annahmen über die Eigenschaften von Individuen: Diese handeln aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik und der Prinzipal-Agent-Theorie aus Eigeninteresse.³³ Sie würden durch mehr Sichtbarkeit und

³⁰ „The institutionalization of world models helps explain many puzzling features of contemporary national societies, such as structural isomorphism in the face of enormous differences in resources and traditions, ritualized and rather loosely coupled organizational efforts, and elaborate structuration to serve purposes that are largely of exogenous origins“ (Meyer et al. 1997: 145).

³¹ Tolbert & Zucker (1983) argumentieren in ihrer Studie zu Verwaltungsreformen in den USA im 19. Jahrhundert ähnlich. Sie kommen zu dem Schluss, dass wenn eine kritische Masse von Lokalverwaltungen eine bestimmte Organisationsform eingeführt hatte, andere Verwaltungen dieselbe Struktur übernahmen – jenseits der Frage, ob diese Struktur sich überhaupt für sie eignete. Die Autorinnen erklären dies mit der wachsenden Legitimität der neuen Organisationsform, die instrumentelle Zweck-Mittel-Abwägungen neutralisierte.

³² Ein typisches Beispiel hierfür ist das RAE/REF („Research Assessment Exercise“/„Research Excellence Framework“). Hierbei handelt es sich um eine im Vereinigten Königreich seit den 1980er-Jahren in regelmäßigen Abständen durchgeführte Evaluation von Universitäten, die unmittelbare und drastische Konsequenzen für deren Ressourcenausstattung hat (vgl. Hamann 2016).

³³ Hier zeigen sich starke Parallelen zu Bentham's Utilitarismus.

stärkeren Wettbewerb nicht nur besser überwacht, sondern auch zu mehr Leistung motiviert, weil es unter der Bedingung von Leistungstransparenz in ihrem eigenen Interesse sei, Konkurrenten zu übertrumpfen (vgl. Arellano-Gault & Lepore 2011; Werron 2014a; Werron & Ringel 2017).

Auch Audits, bei denen es sich um organisationsinterne Kontrollinstrumente und Leistungsmessungen handelt, durchgeführt zumeist anhand quantitativer Indikatoren, verfolgen das Ziel, Organisationen rationaler zu gestalten. Dieses ursprünglich von Wirtschaftsunternehmen praktizierte Instrument wurde in den 1980er-Jahren schlagartig populär: Plötzlich maß und verglich man nicht mehr nur finanzielle, sondern alle möglichen Aspekte³⁴ von ganz unterschiedlichen Organisationstypen. Verwaltungsorganisationen, Schulen, Krankenhäuser, Universitäten – all diese staatlichen, staatsnahen oder staatlich finanzierten Organisationen mussten sich zunehmend dem Druck beugen, Audits über sich ergehen zu lassen, was Power (1997) dazu veranlasste, die moderne (britische) Gesellschaft als „Audit Society“ zu bezeichnen. Audits würden, so Power, als Wundermittel gesehen, das dazu diene, vielfältige organisationalen Probleme zu lösen:

„(I)t is a basis for curtailing waste and inefficiency, for reprogramming regulation, for providing a new transparency of organizational and individual performance and for reducing the risks of operating in different fields“ (ebd.: 68).

Ein drittes Beispiel sind Qualitätsmanagement-Instrumente. Hierbei handelt es sich um eine Batterie von standardisierten Kategorien, die durch externe Evaluatoren abgefragt und dann mit vorab definierten Standards verglichen werden. Entspricht ein Unternehmen den Standards, bekommt es eine sogenannte „DIN EN ISO 9000“-Zertifizierung (oder 9001, 9002, 9003 – wie im Feld der Unternehmensberatung üblich, muss jede neue Namensgebung eine Steigerung der vorhergehenden sein). Für die Umwelt (Kunden und Geschäftspartner) wird hierdurch in komprimierter Form ersichtlich, ob ein Unternehmen diesen Standards entspricht. Qualitätsmanagement-Instrumente bieten daher eine Entscheidungserleichterung; sie sollen unter der Bedingung steigender Komplexität und hoher Unsicherheit das Treffen rationaler Entscheidungen hinsichtlich der Frage, mit welchem Unternehmen man Geschäfte machen kann, ermöglichen (vgl. Hansen & Flyverbom 2015).

³⁴ „The word ‘audit’ is being used in the UK with growing frequency. In addition to financial audits, there are now environmental audits, value for money audits, management audits, forensic audits, data audits, intellectual property audits, medical audits, teaching audits, technology audits, stress audits, democracy audits and many others besides“ (Power 1996: 1).

Echtzeit- und Prozesstransparenz: Experimente im politischen System³⁵

Flächendeckender Zugang zum Internet macht es heutzutage möglich, Informationen mit relativ geringem Aufwand an ein breites Publikum zu kommunizieren. „Open government“-Initiativen – die umfassende Verfügbarkeit von Verwaltungsdokumenten – bedienen sich genau dieses Arguments und fordern die proaktive Veröffentlichung von Informationen im Internet (vgl. Darbshire 2010; Fung 2013). Auch die Online-Übertragung von Videoaufnahmen ist mittlerweile mit relativ geringem Aufwand verbunden. Insbesondere an Politiker wird daher die Forderung kommuniziert, Entscheidungsprozesse, die der Gesetzgebung vorgelagert sind (etwa Gremiensitzungen), im Internet zur Verfügung zu stellen.

Im deutschen Parteiensystem erhielt diese Forderung in den vergangenen Jahren eine zwischenzeitlich höchst erfolgreiche Fürsprecherin: Gemeint ist die Piratenpartei, die in den Jahren 2011 und 2012 in vier deutsche Landtage gewählt wurde und alle Fraktionssitzungen live im Internet überträgt.³⁶ Mit Heald (2006) gesprochen handelt es sich bei im Internet übertragenen Sitzungen um eine Kombination aus Echtzeit- und Prozesstransparenz.

2.6 Normative Dimension

Die Ausführungen zeigen, dass die Forderung nach Transparenz auf kulturell-kognitiver Ebene in immer mehr gesellschaftlichen Teilbereichen als höchst plausibel gilt und in formalstrukturellen Regelungen verwirklicht wird. Jenseits dessen verbreitet sich Transparenz in öffentlichen Diskursen aber zunehmend auch als Forderung mit *normativer Geltung*. Gegenargumente oder die Weigerung, Folge zu leisten, mögen gut überlegt sein, denn: „gegen Transparenz kann man momentan eigentlich nicht sein“ (Jansen 2010: 24), und wer es ist, „macht sich schnell verdächtig“ und steht unter Verdacht „etwas zu verbergen“ (Wewer 2014: 12). Im Wesentlichen lassen sich drei normative Geltungsgrundlagen erkennen: Transparenz als moralischer Imperativ, Transparenz als Mittel zur Steigerung von Effizienz und Transparenz als ‚objektives‘ Faktum, ermittelt durch den Einsatz wissenschaftlicher Methoden.

³⁵ Hier ist anzumerken, dass es sich bei den genannten Beispielen oftmals um utopische Ideen handelt, deren praktische Umsetzung bisher noch nicht erfolgt ist. Da ihnen aber zumeist sehr klare Vorstellungen über die konkrete Umsetzung von Transparenzmaßnahmen zugrunde liegen, sind sie diesem Abschnitt (und nicht dem Abschnitt über die kulturell-kognitive Dimension) zugeordnet.

³⁶ Siehe hierzu die Fallstudie im zweiten Teil.

Moralkommunikation

Skepsis gegenüber dem Charakter jener Person, die sich der Affirmation von Transparenz verweigert, findet sich schon in Bentham's Schriften. Auch heutzutage greifen Transparenzbefürworter vielfach auf Moralkommunikation zurück: „Lack of transparency seriously compounds moral failure“ (Henriques 2007: 2; Sampson 2010a: 99). Nicht selten nimmt die Transparenzidee sogar sakrale Züge an, was einen Verstoß gegen sie in moralischer Hinsicht noch problematischer erscheinen lässt: „'more-transparent-than thou' has become the secular equivalent of 'holier than thou' in modern debates over matters of organization and governance“ (Hood 2006: 3). Dieser Befund trifft gleichermaßen für die praktische wie für das Gros der akademischen Beschäftigung mit dem Thema zu (vgl. Raaz 2015). Der Beitrag der Wissenschaft scheint vor allem darin zu bestehen, den moralischen Gehalt von Transparenz zu rationalisieren und global zu verbreiten (vgl. Boli 2006).

Die moralische Fundierung von Transparenz drängt Wirtschaftsunternehmen seit den 1980er-Jahren mehr und mehr dazu, Konzepte wie jenes der „Corporate Social Responsibility“ („CSR“) umzusetzen, die von wirkungsmächtigen internationalen Organisationen propagiert werden. Ein Beispiel ist der „UN Global Compact“, der das ethische Handeln von mehr als 7300 Organisationen dokumentiert; tun sie dies nicht, kommen sie auf eine „shaming list“, auf der mittlerweile ungefähr 500 Unternehmen zu finden sind (vgl. Garsten & Jacobsson 2011). Unternehmen sollen, so die Vorstellung, jenseits ihres Gewinnstrebens ein glaubhaftes Interesse am Allgemeinwohl zeigen (vgl. Drori & Meyer 2006). Zu diesem Zweck verpflichten sie sich dazu, ihre Handlungen zu dokumentieren und mittels standardisierter Verfahren (wie „CSR“) an die Öffentlichkeit zu kommunizieren.³⁷ Transparenz hat hier vor allem die Funktion, Integrität und Wahrhaftigkeit zu vermitteln (vgl. Strathern 2000: 2). Wirtschaftsunternehmen sind demnach moralisch richtig oder falsch handelnde Entitäten, wobei Intransparenz ein Hinweis auf moralisch falsches Handeln ist.

Standards oder Richtlinien zu ethischem Verhalten gelten gemeinhin als *freiwillig einzuhaltende Normen*, deren öffentliche Thematisierung und Diffusion durch zahlreiche Akteure wie Wissenschaftler, Berater, Regierungen, internationale Organisationen und NGOs erfolgt (vgl. Brunsson & Jacobsson 2000; Christensen & Cheney 2015: 74; Garsten & Jacobsson 2011; Garsten & Montoya 2008b: 86). Oftmals verwenden diese Akteure Methoden wie „ethical labels“ (Dubbink et al. 2008: 399) – d. h. die moralische Bewertung und Kategorisierung

³⁷ Für den engen Zusammenhang von Transparenz und „CSR“ siehe Carroll & Einwiller (2014), Dubbink et al. (2008), Garsten & Jacobsson (2011) und Garsten & Montoya (2008b: 82).

von Unternehmen –, um Druck auszuüben, ohne jedoch Sanktionen androhen zu können, da sie keine formale Autorität besitzen (vgl. Garsten & Jacobsson 2011: 381). Die Idee, die hinter solchen Maßnahmen steckt, ist, dass schon die öffentliche Verfügbarkeit von Informationen über ‚unethisches‘ Handeln einen disziplinierenden (und in weiterer Folge bessernden) Einfluss hat. Die betroffenen Organisationen unterliegen mit anderen Worten einer ‚erzwungenen Freiwilligkeit‘ (vgl. Garsten & Montoya 2008b: 87).

Effizienz

Unternehmen stehen auch hinsichtlich ihrer Fähigkeit zur effizienten Erledigung von Aufgaben im Blickpunkt. So weisen z. B. Garsten & Montoya (2008a, 2008b) darauf hin, dass eine Vielzahl von Standards ökonomischer und sicherheitstechnischer Natur ist. Das geht soweit, dass Unternehmen durch „Best Practice“-Empfehlungen dazu angehalten werden, vielerlei Informationen über organisationale Praktiken – selbst die Herstellung von Produkten – für die Umwelt sichtbar zu machen (vgl. Christensen 2002: 165). Grund hierfür ist einerseits die vermehrte Aufmerksamkeit, die Wirtschaftsjournalisten und -analytiker auf solche Informationen legen (vgl. ebd.: 163) und die als Publikum von Unternehmen für die effektive Verbreitung von Informationen über deren Innenleben sorgen. Andererseits vertreten viele wissenschaftliche Beobachter die Ansicht, dass transparente Organisationen effizienter sind als solche, die wenig über sich preisgeben (vgl. Tapscott & Ticoll 2003).

Die wissenschaftliche Autorität ‚objektiver‘ Informationen

Eine dritte Geltungsgrundlage ist die durch wissenschaftliche Autorität legitimierte ‚Objektivität‘ der Methoden, die bei der Produktion von Transparenz zur Anwendung kommen. Gemeint sind vor allem *statistische Verfahren* (vgl. Heintz 2010; Porter 1995; Werron 2012, 2014a). Studien zur sozialen Verwendung und Wirkung quantitativer Messverfahren zeigen, dass zahlenförmige Darstellungen starken Anpassungsdruck erzeugen, weil sie eine Aura von Objektivität zu umgeben scheint (vgl. Hansen 2012; Espeland & Sauder 2007; Sauder & Espeland 2009). Eben weil Statistiken organisationale Wirklichkeiten in standardisierter Form repräsentieren, können sie diese besonders gut in Bezug zueinander setzen und Rangordnungen – Rankings – herstellen. Dies hat vielfältige Auswirkungen auf die Geranten, wie Espeland & Sauder (2007) in ihrer breit angelegten Studie zum Einfluss von Rankings auf amerikanische rechtswissenschaftliche Fakultäten

eindrucksvoll zeigen. Schon der Umstand, *dass* (wissenschaftlich legitimierte) Vergleiche von Organisationen öffentlich stattfinden, übt Anpassungsdruck aus.

Der Vergleich von rechtlich-regulativen und normativen Formen von Transparenz offenbart, dass nach dem Zweiten Weltkrieg bis ungefähr 1980 vor allem die rechtlich-regulativ vorgeschriebene Offenlegung von organisationalen Inputs und Outputs (Ereignistransparenz) im Vordergrund stand. Ab 1980 wurde mit verschiedenen Formen rechtlich-regulativer und normativer Transparenz experimentiert, die auch auf organisationale Prozesse abzielen und somit eine sehr viel weitreichendere Vorstellung von organisationaler Offenheit implizieren. Versuche, politische Entscheidungsprozesse in Echtzeit im Internet zu übertragen, gehen noch einen Schritt weiter, indem sie eine Kombination von Echtzeit- und Prozesstransparenz intendieren. Dies verdeutlicht, dass Praktiken, die der Herstellung von Transparenz dienen, heutzutage schon sehr nahe an die utopischen Vorstellungen von Philosophen wie Jeremy Bentham heranreichen.

2.7 Intensivierung des Transparenzdiskurses

Transparenz hat sich im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte endgültig von einem philosophischen/westlichen in einen populären/globalen Diskurs verwandelt. Sie erscheint auf kulturell-kognitiver Ebene immer plausibler. Dies verdeutlichen nicht zuletzt die unzähligen wissenschaftlichen Publikationen zu dem Thema und die immer häufigere Erwähnung des Wortes Transparenz in Gesetzestexten, Parteiprogrammen oder auf Homepages. Auch in normativer Hinsicht hat sie an Bedeutung gewonnen. Dieser Prozess wird durch internationale NGOs wie „Transparency International“ oder die „Sunlight Foundation“ beschleunigt, bei denen es sich um wirkungsmächtige Moralunternehmer handelt, aber auch durch die Professionalisierung von Beratern und Beratungsleistungen in den Bereichen „Auditing“ und „CSR“. Außerdem deutet der weltweite Siegeszug von (tendenziell immer umfassenderen) Informationsfreiheitsgesetzen auf eine stärkere rechtlich-regulative Institutionalisierung von Transparenz hin. Die folgenden Faktoren tragen zur Intensivierung des Transparenzdiskurses bei und beschleunigen seine Verbreitung.

(1) Weitestgehend einig ist man sich darin, dass technologischer Fortschritt einen maßgeblichen Anteil an der Intensivierung des Transparenzdiskurses hat (vgl. Birchall 2011: 61; Christensen & Cornelissen 2015: 135; Fenster 2015: 154; Lord 2006: 8f.). Die Bereitstellung und Übertragung von Informationen wurde in den vergangenen beiden Jahrzehnten – nicht zuletzt durch das Aufkommen des Internets – erheblich erleichtert. Der Ressourcenaufwand, der dafür notwendig ist,

eine Organisation für die Weltöffentlichkeit sichtbar zu machen, erscheint im historischen Vergleich verschwindend gering (vgl. Roberts 2006a: 17); einige Mausklicks reichen aus, um Daten auf einer Internetseite verfügbar zu machen, was „dazu einlädt, *jetzt* von den ungeheuren Potenzialen der globalen, idealen transparenten Kommunikation zu träumen“ (Schneider 2013: 296). Infolgedessen wird es schwieriger, Argumente gegen Transparenz zu verwenden, die sich primär auf den Ressourcenaufwand berufen (vgl. Christensen 2002: 163). *Je einfacher es ist, Informationen (weltweit und in Echtzeit) verfügbar zu machen, desto plausibler erscheinen Forderungen nach mehr Transparenz in öffentlichen Diskursen und desto schwieriger wird es, den hohen Ressourcenaufwand als Gegenargument zu verwenden.*

(2) Ein zweiter Faktor ist der allgemeine Vertrauensverlust in vormals unhinterfragte Organisationen und Institutionen. Grund hierfür sind Fälle von Machtmissbrauch und Korruption durch staatliche Organisationen. Aber auch jenseits des staatlichen Sektors wird Fehlverhalten mehr und mehr publik (vgl. Scott 2014: 274). O'Neill (2006) zufolge ist es kein Zufall, dass parallel zu diesem Vertrauensverlust in zentrale gesellschaftliche Institutionen und Organisationen immer mehr Forderungen nach Transparenz aufkämen: Insofern Konsens darüber bestehe, dass Krisen die Folge von mangelnder Überwachung seien, erscheine Transparenz als Lösung des Problems (vgl. Power 1997). *Wenn sich Transparenz als geeignetes Instrument zur Schaffung von Vertrauen und Legitimität, aber auch zur besseren Kontrolle von (korrumpierbaren) Entscheidungsträgern etabliert, dann ist zu vermuten, dass ein Anstieg von wahrgenommener Unsicherheit bzgl. zentraler gesellschaftlicher Organisationen und Institutionen einen weiteren Anstieg an Forderungen nach Transparenz auslöst.*

(3) Hervorzuheben ist drittens die (Wahrnehmung der) zunehmenden Verknappung finanzieller Ressourcen, wss zur Folge hat, dass staatliche und nicht staatliche Organisationen ihre Abläufe effizienter gestalten sollen (vgl. Garsten & Montoya 2008a: 4). Vor dem Hintergrund dieser allgemein geteilten Situationsdefinition entstehen neue Governance-Instrumente, wofür die bereits erwähnten Auditverfahren ein gutes Beispiel sind. Das Ziel solcher Maßnahmen ist, Geldgebern zu ermöglichen, möglichst rationale Entscheidungen zu treffen. Aber auch die betroffenen Organisationen sollen durch diese Maßnahmen dazu angehalten werden, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel effizienter einzusetzen. Konzepte wie „value for money“ sind typische Manifestierungen dieser Annahme. *Insofern sich die Situationsdefinition der Knappheit finanzieller Mittel durchsetzt, ist zu vermuten, dass damit auch ein Anstieg an Transparenzforderungen einhergeht.*

(4) Konzepte wie „institutional work“ (Lawrence & Suddaby 2006) und „institutional entrepreneurship“ (DiMaggio 1988; Tracey et al. 2011) markieren im

Neoinstitutionalismus die Rolle individueller und kollektiver Akteure bei der Erschaffung und Ausbreitung von Institutionen. In Bezug auf die Intensivierung des Transparenzdiskurses ist insbesondere auf transnationale Kooperationszusammenhänge („transnational communities“) hinzuweisen (vgl. Djelic & Sahlin-Andersson 2006, Mehrpouya & Djelic 2014). Hierbei handelt es sich um staatliche und nicht staatliche Akteure (zumeist internationale Organisationen), die über nationale Grenzen hinweg in engen Austauschbeziehungen stehen, Netzwerke knüpfen und an einem gemeinsamen Identitätsprojekt (im vorliegenden Fall: der Propagierung von Transparenz) arbeiten (vgl. Djelic & Quack 2012: 75). Die transnationale Transparenzgemeinschaft setzt sich aus Organisationen wie der Weltbank, dem internationalen Währungsfonds, Transparency International und Freedom House zusammen (vgl. Mehrpouya & Djelic 2014). Sie hat ohne Frage große Auswirkungen auf die Intensivierung internationaler Diskurse über Transparenz (kulturell-kognitive Dimension), die Verbreitung von als ‚richtig‘ angesehenen Standards (normative Dimension) und schließlich auch den Versuch einer weltweiten Durchsetzung verschiedenster Typen von Informationsfreiheitsgesetzen (regulative Dimension). *Je einflussreicher die internationale Transparenzgemeinschaft wird und je mehr Akteure sich ihr anschließen, desto stärker wirkt Transparenz in allen drei Dimensionen auf globaler Ebene.*

(5) Globalisierungsprozesse erschweren es Nationalstaaten, direkt in gesellschaftliche Prozesse steuernd einzugreifen (vgl. Garsten & Jacobsson 2011: 380). Infolge dieses Steuerungsverlustes entstehen zahlreiche indirekte Regulierungsformen („soft governance“), deren Ziel die Herstellung von Sichtbarkeit ist – in vielen Fällen mithilfe quantitativer Indikatoren (vgl. Mehrpouya & Djelic 2014: 34) – und die primär durch „naming and shaming“ versuchen, Einfluss zu nehmen. *Weil immer mehr gesellschaftliche Prozesse auf internationaler Ebene stattfinden und sich der nationalstaatlichen Steuerung entziehen, gewinnen transparenzverprechende Governance-Instrumente an Popularität.*

(6) Die Professionalisierung des investigativen Journalismus und die Bereitschaft der Massenmedien, die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen zu verwenden, sind ebenfalls von großer Bedeutung. Journalisten waren zwar auch schon im 19. Jahrhundert daran interessiert, das Fehlverhalten von Personen des öffentlichen Lebens zu thematisieren; jedoch schränkten Konventionen des öffentlich Sagbaren und strenge Zensurgesetzgebungen ihren Handlungsspielraum deutlich ein (vgl. Thompson 2000: 82).³⁸ Diese Zurückhaltung haben Journalisten seit den 1960er-Jahren sukzessive abgelegt (vgl. ebd.: 111). Auffällig ist hierbei die

³⁸ Für den Fall Deutschland lässt sich auf die Zeit der „Bonner Republik“ (1949 bis circa 1990) verweisen, die durch informale Netzwerke zwischen Politikern und Journalisten geprägt war. Diese Netzwerke basierten auf wechselseitigem Vertrauen und Verschwiegenheit, weswegen die Medien viele Information, die ihnen zur Verfügung standen, nicht veröffentlichten.

zunehmende Selbstreferenzialität des massenmedialen Feldes: Wird ein Skandal aufgedeckt, so hat dies zur Folge, dass andere Medienorganisationen über ihn berichten und versuchen, neue Aspekte oder sogar andere Skandale zu entdecken – nicht zuletzt, um im Aufmerksamkeitswettbewerb nicht ins Hintertreffen zu geraten (vgl. ebd.: 84). Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die stetig anwachsende Bloggerszene: Diese setzt sich zu großen Teilen aus Personen zusammen, die nicht in organisatorische Zusammenhänge eingebunden sind und daher auch nicht durch in diesen Kontexten vermittelte informale Konventionen eingeschränkt werden. *Je mehr Medienorganisationen aufeinander verweisen und je intensiver sich der Konkurrenzkampf zwischen ihnen gestaltet, desto wahrscheinlicher ist es, dass sie sich keinerlei Selbstbeschränkung auferlegen und zur Verfügung stehende Informationen öffentlich machen.*

(7) Historisch betrachtet forderten lange Zeit vor allem Individuen wie Philosophen, Rechtsgelehrte, einflussreiche Personen, Aktivisten und Journalisten Transparenz ein. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs widmen sich zunehmend auch *Organisationen* der Durchsetzung dieses Ziels, wofür, wie weiter oben bereits angesprochen, die UN ein gutes Beispiel ist. In den 1980er- und vor allem den 1990er-Jahren stieg die Zahl der Organisationen, die sich der Durchsetzung von Transparenz verschrieben haben, rasant. Bemerkenswert ist, dass es sich dabei um ganz unterschiedliche Typen von Organisationen handelt wie NGOs, IOs, Regierungsorganisationen und privatwirtschaftliche Unternehmen. Dies deutet auf die Entwicklung eines ‚Transparenzmarktes‘ hin, der umfangreiche Ressourcen zur Verfügung stellt und somit Anreize für Organisationen schafft, sich der Durchsetzung von Transparenz zu widmen (vgl. Kjaer & Sahlin 2007; Sampson 2010b). *Je mehr Organisationen – und nicht mehr nur Individuen – am Transparenzprojekt mitwirken, desto vielfältiger und nachhaltiger werden Forderungen nach der Umsetzung dieser Idee öffentlich vertreten.*

2.8 Idealisierungen von Organisationen

Die ‚Öffnung‘ von Organisationen durch die Weitergabe von Informationen erlaubt externen Publika, die verfügbaren Informationen an gesellschaftlich institutionalisierten Idealvorstellungen über den Soll-Zustand von Organisationen zu messen, auf Konvergenzen bzw. Abweichungen hinzuweisen und vor allem letztgenannte zu problematisieren.

Abstrakt gesprochen steckt hinter der Implementierung von Transparenzmaßnahmen die Vorstellung der ‚Reinigung‘ von Organisationen. So sprechen Garsten & Montoya (2008b: 89) von einer „exercise of cleansing“ durch Transparenz, und Naurin (2006: 92) schreibt ihr eine „purifying power“ zu. ‚Schmutzige‘

Organisationen (um bei der Metapher zu bleiben) gerieten unter der Bedingung von Transparenz unter „Rechtfertigungsdruck“ (Vogelmann 2011: 77). Insofern hängen *Einsehbarkeit* und *Bewertung* (und damit auch die Optimierung von Organisationen) unmittelbar zusammen (vgl. Mehrpouya & Djelic 2014: 7). Entblößte Organisationen seien dazu gezwungen, sich an das institutionalisierte Idealbild anzunähern. Doch was genau ist mit ‚schmutzig‘ gemeint? Und wie sieht der ‚gereinigte‘ Idealzustand von Organisationen aus? Zur Beantwortung dieser Fragen erläutert der vorliegende Abschnitt sechs prominente, gesellschaftlich institutionalisierte Vorstellungen über den Idealzustand von Organisationen und deren Zusammenhang mit dem Thema Transparenz.

(1) *Mitglieder von Organisationen sollen sich an formale Regeln halten.* Diese Vorstellung ist eine der weitverbreitetsten Idealisierungen: Organisationen sollen ein klar definiertes formales Regelwerk besitzen, das allgemein bekannt ist und die Erledigung von Aufgaben anleitet (vgl. Hood 2006). Weil davon ausgegangen wird, dass sich eine enge Kopplung von Regel und Handlung herstellen lässt, beschreiben viele Beobachter Organisationen mit der Metapher der Maschine: Sie könnten ‚von oben‘ (vom Management) gestaltet und gesteuert werden; in ihnen habe sprichwörtlich jedes Rädchen am richtigen Platz zu sein (vgl. Morgan 2006 [1986]: 11f.).

An der Organisationsspitze wird es oft als Problem erlebt, dass Mitglieder die an einem übergeordneten Zweck ausgerichteten formalen Regeln nicht einhalten, was ein Einfallstor für Korruption, Ineffizienz und Willkür sei (die Liste ließe sich beliebig erweitern). Transparenzmaßnahmen sollen genau dies unterbinden: In offenen Organisationen seien Abweichungen sofort zu erkennen, was für den Einzelnen die Gefahr der Sanktionierung erhöhe. Da er dies verhindern wolle, könne man unter der Bedingung von Transparenz mit einer direkten Entsprechung von Handlung und Regel rechnen. Diese Idealisierung von Organisationen hängt direkt mit der Basisannahme zusammen, Transparenz wirke abweichendem Verhalten entgegen.

(2) *Organisationen sollen sich an rationalen Gesichtspunkten orientieren.* Organisationen gelten als rationalisiert, zielorientiert und an Optimierung interessiert; in ihnen stünden Zwecke und Mittel in direktem Bezug (vgl. Dinges 2006: 575). Dieser normative Auftrag der Moderne wurde von Max Weber (1990) bis hin zu den Vertretern des Neoinstitutionalismus (vgl. Drori & Meyer 2006; Meyer & Rowan 1977) vielfach untersucht. Er ist jene Imagination, von der aus gesehen die Basisannahme, dass Abläufe in Organisationen durch Transparenz effizienter werden, plausibel erscheint. Neben der Einhaltung formaler Regeln kann er als *die* zentrale Idealvorstellung von Organisationen gelten:

„There are no values closer to the core of western ideology than [...] ideas of intelligent choice, and there is no institution more prototypically committed to the systematic application of information to decisions than the modern bureaucratic organization“ (Feldman & March 1981: 177).

Organisationen wird gemeinhin also ein sehr viel höherer Grad an Rationalität unterstellt als etwa Individuen, die physische und psychische Einschränkungen geltend machen können (vgl. Geser 1990). Sie sind jener Akteurstyp, dem man am ehesten zutraut, dem Modell des Homo Oeconomicus zu entsprechen (vgl. ebd.: 415). Daher müssen Organisationen glaubhaft darstellen, dass alles, was sie tun, zielgerichtet ist und dem Erreichen rationaler Zwecke dient (vgl. Ortmann 2001: 86). Das heißt nicht, dass spezifische Abläufe ein für alle Mal festgelegt sind: Was zu einem Zeitpunkt rational erscheint, z. B. flache Hierarchien, gilt zu späteren Zeitpunkten als veraltet (vgl. Kieser 1996), wobei manche Beobachter eine immer kürzere Lebensdauer solcher Managementmoden diagnostizieren (vgl. Kühl 2000). Jedoch, und das ist an dieser Stelle entscheidend, müssen Organisationen sich an den jeweils temporär geltenden Rationalitätsvorstellungen orientieren.

Mehr Transparenz habe zur Folge, dass es Akteuren in der Umwelt von Organisationen möglich sei, jene Handlungen, die den allgemeinen Rationalitätsanforderungen nicht entsprechen, zu problematisieren: „Was veröffentlicht wird, muss rational verteidigt werden können“ (Vogelmann 2011: 77). Die Öffentlichkeit nicht rationaler Elemente des organisationalen Innenlebens kann also Kritik nach sich ziehen, was für die betroffene Organisation ein Problem ist, da dies ihren Status als legitimer kollektiver Akteur gefährdet. Aus diesem Grund versprechen sich Transparenzbefürworter durch mehr Transparenz eine stärkere Verpflichtung von Organisationen darauf, gesellschaftlichen Rationalitätserwartungen nicht nur nominal (in ihrer Außendarstellung), sondern auch faktisch zu entsprechen (vgl. Tapscott & Ticoll 2003).

(3) *Organisationen sollen konsistent handeln*, ihr Erscheinungsbild ein in sich stimmiges Bild ergeben (vgl. Christensen & Langer 2009; Christensen et al. 2013). Sendet eine Organisation widersprüchliche Signale, so wird dies als Problem erlebt. Eine besonders häufig kritisierte Form von Inkonsistenz ist die Praxis, sich offiziell zu Werten zu bekennen, denen man im Alltag nicht entspricht. Organisationen die hierbei ertappt werden, müssen einen beträchtlichen Erklärungsaufwand leisten, da Scheinheiligkeit als äußerst problematisch gilt (vgl. Christensen et al. 2013). Versprechen von Politikern vor der Wahl und deren Nichtumsetzung nach der Wahl wären ein offensichtliches Beispiel, das Bekenntnis von Wirtschaftsunternehmen zu Umweltschutz bei gleichzeitiger Nichtbeachtung der ökologischen Folgen des eigenen Handelns ein anderes. Diese und andere Formen von inkonsistentem Handeln ließen sich, so die Annahme, durch Transparenz verhindern.

(4) *Das Innenleben von Organisationen soll für Akteure in der Umwelt verständlich und nachvollziehbar sein* (vgl. Christensen & Cornelissen 2015: 139). Bereits bei Jeremy Bentham finden sich schon viele Hinweise darauf, dass Sprache nicht nur Klarheit schafft, sondern gleichzeitig auch vieles verstecken kann (vgl. Rzepka 2013: 88). Aus diesem Grund fordert er größtmögliche Verständlichkeit, da Informationen sonst manipulierend wirken und eben nicht die Nachvollziehbarkeit organisationaler Abläufe erhöhen. Im Zentrum seiner Überlegungen steht mit anderen Worten die „Wahrhaftigkeit der Informationen“, ihre „Klarheit, Korrektheit und Vollständigkeit“ (ebd.: 101f.); nur so könnten Außenstehende nachvollziehen, was im Inneren der Organisation vor sich gehe, nur so sei es ihnen möglich, sachlich begründete Urteile zu bilden: „Der Transparenztraum ist in seinem ursprünglichen Impuls der Wunsch nach trugloser, täuschungsfreier Kommunikation“ (Schneider 2013: 30). Die weitergegebenen Informationen sollen den Außenstehenden also einen direkten und unverfälschten Einblick in organisationale Abläufe gewähren (vgl. Bennis et al. 2008; Christensen & Cornelissen 2015: 140). Viele Transparenzverfechter betonen darüber hinaus, dass nach außen getragene Informationen nicht nur für Experten, sondern auch für Laien verständlich sein müssen; sonst sorgen sie für Verwirrung und wirken letztlich sogar vertrauensmindernd (vgl. O’Neill 2006: 89). Transparenz garantiert also, dass Organisationen wahrhaftige Informationen in verständlicher Form an ihre Umwelt kommunizieren.

Diese Idealisierung steht in direkter Verbindung mit zwei Basisannahmen, nämlich jener, dass Transparenz eine positive Auswirkung auf die wahrgenommene Legitimität einer Organisation hat, und jener, dass Akteure in der Umwelt von Organisationen durch mehr Transparenz bessere Entscheidungen treffen können.

(5) *Konflikte sind ausschließlich auf sachlicher Ebene auszutragen*. Organisationen gelten gemeinhin als an sachlichen Zielen orientierte Entitäten. Sie reagieren daher besonders empfindlich auf die öffentliche Sichtbarkeit interner (Macht- und Interessen-)Konflikte, da hierdurch der Eindruck entsteht, es werde nicht mit einer, sondern mit vielen Stimmen gesprochen – Stimmen, die verschiedene (egoistische) Interessen vertreten und so den sachlichen Zweck der Organisation zu unterlaufen drohen (vgl. Luhmann 1999a [1964]: 248f.). Der Rückgriff auf den luhmannschen Begriff der Sinndimension ermöglicht es, Konflikte in der Sach- von Konflikten in der Sozialdimension zu unterscheiden (vgl. Luhmann 1971).³⁹

Konflikte in der Sachdimension entfalten sich auf thematischer Ebene (ein Beispiel wäre eine Diskussion unter Experten, die auf der Grundlage ihres Wissens

³⁹ In der *Sachdimension* steht die Frage nach dem ‚Was‘ im Mittelpunkt, etwa das Thema eines Gesprächs oder die Unterscheidung eines Systems von seiner Umwelt; die *Sozialdimension* bezeichnet das ‚Wer‘, also Unterschiede zwischen einzelnen Personen; in der *Zeitdimension* dominiert die Frage nach dem ‚Wann‘, d. h. Unterschiede zwischen vorher/nachher.

zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen). Hierbei handelt es sich um formal legitime Konflikte, da sie dem sachorientierten ‚Geist‘ von Organisationen entsprechen. Im Kontext mancher Organisationen sind solche Konflikte legitimer als in anderen: So sehen sich politische Parteien sogar mit der normativen Erwartung konfrontiert, intensive Diskussionen über Richtungsentscheidungen unter ihren Mitgliedern zuzulassen, während Wirtschaftsunternehmen keine Probleme damit haben, sachliche Konflikte durch hierarchische Entscheidungen zu beenden.⁴⁰

Konflikte in der Sozialdimension basieren dagegen auf der Frage nach dem ‚Wer‘: Um welche Person handelt es sich? Welche Interessen hat sie? In welchem Verhältnis steht man zu ihr? Und inwiefern wird die eigene Position dadurch gestärkt oder geschwächt? Solche Konflikte beschreibt die Organisationsforschung gemeinhin mit dem Begriff der Mikropolitik (vgl. Ortman & Küpper 1988). Dieser Ansatz betont die ‚menschliche‘ Seite von Organisationen, was wörtlich zu verstehen ist: Der sachliche Zweck der Organisation und ihre Selbstdarstellung als einheitlicher Akteur treten in den Hintergrund, wenn Machtkämpfe zwischen individuellen Akteuren für externe Publika sichtbar werden. Es droht ein Zerfall der (für die wahrgenommene Legitimität der Organisation elementaren) „Fiktion akteurloser Sozialität“ (Schimank 2002: 41).⁴¹ An dieser Stelle könnte man einwenden, dass es sich bei Konflikten in der Sozialdimension um eine Abweichung von formalen Vorschriften handelt, weswegen dieses Thema eigentlich im Punkt „Mitglieder von Organisationen sollen sich an formale Regeln halten“ zu behandeln wäre. Das ist jedoch nur zum Teil richtig, da Akteure auch im Rahmen der ihnen vorgegebenen formalen Strukturen Konflikte in der Sozialdimension austragen.

Mehr Transparenz böte der Organisationsspitze und externen Akteuren die Möglichkeit, Motive von ‚im Schatten‘ agierenden individuellen Akteuren und Konflikte in der Sozialdimension sichtbar zu machen. Hierdurch ließe sich die Gefahr langanhaltender, ressourcenintensiver und das Image der Organisation schädigender interner Konflikte eindämmen, da Transparenz Konkurrierende auf Argumente in der Sachdimension verpflichtet.

(6) *Organisationen sollen Risiken minimieren.* Das Thema Risiko ist seit den 1980er-Jahren in öffentlichen und wissenschaftlichen Debatten immer prominenter geworden (vgl. Beck 1986) – nicht zuletzt auch wegen spektakulärer Unfälle wie in Tschernobyl. Die Frage, ob die Welt heutzutage tatsächlich risikoreicher ist als in früheren Zeiten oder ob nur ein Diskurswandel stattgefunden hat, lässt sich

⁴⁰ Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang per hierarchischer Entscheidung beendete Konflikte zwischen Mitarbeitern, in denen diese sich auf unterschiedliche legitime Umwelterwartungen beziehen (gesetzliche Vorgaben, berufsethische Standards und dergleichen).

⁴¹ Siehe hierzu ausführlicher Kapitel 4.

an dieser Stelle nicht beantworten. Fakt ist aber, dass auf Grundlage dieser dominanten Situationsdefinition mehr und mehr Typen von Organisationen als potenziell risikoreich gesehen werden (vgl. Power 2004). Parallel zur gesellschaftlichen Wahrnehmung und Thematisierung von Risiken entwickelte sich unter dem Stichwort „risk management“ der Versuch, präventiv zu agieren. Organisationen müssen demzufolge die Unsicherheit, die durch Risiken entsteht, in ihren Strukturen reflektieren und ihr entgegenwirken (vgl. ebd.: 40). Genau an dieser Stelle kommt Transparenz ins Spiel: Durch ihren Einsatz könne man Risiken deutlich minimieren, da es jederzeit möglich sei, zu eruieren, welche Person eine Entscheidung zu verantworten habe. Als Handelnder sei man sich des Umstandes bewusst, dass transparente Entscheidungen im Nachhinein hinsichtlich ihres Risikos bewertet werden können, was zu mehr Verantwortungsbewusstsein zwingt (vgl. ebd.: 14).

Nicht jeder Organisationstyp ist in gleichem Ausmaß von diesen sechs Idealvorstellungen betroffen. So ist das öffentliche Bekenntnis zu Rationalität für Wirtschaftsunternehmen zweifellos bedeutsamer als für politische Parteien, die ihrerseits darauf bedacht sein müssen, interne Machtkonflikte in der Sozialdimension einzudämmen. Die Vermeidung von Risiken streben hingegen vor allem Organisationen wie Krankenhäuser an, deren Leistungen direkt mit dem Leben und Sterben von Menschen zusammenhängen.

2.9 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde Transparenz aus neoinstitutionalistischer Perspektive beschrieben. Die historischen Ausführungen zeigen, wie es ausgehend von Diskursen zu Zeiten der Aufklärung dazu kam, dass sie zu einer jener globalen und rationalisierten Ideen wurde, „that are endorsed without much reflection as principles of good governance and management“ (Hood 2010: 990). Das Konzept ist unter Bezug auf das Wort „Publizität“ in einem konkreten historischen Kontext entstanden und basiert auf spezifischen Basisannahmen über die kausale Auswirkung von Einsehbarkeit auf Organisationen: Die Steigerung von organisationaler Legitimität und Effizienz als auch die Verhinderung ungewünschten Verhaltens. Organisationale Einsehbarkeit wurde im Laufe der Zeit zunächst als „Informationsfreiheit“, dann als „Transparenz“ bezeichnet und erschien im Zuge ihrer Ausbreitung immer selbstverständlicher. Insbesondere seit den 1980er Jahren ist eine explosionsartige Vermehrung der kommunikativen Bezüge auf diese Idee zu beobachten, wenngleich sie auch davor schon populär war, wie zahlreiche UN-Resolutionen und die Ausbreitung von Informationsfreiheitsgesetzen seit den 1960er Jahren verdeutlichen. Obwohl also der explizite Verweis auf den Begriff Transparenz (in wissenschaftlichen Publikationen, Zeitungsartikeln, Parteiprogrammen etc.) erst

in den vergangenen 20 Jahren in Mode kam, hat die dahinterliegende Idee eine sehr viel längere Geschichte. Im Anschluss daran erfolgte im letzten Abschnitt eine Darstellung sechs gesellschaftlicher Idealvorstellungen, an denen transparente Organisationen sich messen müssen. Organisationen sollen rational sein, ihre Regeln einhalten, konsistent und verständlich sein als auch Machtkonflikte zwischen ihren Mitgliedern und Risiken vermeiden.

Transparenz als Ideal und Organisationsproblem
Eine Studie am Beispiel der Piratenpartei Deutschland
Ringel, L.

2017, XI, 353 S. 12 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-18327-1