

## **Öffentlichkeit in der Transparenzgesellschaft: Merkmale, Ambivalenzen, Alternativen**

Manuskriptfassung, Erschienen in: *Staat und Geheimnis. Der Kampf um die (Un-)Sichtbarkeit der Macht*, hg. Jörn Knobloch, Baden-Baden: Nomos 2019 (Staatsverständnisse, 125), S. 191-216. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845299952-191>.

### **Inhalt**

1.	Einleitung: Transparenz oder Öffentlichkeit? .....	1
2.	Der Aufstieg der Transparenz: Einsatzpunkte und Ideengeschichte der Norm.....	3
2.1.	Die (neo)liberale Argumentation für Transparenz seit den 1970er-Jahren.....	4
2.2.	Die utilitaristische Tradition der Transparenz.....	5
2.3.	Transparenz als modernistisches Regulierungsmodell .....	8
3.	Der Mechanismus der Transparenz: Systematik und nicht intendierte Effekte .....	10
3.1.	Ausgangspunkt: Ungewissheit und Misstrauen .....	10
3.2.	Praktiken der Transparenz: die Formalisierung und Rationalisierung von Verhalten .....	11
3.3.	Nicht intendierte Folgen: Intransparenz, Exklusion, Expertenbeteiligung .....	13
4.	Fazit: ambivalente Anziehungskraft .....	15

### **1. Einleitung: Transparenz oder Öffentlichkeit?**

Die Unterscheidung zwischen Transparenz und Öffentlichkeit ist schwierig zu treffen. Inzwischen ist der Ruf nach Transparenz derart prominent, dass man fast bedenkenlos zwischen beiden Begriffen wechseln kann. Selbst in der Politikwissenschaft wird hier selten differenziert oder das Verhältnis durch Formulierungen wie „Transparenz bzw. Öffentlichkeit“ oder „Transparenz und Öffentlichkeit“ im Vagen gehalten.<sup>1</sup> Die Verbreitung des Transparenzbegriffes in den Sozialwissenschaften entspricht seiner enormen Popularität in politischen Debatten. Einer seiner großen Vorteile ließ sich bei den Demonstrationen gegen die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) beobachten: Die unzähligen Nichtregierungsorganisationen, die die zahlreichen inhaltlichen Probleme des Abkommens kritisierten, fanden in der Forderung nach Transparenz einen gemeinsamen Nenner, selbst wenn sie sonst unterschiedliche Positionen vertraten. Schnell übernahmen auch Politikerinnen und Politiker die Forderung, und mit dem Amtsantritt der EU-Kommissarin Cecilia Malmström begann eine Transparenzoffensive, in deren Zug die Positionen der EU und einige Textentwürfe veröffentlicht wurden.<sup>2</sup> Transparenz ist im politischen Diskurs zu einer Universallösung geworden.

Mit der Gleichsetzung von Transparenz und Öffentlichkeit, wie man sie sowohl in der Politikwissenschaft als auch im politischen Diskurs findet, wird allerdings unterschlagen, dass es unterschiedliche Öffentlichkeitskonzeptionen gibt. „Öffentlichkeit“ nimmt in den Sozialwissenschaften grundsätzlich eine schwierige Stellung ein. Vielleicht etwas zu scharf haben Gerhards und Neidhardt konstatiert: „Angesichts der gesellschaftlichen Nutzung und der politischen Wertigkeit des Öffentlichkeitsbegriffes ist es erstaunlich, daß die Sozialwissenschaften zu seiner Klärung ebensowenig wie zur Erhellung des Gegenstandes, den er bezeichnet, beigetragen haben.“<sup>3</sup> Die Herausforderung bei der Erforschung von Öffentlichkeit dürfte ganz

---

<sup>1</sup> Koch 2017, S. 114; Ritzi 2017, S. 182.

<sup>2</sup> Die Dokumente können auf der Webseite der Europäischen Kommission eingesehen werden.

<sup>3</sup> Gerhards/Neidhardt 1991, S. 33.

maßgeblich in der Vielgestaltigkeit von Öffentlichkeit liegen: Sie ist weder auf Demokratien beschränkt<sup>4</sup> noch tritt sie innerhalb von Demokratien uniform auf. Demokratien bilden hingegen unterschiedliche, historisch-spezifische Formen von Öffentlichkeit aus, die mit spezifischen Institutionen und Sichtbarkeitsarrangements, Erwartungshaltungen und Handlungsrationalitäten einhergehen. Es gibt also verschiedene *Regime der Öffentlichkeit*.

Die Gleichsetzung von Öffentlichkeit und Transparenz ist vor diesem Hintergrund überaus problematisch, denn man universalisiert damit ein spezifisches Modell von Öffentlichkeit und verschließt zugleich den Blick für Alternativen. Nur, wenn man daher Öffentlichkeit und Transparenz differenziert, wird deutlich, dass es eine Wahl zwischen unterschiedlichen Öffentlichkeits- und Sichtbarkeitsarrangements gibt, die andere Normen, Praktiken und Demokratieverständnisse mit sich bringen. Dass Öffentlichkeit und Transparenz nicht identisch sind, illustriert bereits ein Blick auf Semantik und Metaphorik. Öffentlichkeit ist schon in der Antike mit der Metapher des Lichtes verbunden, in deren kognitivem Modell sowohl der Schatten als auch der Ausgangspunkt des Lichtkegels mitgedacht werden kann. Damit ist der Lichtmetapher eine positionale Abhängigkeit des Erkennens eingeschrieben. Gerade diese versucht, die Transparenzmetapher aber unsichtbar zu machen: Transparenz will die Körper nicht nur besser ausleuchten, sondern die Körper selbst verändern. Transparenz ist nicht Sichtbarkeit, sondern Durchsichtigkeit.<sup>5</sup>

Um eine tragfähige Unterscheidung von Transparenz und Öffentlichkeit einzuführen, bieten sich im Grunde zwei Optionen an: Die erste Option trifft eine Nominaldefinition, mit der man festlegt, was Transparenz heißen *soll*. Dabei hat sich weitgehend durchgesetzt, Transparenz als den Zugang zu Informationen zu definieren, während Publizität darüber hinaus auch das Verstehen von und das Verständigen über diese Informationen umfassen kann.<sup>6</sup> Die Nominaldefinition hat ihre Vorzüge: Einerseits wird Transparenz auf diese Weise einfacher messbar, andererseits ist sie intuitiv zu erfassen, weil sie die Vorstellung unberührt lässt, dass jede Demokratie auf Transparenz angewiesen sei. Die Gefahr besteht jedoch dann darin, dass man überall, wo Offenheit oder Öffentlichkeit eingefordert wird, auch Transparenz verortet. Wie Cucciniello u.a. zurecht feststellen, umfassen aber z.B. Forderungen nach Open Government auch andere Rationalitäten als die der Transparenz.<sup>7</sup> Die semantische Komplexität unserer Begriffe von Offenheit

---

<sup>4</sup> Die normativ ausgezeichnete Verbindung von moderner Demokratie und Öffentlichkeit hat z.B. zu verkürzten Modellen vormoderner Öffentlichkeit geführt, die dann als bloß „repräsentative Öffentlichkeit“ (*Habermas* 1990, S. 60) erscheint, wo durchaus diffizile und reziproke Regularien erforderlich waren, um die Legitimität des Hofes zu stützen (*Stollberg-Rilinger* 2013).

<sup>5</sup> *August* 2018b, hier S. 129, auf den auch Teile dieses Beitrags zurückgreifen.

<sup>6</sup> So heißt es z.B. bei *Gheyle/de Ville* 2017, S. 16: Transparenz sei „generally understood as public access to information about an organization’s activities and policies“. Noch ausführlicher erläutert es *Naurin* 2006, S. 90: „The concept of transparency captures the accessibility of information. Transparency literally means that it is possible to look into something, to see what is going on. A transparent organisation, political system, juridical process or market is one where it is possible for people outside to acquire the information they need to form opinions about actions and processes within these institutions. The information about agency behaviour is there for those principals who are willing and able to seek it. Publicity on the other hand means that the information is actually spread to and taken in by the principal.“

<sup>7</sup> Vgl. *Cucciniello* u.a. 2017, S. 33. Bisher fehlen Untersuchungen, die diese Rationalitäten analysieren und ideengeschichtlich zurückverfolgen. In einem aktuellen Forschungsprojekt kann ich zeigen, dass darunter auch Rationalitäten sind, die sich dezidiert kritisch gegenüber Transparenzforderungen verhalten, gleichzeitig aber

und Öffentlichkeit stellt sich immer wieder in sozialwissenschaftlicher Hinsicht als Herausforderung für die Untersuchung von Öffentlichkeit heraus, während sie in gesellschaftlicher Hinsicht Anschlussfähigkeit und Legitimationskraft sicherstellen.

Daher soll hier ein anderer Weg gewählt werden, nämlich eine historisch-kritische Untersuchung von Transparenz. Sie setzt zunächst beim Transparenzbegriff an, um die *spezifische* Rationalität und die *situationsabhängige* Attraktivität von Transparenz zu untersuchen. Die zentrale These lautet, dass Transparenz ein historisch-spezifisches Verständnis von Öffentlichkeit impliziert, das insbesondere in Situationen aufgerufen wird, in denen ein hoher Grad an Ungewissheit besteht, die von den Akteuren als bedrohliche Unsicherheit wahrgenommen wird. Transparenz stellt dann den Versuch dar, Sicherheit zu generieren, indem Öffentlichkeit zur Formalisierung und Regulation von Verhalten eingesetzt wird.

Im Folgenden will ich zunächst die Einsatzpunkte und Ideengeschichte von Transparenznormen rekonstruieren (Kapitel 2.). Auf dieser Basis werde ich die Operationsweise und Gestaltungsansätze von Transparenz herausarbeiten, um daraufhin die nicht intendierten Effekte des Transparenzmechanismus freizulegen (Kapitel 3.). Dabei wird sich zeigen, dass Transparenzöffentlichkeit zwar ein starkes Modell zur Verhaltensregulation anbietet, vielfach aber die selbst gesetzten Ziele durch ihre *eigene* Operationsweise verfehlt. Dies bietet Anlass, um die Ambivalenz aktueller Transparenzrufe zu diskutieren (Kapitel 4.) und sollte darüber hinaus motivieren, nach alternativen Öffentlichkeitsmodellen zu suchen.

## 2. Der Aufstieg der Transparenz: Einsatzpunkte und Ideengeschichte der Norm

In historischer Hinsicht lassen sich zwei Momente in westlichen Gesellschaften ausmachen, zu denen Transparenzforderungen stark gemacht wurden. Es handelt sich um grundlegende Einschnitte, auf die die Akteure mit Transparenz eine Antwort suchten. Die Transparenzforderungen am Beginn des 21. Jahrhunderts wurzeln dabei in den Krisenerfahrungen der 1970er-Jahre, auf die insbesondere neoliberale Ansätze mit einer Argumentation für mehr Transparenz reagierten.<sup>8</sup> Sie stehen dabei in direkter Tradition mit der „Erfindung“ demokratischer Transparenz durch Jeremy Bentham am Beginn der Moderne. Diese Traditionslinie soll nun nachgezeichnet werden.

Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass Transparenz, obwohl sie im liberalökonomischen Strang besonders stark verwurzelt ist, eine *typisch moderne, utilitaristische Antwortstrategie auf den Umgang mit Unsicherheit* vorschlägt. Aus diesem modernistischen Charakterzug lässt sich die breite Attraktivität des Konzeptes verstehen: Transparenz entwickelt immer dort eine hohe Anziehungskraft, wo *erstens* das Problem von Kontingenz bzw. Ungewissheit auftritt, dieses Problem *zweitens* als bedrohlich oder gefährlich interpretiert wird und *drittens* eine Handlungsrationalität zur Verfügung steht, in der der kausale Steuerungsmechanismus als wirkmächtiges Instrument der Problembearbeitung angesehen wird. Die Metaphorik der Transparenz ermöglicht dann, ein Set an Verhaltensnormen und Praktiken zu entwickeln, das mehr Sicherheit herstellen soll – pointiert gesagt: Sicherheit durch Sichtbarkeit.

---

mehr Wissen und Offenheit für Innovationen einfordern. In den 1970er-Jahren vertrat z.B. Michel Foucault eine solche Position.

<sup>8</sup> Dazu auch August 2018b.

## 2.1. Die (neo)liberale Argumentation für Transparenz seit den 1970er-Jahren

Nach dem Zweiten Weltkrieg war Öffentlichkeit zwar ein hohes Gut in den westlichen Demokratien; von Transparenz haben aber nur wenige gesprochen.<sup>9</sup> Der Aufstieg der gegenwärtigen Transparenznorm begann erst, als die politische Ordnung der Nachkriegszeit in eine fundamentale Krise geriet, die eine Neuverständigung über die gesellschaftlichen und politischen Ordnungsmuster erzwang. Soziologie und Geschichtswissenschaften haben die besondere Transformation, die sich in den 1970er-Jahren vollzog, in den vergangenen Jahren vermehrt unter den Stichworten „Strukturbruch“ oder „Strukturwandel der Moderne“ thematisiert.<sup>10</sup>

Konkret lässt sich dieser Strukturwandel an drei Bereichen kurz illustrieren, die auch von den Zeitgenossen intensiv diskutiert wurden.<sup>11</sup> *Erstens* waren die Nachkriegsgesellschaften mit einer ökonomischen Krise konfrontiert: Die Wachstumsraten brachen ein und erreichten zeitweise sogar Negativwerte, während zugleich Arbeitslosigkeit und Inflation anstiegen. Diese Situation war nicht nur ein fundamentaler Bruch mit dem Erfahrungshorizont der Wirtschaftswunderzeit; es war auch ein Bruch mit der keynesianischen Theorie, die das volkswirtschaftliche Handeln der Zeit angeleitet hatte, die nun auftretende Situation der „Stagflation“ aber nicht erklären konnte.<sup>12</sup>

Dieser epistemologische Bruch in der Wirtschaftstheorie wurde – *zweitens* – von immer schärfer werdenden sozialen Konflikten begleitet. Sie umfassten sowohl den „alten“ sozialen Konflikt zwischen Kapital und Arbeit, der nun unter dem Druck der Wirtschaftskrise an Fahrt gewann, als auch die Proteste der Neuen Sozialen Bewegungen. Das gesteigerte Konfliktpotenzial wurde nun von den Zeitgenossen unterschiedlich eingeordnet: Während manche sahen, dass der Staat seinem Versprechen auf Partizipation nicht nachkam, diagnostizierten andere umgekehrt das Versagen der Steuerungskapazität des Staates, die für den Zusammenhalt der Gesellschaft notwendig sei.

Nachdem damit die Partizipations- und Integrationsversprechen des Staates brüchig geworden waren, wurde – *drittens* – auch das Friedensversprechen des Staates hinterfragt, weil im Inneren in zahlreichen Ländern terroristische Gruppierungen wie die Irish Republican Army Anschläge auf Eliten und Bevölkerung verübten und nach außen die Staaten im Zuge des Ost-West-Konfliktes aufrüsteten und zudem an den Rändern Europas heiße kriegerische Konflikte wie der Jom-Kippur-Krieg auftraten. Weil die Regierungen nach 1945 mit dem Versprechen auf Prosperität, Partizipation und Friedfertigkeit angetreten waren, verlor das bestehende politische Ordnungsmodell mit seinem Anspruch auf eine zentrale, staatliche Steuerung der Gesellschaft seine Glaubwürdigkeit.

In dieser Situation, in der das gerade erst eingerichtete demokratische Ordnungsmodell zu zerfallen schien, boten liberalökonomische Ansätze eine Erklärung und einen Ausweg an. Sie attackierten dafür das vorangegangene Demokratiekonzept für sein überschwängliches Vertrauen in die politischen Akteure und

---

<sup>9</sup> Zur Vorgeschichte von Transparenz in den USA auch *Schudson* 2015.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. *Doering-Manteuffel* u.a. 2016; *Reckwitz* 2017; *Rosa* 2005.

<sup>11</sup> Eine ausführliche Darstellung bietet *August* 2019.

<sup>12</sup> *Steiner* 2008.

setzen dagegen die Prämissen der Rational- und Public-Choice-Theorie.<sup>13</sup> Demnach müsse man davon ausgehen, dass jeder Mensch ein Nutzenmaximierer sei. In der aktuellen Demokratiekonzeption hätten die Eliten alle Chancen bekommen, um ihren eigenen Nutzen zu maximieren und würden damit völlig rational handeln. Dieses rationale Handeln habe aber den Effekt, dass die „öffentlichen Güter“ (*public goods*) nach und nach zerfallen. Ein zentrales Problem bestehe dabei darin, dass auf der anderen Seite auch die Informationsbeschaffung für die Bürgerinnen und Bürger viel zu kostenintensiv sei, um eine informierte Entscheidung zu ermöglichen, sodass sie beim Wählen auf *short cuts* zurückgreifen. Diese rationale Irrationalität sei letztlich der Grund für die tiefgreifende Krise der 1970er-Jahre.<sup>14</sup>

Ausgehend von dieser Logik bietet Transparenz zwei Versprechen an: Durch sie werde einerseits das Handeln der politischen Akteure unter permanente Beobachtung durch externe Akteure gestellt, die in Rational-Choice-Modellen als *the public* auftreten.<sup>15</sup> Auf diese Weise lassen sich dann die Interessen der politischen „Agenten“ an jene der „Prinzipale“ binden, sodass sie nicht mehr ihren eigenen Nutzen verfolgen. Andererseits ist Informationstransparenz in diesen Modellen eine zentrale Variable für die Rationalität sozialen Handelns: Desto mehr Informationen zur Verfügung stehen, desto sicherer ist, dass die bestmögliche Entscheidung getroffen wird. Infolge dieser Argumentation entwickelte vor allem das New Public Management in den 1980er-Jahren ein ganzes Arsenal an institutionellen Reformvorschlägen und Audit-Techniken (monitoring, benchmarking, Qualitätssicherung), mit dem transparente Öffentlichkeiten institutionalisiert werden könnten.<sup>16</sup> Das Versprechen dieser Strategie war, dass Transparenz die Unsicherheiten und Gefahren minimiert und zugleich Legitimität und Effizienz maximiert.

## 2.2. Die utilitaristische Tradition der Transparenz

Die ideengeschichtliche Grundlage für diesen Argumentationsgang und für den metaphorischen Gebrauch von Transparenz in Bezug auf Management legte der Utilitarismus. Dessen Begründer, der britische Jurist Jeremy Bentham, formulierte als erster eine demokratische Ordnung, die die Transparenznorm ins Zentrum stellte.<sup>17</sup> Während die 1970er-Jahre in den Sozialwissenschaften als Strukturwandel der Moderne bezeichnet werden, ist Transparenz bei Bentham eine Antwort auf den Anbruch der Moderne.

Auch am Beginn der Moderne lassen sich Kontingenzeinbrüche ausmachen, die dann von Bentham als gefährliche Unsicherheiten interpretiert wurden: Zum einen brach die göttliche Heilsgewissheit weg, sodass sich die bisher göttliche verbürgte Qualität von Wissen und Zukunft auflöste und der Mensch auf sich selbst als Quelle von Wissen und Zukunft zurückgeworfen wurde.<sup>18</sup> Zum anderen wurde das ständische Netz

---

<sup>13</sup> Vgl. *Buchanan/Tullock* 1967; *Buchanan* 1984.

<sup>14</sup> Vgl. *Brittan* 1975.

<sup>15</sup> Vgl. *Hollyer* u.a. 2018.

<sup>16</sup> *August* 2018b, S. 136-138; *Erkkilä* 2012, S. 10-15; *Reilley* 2019.

<sup>17</sup> Dazu ausführlich *Rzepka* 2013.

<sup>18</sup> Als Reaktion auf das erkenntnistheoretische Problem hatte bereits Descartes' „Cogito, ergo sum“ das erkennende Subjekt ins Zentrum gerückt. Im Empirismus wurde dann Erkenntnis an die empirische Beobachtung zurückgebunden. Der Empirismus überwand in seinen Augen damit die transzendentalen Spekulationen über angeborene Ideen, die den Rationalismus des Subjektes ausgezeichnet hatten. In philosophischer Hinsicht gilt John Lockes „Essay concerning Human Understanding“ oft als Gründungsdokument (*Puster* 2010).

sozialer Sicherheit durch die flüchtige Sicherheit von Arbeitskraft und Eigentum ersetzt, während zugleich die Bevölkerungszahlen explodierten. Infolgedessen wurden immer mehr Arme produziert und die bürgerliche Mittelschicht sah sich selbst in Gefahr.<sup>19</sup> Waren auf diese Weise Erkenntnis- und Sozialordnung destabilisiert, brach mit der Französischen Revolution auch die politische Ordnung ein. Nach dem Ende des absolutistischen Staates und dem Scheitern der bürgerlichen Revolution in Frankreich, blieb ein politisches Vakuum zurück. Gerade diese Situation der Ungewissheit stimulierte in Europa neue Ordnungsvorschläge und bot damit die Grundlage für die Ideenemission, die sich zwischen circa 1750 und 1830 ereignete und die modernen demokratischen Gesellschaften des Westens nachhaltig prägte. Unter diesen normativen Ideen war auch die Idee der Transparenz, die von Bentham entwickelt wurde.

Die Grundlagen für diese normative Idee übernahm Bentham in erster Linie aus der Physik, deren Empirismus eine Antwort auf die erkenntnistheoretische Problemstellung der Zeit anbot.<sup>20</sup> Die Leistungsfähigkeit des empiristischen Ansatzes demonstrierte dabei die Neubegründung der Physik in der Mechanik durch Isaac Newton. Dabei hatte Newton mit der Mechanik bei seinen Zeitgenossen die (von ihm nicht beabsichtigte) Vorstellung geweckt, die Bewegungen der Welt verliefen nach einem kausalen Mechanismus, der sich auch zur Steuerung von Prozessen verwenden ließe, nachdem man einmal die Gesetzmäßigkeit erkannt hatte. Für die Entdeckung dieser Gesetze hatte Newton nicht nur transparente Linsen und Flüssigkeiten genutzt, er hatte Transparenz auch ins Zentrum seiner Arbeiten über Optik gestellt. Newton ging davon aus, dass alle Körper letztlich transparent seien und nur durch Lichtbrechungen opak würden. Wenn Transparenz daher als physikalisches Erkenntnis- und Steuerungsmedium dienen konnte, war es in den Augen Benthams auch ein guter Kandidat für die Reformulierung der moralischen Ordnung. Er bezeichnete sich daher selbst als Newton der Moralphilosophie und überformte die Idee der Publizität, mit der sich viele Aufklärer wie etwa Immanuel Kant gegen klerikale und absolutistische Ordnungsversuche wendeten, mit Ideen aus Mechanik und Optik, um so ein neues Visibilitätsarrangement zur Grundlage sozialen „Managements“ zu machen.

Bentham begann als erstes damit, eine Moralmechanik zu entwickeln. Sein moralphilosophisches Hauptwerk „*Introductions to Morals and Legislation*“ fängt mit einer berühmten Formulierung an, die den Utilitarismus begründete: „Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, *pain* and *pleasure*. [...]. The *principle of utility* recognises this subjection, and assumes it for the foundation“.<sup>21</sup> Das Nützlichkeitsprinzip nimmt also an, dass das menschliche Verhalten durch die Wahrnehmung von Freude und Leid direkt gesteuert wird. Daher würden Menschen versuchen, ihr eigenes Wohl zu maximieren, wenn sich die Gelegenheit ergäbe („self-interest principle“). Schon Bentham argumentierte aber, dass darin ein Problem für das Wohl aller anderen bestehe. Überlasse man nämlich Eliten sich selbst, werden sie ihre Machtposition zu ihrem eigenen Wohl ausnutzen und auf Kosten der Öffentlichkeit abladen. Bentham stand daher Menschen mit Macht sehr misstrauisch gegenüber: „In the breast of every ruler [...] the actual end or object of pursuit, has [...] been his own greatest happiness“.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Bohlender 2010.

<sup>20</sup> Zum Folgenden, einschließlich weiterer Primärbelege, Rzepka 2013, S. 33-46.

<sup>21</sup> Bentham 1962a, S. 1.

<sup>22</sup> Bentham 1962b, S. 4.

Dieses Misstrauen gegenüber Eliten prägt Benthams Demokratietheorie, mit der er versuchte, die Ordnungseinbrüche der Zeit zu kompensieren. Schon früh forderte er, dass die Gesetzgebung ein System von Anreizen (*pleasure*) und Sanktionen (*pain*) einrichten müsse, durch das sich die Interessen der Herrschenden automatisch anpassen. Diese Moralmechanik ließe sich durch ein Arrangement größtmöglicher Sichtbarkeit in Gang setzen, denn wenn Menschen annehmen, unter permanenter Beobachtung zu stehen, würden sie automatisch ihr Verhalten an die Erwartungshaltungen der Beobachtenden anpassen, um Sanktionen zu entgehen und Gratifikationen zu erhalten. Transparenz diene so als Schlussstein, mit der die bedrohliche Unsicherheit der Zeit gebändigt und das „größte Glück der größten Zahl“ produziert werden könne („greatest-happiness principle“).

Dass Transparenz das „universelle“ Prinzip moralökonomischer Steuerung sein könnte, entwickelte Bentham zunächst in den berühmten Schriften über das Panopticon.<sup>23</sup> Dort ging er von der architektonischen Transparenz eines runden Gefängnisbaus aus, in dessen Mitte ein Turm für die Wärter stand. Die Glas-Stahl-Konstruktion des Gebäudes sollte erreichen, dass die Häftlinge annahmen, dass sie beobachtet werden könnten und daher ihr Verhalten an die Erwartungen der Wächter anpassen. In einem zweiten Schritt übertrug Bentham dann diese materiale Transparenz metaphorisch auf das Gefängnismanagement. Letztlich müsste auch die – bei Bentham: privatwirtschaftliche – Organisation des Gefängnisses kontrolliert werden, weil sie sonst ebenfalls ihre Machtposition ausnützen würde. Die Öffentlichkeit hätte sich hier bisher viel zu nachgiebig gezeigt. Sie sollte als letzte Kontrollinstanz auftreten, und zwar sowohl in physischer Form durch Besuche des Gefängnisses als auch in nunmehr metaphorisierter Form durch die misstrauische Kontrolle des Managements, das seine Geschäftsführung transparent zu organisieren habe. Dadurch werde „schlechtes“ Verhalten vermieden:

„*Principle of Publicity, or Transparent-management principle*. This regards *motives* as well as *means*. The more universally the particulars of the management are held up to view, the more universally the means of observing, and thence of adopting whatever is good, and of observing, thence of avoiding whatever is bad, are held up to view: and the stronger the force (because of the greater *certainty*) with which the motives derivable from the *popular* or *moral*, as well as those derivable from the *political* or *legal* sanction operate towards the insuring such adoption and avoidance.“<sup>24</sup>

Diese Grundüberlegung, durch Transparenz Sicherheit zu generieren, übernahm Bentham schließlich auch für seine Demokratietheorie.<sup>25</sup> An die Spitze der Demokratie stellte er dabei das *public opinion tribunal*, das Tribunal der öffentlichen Meinung, das permanent mit wachem Auge über die herrschenden Eliten richten und sie steuern soll. Damit bot Bentham eine Alternative an, die sich gegen die monarchische Herrschaft wendete, die durch ihre Inszenierungen und Zeremonien die Öffentlichkeit zu täuschen versucht und zugleich auch die „republikanische“ Option der Jakobiner ersetzen konnte, die bald nach der Revolution zu einem Massenmord an der eigenen Bevölkerung degeneriert war. Formen der Herrschaft, die auf Tugend

---

<sup>23</sup> Bentham 1962c; vgl. Rzepka 2013, S. 79-81.

<sup>24</sup> Bentham 1962d, S. 381.

<sup>25</sup> Bentham 1962b; Bentham 1999; vgl. zu seiner Demokratietheorie Rzepka 2013, S. 89-114; Schofield 2009, S. 221-303.

(Republikanismus) oder Herkunft (Absolutismus) beruhen, wollte Bentham durch eine transparente Demokratie ablösen, der er das Motto „security against misrule“ gab.<sup>26</sup>

### 2.3. Transparenz als modernistisches Regulierungsmodell

Die liberalökonomische Traditionslinie sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sowohl die normative Transparenzidee als auch die daraus entwickelten regulativen Praktiken politisch flexibel sind und auch in anderen politischen Strömungen und sozialen Organisationszusammenhängen aufgenommen werden können. Als regulative Idee kann Transparenz daher in allen Zusammenhängen angebracht werden, in denen die Organisation sozialer Prozesse gesteuert werden soll, z.B. auch als Steuerungsinstrument zwischen Automobilherstellern und ihren Zulieferern,<sup>27</sup> bei der Software der Arbeitsvermittlung<sup>28</sup> oder in der Arbeit mit Drogenkonsumenten.<sup>29</sup>

Diese Polyvalenz tritt bereits in Benthams ursprünglichem Modell zutage. Denn Benthams Ansatz ist zwar dezidiert liberal ausgerichtet, er richtet sein Misstrauen aber auch gegen die Unternehmen, die öffentliche Aufgaben übernehmen. Sein Modell folgt einer grundlegenderen, typisch modernen Konstruktionslogik, die versucht, bisher Unverfügbares mithilfe empirischer Evidenz verfügbar zu machen und folgt dabei einer Steigerungslogik, nach der mehr Informationen automatisch zu besseren Entscheidungen führen würden.<sup>30</sup> Sowohl die mechanische Entwicklungslogik als auch die Fortschrittsidee sind typische Merkmale moderner Theorien.

Neben Bentham hat z.B. auch Immanuel Kant von einem Mechanismus der Antagonismen gesprochen, der zu einer allmählichen Entwicklung der Menschheit zum Besseren führe.<sup>31</sup> Dies ist umso bemerkenswerter, als dass Kant in moralphilosophischer Hinsicht häufig als Gegenspieler von Bentham gilt. Denn Kant geht von vorher feststehenden moralischen Regeln aus, die man erkennen und nach denen man sich richten müsse (Deontologie). Demgegenüber steht laut Benthams Utilitarismus die moralische Qualität von Handlungen nicht *a priori* fest, sondern bemisst sich stets nur an ihren *Folgen* (Konsequentialismus). Dennoch verbindet beide nicht nur das politische Plädoyer für Publizität, sondern auch die vernunftaufklärerische Überzeugung von der Mechanik des Fortschritts.

Es ist dabei ein weiterer Zug der – von Luhmann in kritischer Distanz so genannten – „Vernunftaufklärung“,<sup>32</sup> dieser Fortschrittsidee eine transzendente Dimension zu geben. Als Christopher Hood mit Blick auf die Popularität von Transparenz von einer quasisakralen Aura sprach,<sup>33</sup> hat er unbemerkt eine Hintergrundannahme freigelegt, die sich ideengeschichtlich nachverfolgen lässt: Die Transparenzidee nimmt an, dass die Akkumulation von Informationen nicht nur zur Verbesserung des Urteils führt, sondern sich dadurch sogar einem *objektiven, neutralen Urteil* annähert. Auf diese Weise säkularisiert Transparenz

---

<sup>26</sup> Bentham 1962b, S. 97.

<sup>27</sup> Stark 2018.

<sup>28</sup> Alber 2018.

<sup>29</sup> Kühnert 2018.

<sup>30</sup> Für die Bestimmung der Moderne über Verfügbarkeit und Steigerungslogik vgl. Rosa 2016.

<sup>31</sup> Kant 1977, S. 42.

<sup>32</sup> Programmatisch Luhmann 2009, S. 84.

<sup>33</sup> Hood 2006, S. 3.

eine Vorstellungswelt, die vormalig in der christlichen Lehre der Heilsgewissheit abgelagert war.<sup>34</sup> Der katholisch geprägte Publizist Bertrand de Jouvenel hat sogar die starke These vertreten, es handele sich daher beim Liberalismus generell um eine „Licht-Philosophie“, die nach dem Licht Gottes strebe.<sup>35</sup> Die Transparenzidee, die gerade in Abgrenzung zum klerikalen Führungsanspruch entstand, stellt in gewisser Weise den Versuch dar, die Heilsgewissheit nach dem Zerfall der theologisch abgesicherten Sozialordnung symbolisch zu retten, indem Bentham die Erwartungen auf einen formalen Mechanismus empirischer Evidenzen projizierte. Durch diesen Wirkmechanismus der Transparenz würde Politik in eine Herrschaft des Verstandes überführt werden, die zum größten Glück der größten Zahl führt.

Es ist diese utilitaristische (Glück der größten Zahl) und modernistische (Fortschritt durch formale Mechanik) Prägung der Transparenzidee, die sie für eine Vielzahl politischer Strömungen und organisatorischer Lösungsversuche anschlussfähig werden ließ. Insbesondere sozialistische und sozialdemokratische Projekte, die ihren Ursprung ebenfalls am Beginn der Moderne haben, können daher Transparenzforderungen problemlos in ihr Programm integrieren. Ein Beispiel hierfür ist das Bauhaus, zu dem Architekturgrößen wie Martin Gropius gehörten, die versuchten, mithilfe formaler und transparenter Architektur das gesellschaftliche Wohl zu erreichen. Auch hinter ihrer Idee von Transparenz stand ein utilitaristisches Demokratieverständnis, das allerdings Demokratie als sozioökonomische Lebensform betrachtete und daher Fabriken und Wohnungen ins Zentrum stellte. Transparente Gebäude sollten hier das Wohnen und Arbeiten für Arbeiter hygienischer und sicherer machen.<sup>36</sup>

Zeitlich parallel zum Bauhaus entwickelte sich um 1900 vor allem in den USA auch eine „progressive“ politische Bewegung, die den Ausbau von Publizitätsmaßnahmen forderte.<sup>37</sup> In diesem Zusammenhang entstand auch der Artikel „What Publicity Can Do“ des späteren US-amerikanischen Verfassungsrichters Louis D. Brandeis. Direkt am Anfang präsentierte Brandeis Publizität dort „as a remedy for social and industrial diseases“, denn: „Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman“.<sup>38</sup> Dieser Spruch, der heute vielfach als Leitlinie der Transparenznorm zitiert wird,<sup>39</sup> stellt unmittelbar die Verbindung zu modernen Hygiene- und Kontrolldiskursen her. Für Brandeis übernahm Licht – metaphorisch und materialiter – die *Funktion der Polizei* und verbürgte durch seine desinfizierende Kraft die *Reinheit der Gesellschaft*. Wenn heute Transparenzaktivisten auf Brandeis verweisen, schreiben sie sich selbst nicht nur eine eigene Tradition des Transparenzstrebens, sie schreiben auch die modernistischen Reinheits- und Kontrollfantasien fort, ohne ihre Implikationen kritisch zu reflektieren. Dabei richtete sich Brandeis im Übrigen weniger gegen den Staat als gegen Banker, die seiner Ansicht nach ihre Provisionen und Gewinne veröffentlichen sollten, weil die immense Wohlstandssteigerung dieses Berufszweiges ihnen auch immer mehr Macht zuwachsen ließe. Sie hat damit eine dezidiert andere Ausrichtung als die Transparenzforderungen seit den 1970er-Jahren.

---

<sup>34</sup> Für Beispiele aus dem Neuen Bauen August 2018a; für Bentham im Detail Rzepka 2013, S. 82-85.

<sup>35</sup> Jouvenel 1963, S. 283.

<sup>36</sup> Ausführlich August 2018a.

<sup>37</sup> Pozen 2018.

<sup>38</sup> Brandeis 1914, S. 92.

<sup>39</sup> Ein Beispiel dafür ist die Sunlight Foundation.

### 3. Der Mechanismus der Transparenz: Systematik und nicht intendierte Effekte

#### 3.1. Ausgangspunkt: Ungewissheit und Misstrauen

Die Darstellung ist bisher zentralen Momenten und Akteuren gefolgt, die Transparenz als Lösung politischer und sozialer Probleme stark gemacht haben. Aus dieser historischen Perspektive lassen sich durch Vergleiche systematische Erkenntnisse über die Rationalität und die Effekte von Transparenz gewinnen, die man unter Einbezug weiterer Forschungsergebnisse zu einer Theorie der Transparenz verbinden kann. In dieser systematischen Hinsicht ist Transparenz eine Antwort auf das Gefühl von bedrohlicher Unsicherheit. Unsicherheitsgefühle interpretieren Kontingenz als Bedrohung. Von dieser negativen Erwartungshaltung aus reagiert man auf die wahrgenommene Unsicherheit mit Misstrauen: Man geht z.B. davon aus, dass Politikerinnen oder Beamte ihre Macht zu ihrem eigenen Nutzen verwenden werden und die Bürgerinnen und Bürger dafür die Kosten tragen müssen. Von dieser Prämisse aus lässt sich dann nach Praktiken suchen, die das unterstellte Fehlverhalten verarbeiten und nach Möglichkeit die angenommene Bedrohung reduzieren. Dabei liegt die Grundidee von Transparenz darin, dass die Suggestion von Beobachtung zu einer Anpassung des (potenziell bedrohlichen) Verhaltens an die angenommene Erwartungshaltung des Publikums führt (sofern dieses Publikum tatsächlich über Sanktionsmaßnahmen verfügt). Transparenz manipuliert also Verhalten so, dass „security against misrule“ entsteht. Eine besondere Leistung der Transparenzmetapher ist, dass aus ihrer starken Bildkraft ein ganzes Set unterschiedlicher Praktiken abgeleitet werden konnte, mit denen Transparenz letztlich Misstrauen im Alltag implementiert.

Dieser Befund mag in doppelter Hinsicht irritieren. Erstens widerspricht er der gängigen Proklamation, Transparenz schaffe Vertrauen. Nicht nur die berühmte Hamburger Transparenzinitiative warb mit diesem Slogan, auch in Governance-Konzepten und Rational-Choice-Theorien findet sich immer wieder diese These. Demgegenüber hat Jeremy Bentham sehr deutlich gemacht, dass Transparenz ein „system of *distrust*“ ist.<sup>40</sup> Diese Grundüberlegung, die am Beginn der politischen Transparenznorm stand, ist auch recht einfach nachzuvollziehen: Denn wer darauf vertraut, dass die Regierung richtig handelt, braucht das Handeln der Regierung nicht zu überwachen. Der Ausgangspunkt sowohl der Bentham'schen als auch der jüngeren Transparenznorm ist aber gerade das Misstrauen in die Arbeit der politischen Akteure. Der negative Zusammenhang zwischen Transparenz und Vertrauen hat sich nicht ohne Grund auch in sprachlichen Redewendungen niedergeschlagen: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser; wobei sich metaphorisch dann *blindes* Vertrauen und *allsehende* Kontrolle gegenüberstehen. Auch innerhalb der Transparenzforschung konnte sich die These der Vertrauensgenerierung durch Transparenz nicht halten.<sup>41</sup>

Allerdings ist – zweitens – aus demokratietheoretischer Perspektive freilich fragwürdig, ob dies ein Problem darstellt. So war z.B. Bentham der Auffassung, alle guten politischen Institutionen beruhen auf Misstrauen.<sup>42</sup> In der Gegenwart aber hat sich die Vorstellung durchgesetzt, Vertrauen sei gut, Misstrauen sei schlecht. Doch diese Moralisierung von Ver- und Misstrauen trägt weder zum Verständnis von Transparenz

---

<sup>40</sup> Bentham 1999, S. 37.

<sup>41</sup> August 2018b; Fine Licht 2011; Grimmelikhuijsen u.a. 2013; Richter 2017; Wewer 2017.

<sup>42</sup> Bentham 1999, S. 37.

noch von repräsentativer Demokratie bei,<sup>43</sup> weil maßgebliche Mechanismen der liberalen repräsentativen Demokratie auf Misstrauen beruhen; ansonsten bräuchte es weder parlamentarische Kontrollverfahren gegenüber der Regierung noch eine freie Presse oder die Möglichkeit periodischer Abwahl.

Es lässt sich jedoch die These aufstellen, dass Demokratien insofern auf Vertrauen beruhen, damit Misstrauen nicht dysfunktional für das gesamte System wird. Denn wie Niklas Luhmann herausgearbeitet hat, hat Misstrauen eine inhärente Tendenz zur Selbstverstärkung, weil sich letztlich keine absolute Gewissheit generieren lässt: „Wer mißtraut, braucht mehr Informationen und verengt zugleich die Informationen, auf die zu stützen er sich getraut.“<sup>44</sup> Dadurch komme es sukzessive zu einer Paralyse des Systems, weil der Grund des Handelns wegbreche. Die Nützlichkeit von Transparenz hängt insofern nicht zuletzt von ihrer kontextuellen Einbettung ab.<sup>45</sup> Nur im Rahmen von generellem Vertrauen, so lässt sich vermuten, können Misstrauenspraktiken zuträgliche Effekte entfalten. Man bräuchte dann eine alternative Öffentlichkeitskonzeption, die in der Lage ist, Vertrauen zu generieren, um ein Gegengewicht zu jenem Misstrauen zu bieten, das durch Transparenzpraktiken institutionalisiert wird.

### 3.2. Praktiken der Transparenz: die Formalisierung und Rationalisierung von Verhalten

Vergleicht man Organisationsvorschläge miteinander, die auf Transparenz abzielen, lassen sich vier Kategorien von Praktiken auffinden, die überraschenderweise über die Zeit erstaunlich stabil sind, auch wenn freilich – nicht zuletzt wegen technologischer Entwicklungen – neue Variationen in den Kategorien hinzutreten.<sup>46</sup> Dabei greifen sowohl die Praktiken als auch die Kategorien ineinander und prägen ein distinktes Profil der Öffentlichkeit aus.

Im Transparenzregime zielt Öffentlichkeit *erstens* auf *lineare, hierarchische Ordnungsmodelle*. Dieses Ordnungsmuster ist bereits an der Grundstruktur deutlich zu erkennen, in der „die“ Öffentlichkeit den politischen Funktionären übergeordnet wird, um ihren direkten Steuerungsanspruch geltend zu machen. Diese Vorstellung, die im Übrigen im Konflikt mit Gewaltenteilung steht, prägte nicht nur Benthams *public opinion tribunal*, sondern findet sich auch im New Public Management. Dieses reformulierte die Demokratie in Form von Principal-Agent-Beziehungen, die „wie in einer Kette“ vom obersten bis zum untersten Glied hinunterreichen würden.<sup>47</sup> Die transparente, hierarchische Institutionenordnung stelle dabei einerseits sicher, dass jeder Agent einen eigenen, „klar definierten“ Handlungsspielraum habe, um seine Aufgabe zu erfüllen, während sie sein Verhalten andererseits permanent beobachtbar mache, sodass Fehlverhalten entdeckt, eindeutig zugeordnet und sanktioniert werden könnte. Die „transparency of the system“<sup>48</sup> bzw. die „transparency in the overall structure and functions of government“<sup>49</sup> wirkt so sowohl als Medium der

---

<sup>43</sup> Suntrup 2018.

<sup>44</sup> Luhmann 2009, S. 93.

<sup>45</sup> Cucciniello u.a. 2017.

<sup>46</sup> Ausführlich dazu bereits August 2018b.

<sup>47</sup> Siehe etwa Moe 1984.

<sup>48</sup> Bentham 1962b, S. 63.

<sup>49</sup> Kopits/Craig 1998, S. 5 (Herv. entfernt).

Erkenntnis als auch als Medium kausaler Steuerung, indem sie vorab Verhalten nahelegt und nachträglich Sanktionen ermöglicht.

Eine *zweite typische Praxis* transparenter Öffentlichkeitskonzeptionen ist *Glasarchitektur*. Die Gestaltung öffentlicher Räume gehört im Grunde zu jedem Regime der Öffentlichkeit; so hat die griechische Polis mit ihrem Modell radikaler Präsenzöffentlichkeit die *agora* und die Römische Republik das *forum* geschaffen, wobei in der Römischen Republik daneben noch das Senatsgebäude trat und so eine doppelte Verräumlichung von Öffentlichkeit stattfand: auf der einen Seite die entscheidende Versammlung der Bürger, auf der anderen Seite die beratende Versammlung der früheren Amtseliten. Für transparente Öffentlichkeiten ist ideengeschichtlich betrachtet Glasarchitektur in besonderer Weise grundlegend, weil Bentham zuerst das architektonische Prinzip der Steuerung entdeckte, bevor er es auf Bereiche der Geschäftsführung übertrug. Dabei hat sich inzwischen ein metaphorischer Zirkelschluss ergeben: Wurde Transparenz erst von der Architektur auf eine demokratische Ordnung übertragen; wird nun davon ausgegangen, dass Transparenz konstitutiver Bestandteil einer Demokratie ist und sich dies auch in den Gebäuden widerspiegeln müsse.

Die Idee hinter der transparenten Bauweise war dabei anfangs zweiseitig: Einerseits schaffe Licht effizientere und gesündere Arbeits- und Lebensbedingungen, andererseits werde dadurch das Handeln der Funktionäre erst tatsächlich einsehbar. Daher entwarf Bentham eine Parlamentsarchitektur, die – ganz ähnlich wie im Deutschen Bundestag – eine runde Form und gläserne Zuschauertribünen hat. Auch für die Ministerialarchitektur schlug er z.B. gläserne Decken und eine polygonale Bürostruktur vor. Von der Sichtbarkeit abgeschirmt sind aber die einzelnen Bürger, deren Privatsphäre durch einzelne Warteböden geschützt werden soll. Über die Geheimhaltung und Unsichtbarkeit entscheidet bei ihm letztlich die Privatsphäre des *bourgeois*, nicht die Amtssphäre des Politikers.<sup>50</sup> Diese Trennung findet sich auch in gegenwärtigen Transparenz-Vorschlägen.<sup>51</sup>

Während diese beiden Kategorien im doppelten Sinne auf die Institutionenarchitektur zielen, versuchen zwei weitere Kategorien, den politischen Diskurs transparent zu machen. Die dritte Kategorie an Praktiken ist dabei vermutlich die meist genannte Forderung, nämlich *Publizität im Sinne der drei Stadien Dokumentation, Publikation und Monitoring*. Infolgedessen entwickeln die Organisationen – sei es im Staat oder in anderen Organisationen – selbst umfängliche Systeme der Registratur und Dokumentation ihrer Prozeduren, von denen im Transparenzmodell größtmögliche Zugänglichkeit verlangt wird; gleichzeitig sollen aber auch externe Beobachter wie Medien oder Nichtregierungsorganisationen eigene Beschreibungen anbieten. Dieser Bereich ist einerseits durch das Design von Indikatoren, Benchmarking- und Begutachtungsverfahren in den zurückliegenden dreißig Jahren und andererseits durch das Aufkommen immer neuer zivilgesellschaftlicher „Watchdogs“ – von Blogs bis hin zu großen Stiftungen – massiv expandiert. Beide Phänomene zählen zu den sichtbarsten Folgen der aktuellen Form transparenter Öffentlichkeit, wobei sie durch die einfacheren Produktionsbedingungen der Digitalisierung gestützt werden.

---

<sup>50</sup> Rzepka 2013, S. 106-107.

<sup>51</sup> Vgl. Sifry 2011.

Es ist allerdings bezeichnend, dass dies nicht der letzte Schritt der „Transparentisierung“<sup>52</sup> ist, denn *Transparenz zielt auch auf die Durchsichtigkeit des einzelnen (Sprech-)Aktes*. Schon Bentham schlug vor, aus dem politischen Diskurs Metaphern und Symbole so weit wie möglich zu verbannen, weil diese letztlich der Täuschung des öffentlichen Auges dienen. Man müsse politische Eliten darauf verpflichten, ihre eigenen Äußerungen so „rein“ wie möglich zu halten, während man das Handeln an möglichst klare und konkrete Geschäftsordnungen binden sollte. Die so gereinigten politischen Prozesse zeichnen sich durch „the utmost degree of clearness, correctness, and completeness possible“ aus.<sup>53</sup> Die gleiche Semantik findet sich in gegenwärtigen Transparenzforderungen wieder. So heißt es bei dem bereits oben zitierten Policy-Dokument des International Monetary Fund z.B., Transparenz erfordere „[c]lear administrative procedures“ und „simple statutes and implementation“.<sup>54</sup> Erst durch diese Vorkehrung erhalte man die gewünschte Sicherheit.

Insbesondere die letzte Forderung zeigt deutlich, wie sehr Transparenz auf eine Regulation des Sprechens und Handelns abzielt. Dafür bietet sie Anleitungen, die von der Gesamtorganisation bis hin zu den kleinsten Teilen reichen, um eine Rationalisierung des Handelns zu erwirken: Die Öffentlichkeit hinter dem Mechanismus der Transparenz ist dabei eine einzige, standardisierte Öffentlichkeit, die an der Spitze von Entscheidungen steht. Sie dispositioniert außerdem zu einer generell misstrauischen Haltung gegenüber politischem Handeln und fokussiert auf Bedrohungssituationen. Um diese Unsicherheit zu reduzieren, soll Handeln möglichst in *klar vorgegebene formelle Bahnen* überführt werden, die bis ins Detail nach Einfachheit und Klarheit strukturiert werden. Durch „transparente“ Kriterien wird es sehr einfach, Verhalten einzusehen und zu evaluieren. Öffentlichkeit erhält so in erster Linie zwei Funktionen: Sie funktioniert als ein Kontrollmechanismus, damit die Agenten ihr Handeln an dem einen „öffentlichen Interesse“ ausrichten. Wenn dann aber die Handelnden den Regeln der Transparenz folgen, werden Informationen auch verlässlicher. Die Kontrolldimension wird so um eine Sachdimension ergänzt. Die Vollständigkeit der gereinigten Informationen würde zu einem neutralen, rationalen Urteil führen – dem *one best way*. Doch kann Transparenz dieses Versprechen auf Sicherheit, Neutralität und rationale Effizienz halten?

### **3.3. Nicht intendierte Folgen: Intransparenz, Exklusion, Expertenbeteiligung**

Transparenz zielt darauf ab, möglichst viele Informationen zu generieren. Während in der Logik der Transparenz damit Effizienz- und Qualitätssteigerung verbunden sind, legt eine empirische Beobachtung andere Effekte frei, nämlich Bürokratisierung und Komplexitätssteigerung.

Zunächst müssen Informationen produziert, verschriftlicht, archiviert und verwaltet werden. Für diesen Prozess müssen Organisationen – seien es Unternehmen, Vereine oder politische Einheiten – entsprechend Zeit und Ressourcen aufwenden. Die Effekte werden dabei im Arbeitsalltag von Menschen schnell sichtbar: Ihnen werden nun neben ihrer professionellen Tätigkeit auch umfangreiche Dokumentationspflichten aufgetragen, z.B. im Rahmen von Qualitätssicherungsmaßnahmen. Die Aggregation und Verwaltung der so

---

<sup>52</sup> Heibges 2018, S. 10.

<sup>53</sup> Bentham 1962b, S. 90.

<sup>54</sup> Kopits/Craig 1998, S. 6.

produzierten Daten wiederum muss dann von zusätzlichen Verwaltungsstellen übernommen werden, sodass Organisationen dadurch anwachsen, ohne dass dieses Wachstum zu ihrer inhärenten Leistung beiträgt.

Dabei stellt sich ein paradoxer Effekt ein: Transparenz produziert Intransparenz. Weil die Praktiken der Transparenz mehr und mehr Informationen generieren, ist die einzelne Information am Ende nicht mehr ohne Weiteres aufzufinden. Sie ist nun zwar nicht mehr geheim, aber nach wie vor versteckt, weil sie zur Nadel im Heuhaufen geworden ist. Es kommt, anders formuliert, zu einem *information overload*, weil die Masse an Informationen durch den oder die Einzelne nicht mehr verarbeitet wird. Es ist daher kein Zufall, dass ab den 1970er-Jahren parallel zu den Transparenzforderungen auch die Anzahl der Nichtregierungsorganisationen massiv anstieg, die sich zeitgleich immer stärker professionalisierten.<sup>55</sup> Es kommt zu einer „NGOisierung der Öffentlichkeit“.<sup>56</sup>

Das Problem „undurchsichtiger“ Informationsverarbeitung verlagert sich damit weg vom Staat hin zu anderen Akteuren, die in der Lage sind, aufgrund ihrer internen Organisationsstruktur die Masse der Informationen zu verarbeiten. Die Komplexität und Spezialisierung dieser Organisationen verhindern dabei freilich, dass sie für außenstehende Laien transparent sind. Transparenz generiert so nicht Bürgerpartizipation, sondern zunächst Expertenpartizipation. Sie transferiert eine erhebliche Steuerungsmacht auf große Organisationen, die – z.B. als Interessensverbände von Unternehmensbranchen – über ausreichend Ressourcen verfügen, aber keinem repräsentativ-demokratischen Auswahlprozess unterliegen.

Ob eine öffentliche Verhandlung legislativer Akte der Qualität der Deliberation zuträglich ist, ist daher in der Demokratietheorie durchaus ambivalent beurteilt worden.<sup>57</sup> Dabei lassen sich zwei typische Einwände ausmachen: Erstens mache die öffentliche Verhandlung legislativer Akte die Repräsentanten stärker anfällig für Beeinflussung von außen. Dies ist freilich der Sinn transparenter Verfahren, weil sie die Interessen der Beobachteten an das *universal interest* der Öffentlichkeit anpassen sollen. Diese Logik wird jedoch problematisch, wenn man nicht von einem universellen Interesse ausgeht, sondern – wie eben skizziert – die unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten von Akteuren einbezieht. Gerade die Einflussmöglichkeiten von Unternehmen und Interessensverbänden können aber mit der Verfügbarkeit von Informationen oder mit der öffentlichen Deliberation wachsen, lautet einer der Einwände gegen Transparenz.<sup>58</sup> Dass es eine Bevorteilung bestimmter Gruppen durch transparente Verfahren gibt, wusste und befürwortete jedenfalls auch Bentham. Dabei dachte er allerdings weniger an Organisationen als an eine bestimmte Schicht, nämlich die bürgerliche Mittelschicht, der er unterstellte, dass sie das *universal interest* vertreten würde.<sup>59</sup>

Zweitens ist sowohl in der historischen Debatte um die Ausgestaltung von Verfassungen als auch in der gegenwärtigen Demokratieforschung hinterfragt worden, ob die Öffentlichkeit der Verhandlung tatsächlich zu einer Vernunftorientierung beitragen kann. Vielmehr könnte sie einerseits einen Meinungswechsel verhindern, um einen öffentlichen Gesichtsverlust zu vermeiden; andererseits könnte auch gerade die

---

<sup>55</sup> August 2018b.

<sup>56</sup> Lang 2013.

<sup>57</sup> Gosseries 2010; Schäfer 2019.

<sup>58</sup> Nicola 2015.

<sup>59</sup> Rzepka 2013, S. 112-113.

Öffentlichkeit zu einer Emotionalisierung der Debatte verleiten. Beide Einwände hatte auch Bentham bereits im Blick. Die Antwort der Transparenzidee besteht eben darin, nicht nur einzufordern, *dass* öffentlich verhandelt wird, sondern auch zu regulieren, *wie* man sich in diesen Verhandlungen verhalten kann. Die Formalisierung des politischen Verhaltens soll einer mangelnden Vernunftorientierung vorbeugen. Damit wird allerdings auch hier ein Exklusionsprozess in Gang gesetzt: Indem Transparenz bestimmte Praktiken normativ auszeichnet und andere Praktiken öffentlichen Verhaltens abwertet, werden auch bestimmte Teilnehmerkreise bevorteilt.<sup>60</sup> Auch hier stellt sich also ein Machteffekt transparenter Öffentlichkeiten ein, der nicht nur zu Exklusion führt, sondern auch das Neutralitätsversprechen der Transparenz unterläuft.

Schließlich lässt sich diesen klassischen Einwänden ein weiterer kritischer Aspekt anschließen, der vor allem auf Basis republikanischer Öffentlichkeitskonzeptionen vorgebracht werden kann. Wie unabhängig davon auch die Valorierungs- und Quantifizierungsforschung gezeigt hat,<sup>61</sup> führt Transparenz tendenziell zu Konformität und Anpassung. Davon sei, so nun das republikanische Argument, zwar eine Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten zu erwarten, aber keine politische Kreativität im Umgang mit neuen Herausforderungen. Die bloße Routine und ständige Wiederholung feststehender Abläufe könnten sogar zu einer Entfremdung zwischen politischen Eliten und Bevölkerung und einer Entpolitisierung führen, weil der politische Betrieb letztlich unattraktiv wird.<sup>62</sup> Die übermäßige Formalisierung politischen Handelns wird so – zugespitzt formuliert – zu einer Gefahr für die öffentliche Diskussion, weil sie sachlich und sozial die Erneuerungs- und Konfliktfähigkeit der politischen Gemeinschaft unterläuft. Öffentlichkeit müsste daher derart organisiert sein, dass sie die Chancen des Neuanfanges eröffnet und dazu passende Institutionen der Stabilität entwickelt. Der republikanische Ansatz kreativen Handelns plädiert daher – ganz im Gegensatz zur Transparenzöffentlichkeit – für eine Pluralisierung von Öffentlichkeiten und sieht in der Kontingenz menschlicher Angelegenheiten mehr Chance als Gefahr.<sup>63</sup> Er bietet damit eine alternative Öffentlichkeitskonzeption.

#### **4. Fazit: ambivalente Anziehungskraft**

Während in den vergangenen Jahren aufgrund der eben dargestellten Forschungsergebnisse die Transparenzforschung zusehends skeptischer geworden ist, bleibt die Anziehungskraft des Transparenzmodells insgesamt ungebrochen. Für diese Anziehungskraft und für die Ambivalenz von Transparenz liefern auch die eingangs erwähnten Verhandlungen zum Transatlantic Trade and Investment

---

<sup>60</sup> Dieser Einwand ist auch aus der Auseinandersetzung mit Habermas' „Theorie des kommunikativen Handelns“ bekannt (vgl. *Fraser* 1985), für deren Entstehung die liberale Moraltheorie bekanntlich nicht unbedeutend war. Ebenso wie bei Bentham werde hier eine Exklusion durch den Zuschnitt legitimer Praktiken erreicht, der bestimmte Akteure bevorzuge, weil sie aufgrund der gesellschaftlichen Strukturen über die entsprechenden Kompetenzen und Vorteile verfügen. Damit ist der Zugang aber immerhin nicht prinzipiell ausgeschlossen. Immanuel Kant war hier etwa deutlich schärfer, weil er nicht nur öffentliche Diskussion auf intellektuelle Konversation in Schriften beschränkte, sondern für die Teilnahme am politischen Geschehen auch ökonomische Selbstständigkeit erwartete (vgl. *Rzepka* 2013, S. 47-62).

<sup>61</sup> *Mau* 2017, S. 225-239.

<sup>62</sup> *Arendt* 2011, S. 302-306.

<sup>63</sup> Ausführlich dazu *August* 2018b, S. 148-151.

Partnership (TTIP) ein gutes Beispiel.<sup>64</sup> Im Hinblick auf das Verhältnis von Öffentlichkeit, Transparenz und Geheimhaltung liegt die Besonderheit der Debatte im Fall von TTIP darin, dass Freihandelsabkommen – wie *diplomatische Verhandlungen* generell – traditionell auf geheime Gespräche setzen, und zwar einerseits aufgrund der strategischen Relevanz, die Informationen über die eigenen Ziele in *Bargaining*-Situationen besitzen, und andererseits aufgrund der vertrauensbildenden Funktion zwischen den Verhandelnden.<sup>65</sup> Vor diesem Hintergrund ist die massive Zustimmung, die die Transparenzforderungen schnell von den unterschiedlichsten Seiten erhielten, erstaunlich, und nicht wenige Studien haben festgestellt, „how remarkable“ the TTIP negotiations are for the fact that the negotiating directives were publically released“.<sup>66</sup> Die breite Zustimmung durch die beteiligten Akteure lässt sich einerseits aufgrund der generellen Popularität verstehen, die das politische Schlagwort der Transparenz in den zurückliegenden dreißig Jahren gewonnen hat; andererseits liegt sie nicht zuletzt an dem Versprechen, dass Transparenz ein neutrales und rationales Urteil verbunden mit größter Legitimation herbeiführen würde, wobei freilich zu vermuten ist, dass jede Institution bzw. Organisation ihr Anliegen als Teil dieser rationalen Lösung imaginiert, sodass Transparenz bei den unterschiedlichsten Akteuren auf Zustimmung stößt.

Dabei trifft die Transparenz der Verhandlungen letztlich immer dort auf eine Grenze, wo sie in Konflikt mit einer anderen demokratischen Norm gerät, nämlich der Privatheit. Wie im Artikel gezeigt, ist die liberaldemokratische Tradition der Transparenz ausgehend von der Privatheit gedacht: Selbst in Benthams weitreichendem Transparenzmodell waren private Interessen der Bürger zu schützen und deshalb explizit vom Transparenzimperativ ausgenommen. Im Fall von TTIP wird die weitreichende Bedeutung dieser Forderung klar, weil die Verhandlungspartner der Europäischen Union nicht zuletzt als Sachwalter der privaten Interessen der US-amerikanischen Bürger und Unternehmen auftreten, sodass eine Veröffentlichung der Daten zum Problem werden könnte.

Die semantische und normative Unterscheidung zwischen Transparenz und Überwachung wird im liberalen Theoriekontext durch eine Sphärenzuordnung ermöglicht: An der Schwelle des Privathauses kippt die positive Semantik der Transparenz in die negative Semantik der Überwachung. In der Logik dieser Trennung hat der Europäische Gerichtshof im Zusammenhang mit den TTIP-Verhandlungen zwar den Schutz der Privatsphäre anerkannt, dann aber für die prinzipielle Zugänglichkeit der Verhandlungen plädiert: Das bestehende Recht auf Information müsse derart ausgelegt werden, dass die *öffentlichen Institutionen* im Detail nachweisen müssen, inwiefern die Verhandlungen oder Rechte Dritter durch die Freigabe der Informationen beeinträchtigt werden.<sup>67</sup>

Gesamtgesellschaftlich gesehen ist jedoch die Differenzierung von privat und öffentlich, an deren Schwelle Transparenz in Überwachung kippt, porös geworden. Und die zumindest eng verwandte Logik von

---

<sup>64</sup> Bei TTIP handelt es sich um eine neuere Form von Freihandelsabkommen, die nicht mehr in erster Linie – wie frühere Freihandelsabkommen – dem Abbau von Zöllen dienen, sondern vielmehr technische Standards und Regularien ebenso wie Eigentums- und Investitionsrechte vereinheitlichen sollten (*Brzoska* 2016, S. 13). Daraus ergibt sich freilich auch die besondere Brisanz dieser Abkommen, weil sie in die Normstruktur der Gesellschaften eingreifen.

<sup>65</sup> *Abazi* 2016, S. 249-250.

<sup>66</sup> *Abazi* 2016, S. 247; vgl. *Coremans* 2017.

<sup>67</sup> *Abazi* 2016, S. 248-250.

Transparenz und Überwachung breitet sich nicht zuletzt deshalb gleichzeitig aus, weil beide mit dem Versprechen auftreten, wahrgenommene Bedrohungssituationen durch Sichtbarkeit in Sicherheit zu transformieren. Wie ich versucht habe, zu zeigen, zielt Transparenz *funktional* auf diese Reduktion von Unsicherheit. Dafür greift sie *sozial* gesehen auf Misstrauen zurück und strebt *sachlich* eine rationale Formalisierung von Verhalten an, die Handlungen in *vorab* für sicher befundene Bahnen lenkt. Dabei hilft der metaphorische Gehalt von Transparenz, um Misstrauen in konkrete Praktiken der Einsicht zu übersetzen, die von der Institutionenarchitektur über Publikations- und Monitoringsysteme bis hin zur Regulation des einzelnen Sprechaktes reichen. Die Praktiken der Transparenz stehen damit in der Tradition eines modernistischen Steuerungsdenkens, das *soziale Kontrolle* anwendet, um „reine“ Informationen zu erhalten und zugleich erwartet, dass durch diese reinen Informationen automatisch ein *neutrales und rationales Urteil* entsteht.

Eine solche Rekonstruktion hilft, um die Leistungsfähigkeit von Transparenz abzuschätzen. Beobachtung und Kontrolle öffentlichen Handelns sind zentrale Errungenschaften der repräsentativen Demokratie, die durch Transparenz implementiert werden können. *Weil Transparenz einen Korridor legitimen Handelns festlegt, dessen Einhaltung einfach einsehbar ist, kann sie paradoxerweise gerade in solchen Situationen demokratische Prozesse stärken, die nicht in Gänze öffentlich sein können.*

Auch hierfür ist TTIP ein gutes Beispiel: Dadurch, dass die Europäische Kommission auf Druck der Zivilgesellschaft ihre Verhandlungspositionen veröffentlichte, wurden die Ergebnisse der nicht öffentlichen Verhandlungen erst diskutierbar und kritisierbar. Bürgerorientierte Nichtregierungsorganisationen spielten dabei eine besondere Rolle, weil sie die Organisationskapazitäten besitzen, um diese Kritik auch im Falle komplexer Inhalte zu äußern. Auf diese Weise entstand zumindest die Möglichkeit, ein Gegengewicht zu Interessensvertretern zu generieren, die – wie etwa Unternehmensverbände – aufgrund ihrer finanziellen Ressourcen über Informations- und Einflussvorteile verfügen. Die Nichtregierungsorganisationen übernehmen damit aber – entgegen ihrer eigenen Darstellung – eine Rolle der Expertenpartizipation, nicht direkter Bürgerpartizipation, und bleiben letztlich für einzelne Bürgerinnen und Bürger ebenfalls intransparent. Die Rhetorik der Unmittelbarkeit und die notwendige Praxis der komplexen Verhandlung fallen auseinander, sodass ersteres zweiteres zusehends untergräbt.

Darüber hinaus generieren transparente Öffentlichkeiten aber auch Probleme, die sie selbst nicht lösen können. Das zentrale Problem der Transparenzforderungen entsteht an jenen Punkten, an denen Transparenz die versprochenen Ziele *aufgrund ihrer eigenen Funktionslogik* nicht erreicht. So wird *zum einen* die Hoffnung, Transparenz würde Vertrauen stiften, tendenziell dadurch konterkariert, dass Transparenz dezidiert Misstrauen implementiert. Dies kann sinnvoll sein. Wer aber immer weiter auf Transparenz setzt, um Vertrauen zu bekommen, könnte damit das Misstrauen immer weiter steigern, bis das System paralytisiert wird. *Zum anderen* produziert das andauernde Wachstum von Informationen einen enormen Verwaltungsaufwand und steigert Expertenpartizipation, da nur Unternehmen und organisierte Interessen die produzierte Masse an Informationen verarbeiten können. Dadurch ist *schließlich* auch das Neutralitätsversprechen der Transparenz vor allem eine rhetorische Strategie, die die Machtdimensionen von

Transparenzpraktiken abblendet, um Unterstützung zu generieren.<sup>68</sup> Seit Jeremy Bentham war Transparenz ein Instrument moralökonomischer Steuerung, bei dem vorher von Akteuren festgelegt werden musste, was als moralisch „gutes“ und moralisch „schlechtes“ Handeln beurteilt wird. Machtfragen und Moralisierungen durchziehen daher auch gegenwärtige Transparenzdiskurse.

„Transparenz“ erweist sich letztlich als ein spezifisches Regime von Öffentlichkeit, dessen normativer Ansatz ebenso ambivalent ist wie seine Effekte. Die Hoffnungen auf Bürgerpartizipation, auf Effizienzsteigerung und auf die Sicherheit rationaler, neutraler Urteile kann Transparenz dabei nicht ohne Weiteres erfüllen, weil sie diese durch ihre Operationsweise zugleich unterläuft. Die Gefahr der Transparenzrufe besteht darin, durch Transparenz immer weiter die Probleme anzufeuern, die man doch mit dem Ruf nach Transparenz zu lösen glaubt. Dieses Dilemma hat sich seit den 1970er-Jahren durch die technologischen Entwicklungen verschärft, stützen Computerisierung und Big Data doch die Versprechen, immer mehr Informationen immer schneller verarbeiten, um Probleme rational lösen zu können. Zudem lassen sich mit der Umstellung der industriellen Struktur auf Dienstleistungen und Wissen immer schwieriger Argumente gegen die Produktion von immer mehr Informationen vorbringen. Allerdings verschwindet gerade durch immer mehr Informationen die Transparenz wieder, die die Informationen hervorgebracht hat. *Transparenz und Geheimnis erscheinen dadurch paradoxerweise nicht mehr als Gegensatz, in dem die Maximierung einer Seite möglich ist: Denn maximale Transparenz generiert neue Intransparenz und in diesem Sinne Geheimnisse und Unsicherheiten.* Ein anderer Sinn öffentlicher Diskussion liegt daher vielleicht gerade darin, dass sich das menschliche Zusammenleben nicht auf mechanische Weise kontrollieren und herstellen lässt, sondern die Probleme in der Pluralität der Möglichkeiten betrachtet und abgewogen werden müssen. Die alte Lichtmetaphorik des Öffentlichen hat der Transparenzmetapher hier womöglich etwas Entscheidendes voraus, denn sie weiß: Dort wo Licht ist, ist auch Schatten.

## **Bibliografie**

Abazi, Vigjilenca, 2016: How Confidential Negotiations of the TTIP Affect Public Trust. In: European Journal of Risk Regulation, 7, H.2, S. 247-251. Unter: [doi.org/10.1017/S1867299X00005626](https://doi.org/10.1017/S1867299X00005626), download am 11.1.2019.

Alber, Nikolai, 2018: Transparentes Hartz IV?! Die Leistungsmittel-Software ALLEGRO. In: Berliner Blätter, 21, H.76, S. 39-55.

Arendt, Hannah, 2011: Über die Revolution. München, Zürich.

August, Vincent, 2018a: Ikonologie der Transparenz: Demokratie im Zeichen von Rationalität und Reinheit. In: Leviathan, 46, H.34, S. 115-147.

August, Vincent, 2018b: Theorie und Praxis der Transparenz. Eine Zwischenbilanz. In: Berliner Blätter, 21, H.76, S. 129-156.

---

<sup>68</sup> Man könnte sogar vermuten, dass Transparenzforderungen zu einer *Verdrängung politischer Inhalte* führen. Die zu prüfende These wäre: Weil Transparenzforderungen Zustimmung garantieren, verleiten sie dazu, diese in den Vordergrund zu stellen und die umstritteneren politischen Positionen abzublenden. Dies könnte ein akzidentieller Effekt sein oder sogar intentional als *Blame-Avoidance*-Strategie eingesetzt werden. Ohne empirische Untersuchungen lässt sich über den Gehalt der These freilich nichts aussagen.

- August, Vincent*, 2019 [i.E.]: Von ›Unregierbarkeit‹ zu Governance: Neoliberale, teleologische und technologische Staatskritik. In: Cavuldak, Ahmet (Hrsg.): Die Grammatik der Demokratie. Das Staatsverständnis von Peter Graf Kielmansegg, Baden-Baden.
- Bentham, Jeremy*, 1962a: An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. In: Bentham, Jeremy: The Works of Jeremy Bentham, Bd. 1, hrsg. v. John Bowring, New York, S. 1-154.
- Bentham, Jeremy*, 1962b: Constitutional Code. In: Bentham, Jeremy: The Works of Jeremy Bentham, Bd. 9, hrsg. v. John Bowring, New York.
- Bentham, Jeremy*, 1962c: Panopticon; or, the Inspection-House. In: Bentham, Jeremy: The Works of Jeremy Bentham, Bd. 4, hrsg. v. John Bowring, New York, S. 37-137.
- Bentham, Jeremy*, 1962d: Tracts on Poor Laws and Pauper Management. In: Bentham, Jeremy: The Works of Jeremy Bentham, Bd. 8, hrsg. v. John Bowring, New York, S. 359-439.
- Bentham, Jeremy*, 1999: An Essay on Political Tactics, or Inquiries concerning the Discipline and Mode of Proceeding proper to be Observed in Political Assemblies: Principally Applied to the Practice of the British Parliament, and to the Constitution and Situation of the National Assembly of France. In: Bentham, Jeremy: Political Tactics, hrsg. v. Michael James; Cyprian Blamires und Catherine Pease-Watkin, Oxford, S. 13-156.
- Bohlender, Matthias*, 2010: Soziale (Un)Sicherheit. Zur Genealogie eines Dispositivs moderner Gesellschaften. In: Münkler, Herfried/Bohlender, Matthias/Meurer, Sabine (Hrsg.): Sicherheit und Risiko. Über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert, Bielefeld.
- Brandeis, Louis D.*, 1914: What Publicity Can Do. In: Brandeis, Louis D.: Other People's Money And How the Bankers Use It, New York, S. 92-108.
- Brittan, Samuel*, 1975: The Economic Contradictions of Democracy. In: British Journal of Political Science, 5, H.2, S. 129-159.
- Brzoska, Maike*, 2016: Welche Freihandelsabkommen gibt es – und wie erfolgreich sind sie?. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Freihandel versus Protektionismus, Bonn, S. 10-14.
- Buchanan, James M.*, 1984: Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan. Tübingen.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon*, 1967: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor.
- Coremans, Evelyn*, 2017: From Access to Documents to Consumption of Information: The European Commission Transparency Policy for the TTIP Negotiations. In: Politics and Governance, 5, H.3, S. 29-39.
- Cucciniello, Maria/Porumbescu, Gregory A./Grimmelikhuijsen, Stephan*, 2017: 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. In: Public Administration Review, 77, H.1, S. 32-44. Unter: doi.org/10.1111/puar.12685, download am 10.1.2019.
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz/Schlemmer, Thomas* (Hrsg.), 2016: Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom. Göttingen.
- Erkkilä, Tero*, 2012: Government Transparency. Impacts and Unintended Consequences. Basingstoke.
- Fine Licht, Jenny de*, 2011: Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy. In: Scandinavian Political Studies, 34, H.3, S. 183-201. Unter: doi.org/10.1111/j.1467-9477.2011.00268.x, download am 10.1.2019.

- Fraser, Nancy 1985. What's Critical about Critical Theory? The Case of Habermas and Gender. In: *New German Critique*, 35, S. 97-131.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm, 1991: Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. In: Müller-Doohm, Stefan/Neumann-Braun, Klaus (Hrsg.): *Öffentlichkeit, Kultur, Massenkommunikation. Beiträge zur Medien- und Kommunikationssoziologie*, Oldenburg, S. 31-89.
- Gheyle, Niels/Ville, Ferdi de, 2017: How Much Is Enough? Explaining the Continuous Transparency Conflict in TTIP. In: *Politics and Governance*, 5, H.3, S. 16-28. Unter: [doi.org/10.17645/pag.v5i3.1024](https://doi.org/10.17645/pag.v5i3.1024), download am 11.1.2019.
- Gosseries, Axel, 2010: Publicity. In: Zalta, Edward N. (Hrsg.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford. Unter: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2010/entries/publicity/>, download am 19.1.2019.
- Grimmelikhuijsen, Stephan/Porumbescu, Gregory/Hong, Boram/Im, Tobin, 2013: The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. In: *Public Administration Review*, 73, H.4, S. 575-586. Unter: [doi.org/10.1111/puar.12047](https://doi.org/10.1111/puar.12047), download am 10.1.2019.
- Habermas, Jürgen, 1990: *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.
- Heibges, Maren, 2018: Durchsicht. Transparenz als ethnographischer Forschungsgegenstand. In: *Berliner Blätter*, 21, H.76, S. 7-20.
- Hollyer, James R./Rosendorff, B. Peter/Vreeland, James R., 2018: Transparency, Protest and Democratic Stability. In: *British Journal of Political Science*, 58, S. 1-27. Unter: [doi.org/10.1017/S0007123417000308](https://doi.org/10.1017/S0007123417000308), download 12.4.2019.
- Hood, Christopher, 2006: Transparency in Historical Perspective. In: Hood, Christopher/Heald, David (Hrsg.): *Transparency. The Key to Better Governance?*, Oxford, S. 3-25.
- Jouvenel, Bertrand de, 1963: *Über Souveränität. Auf der Suche nach dem Gemeinwohl*. Berlin, Neuwied.
- Kant, Immanuel, 1977: Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht. In: Kant, Immanuel: *Werkausgabe*, Bd. 11, hrsg. v. Wilhelm Wischedel, Frankfurt a.M., S. 33-50.
- Koch, Bettina, 2017: Das monarchische *arcana imperii* Prinzip versus das demokratische Transparenzprinzip. Zum Verhältnis von Staat und bürgerlicher Freiheit nach Snowden. In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): *Staatsgeheimnisse. Arkanpolitik im Wandel der Zeiten.*, S. 111-130. Unter: [doi.org/10.1007/978-3-658-16235-1\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-16235-1_6), download am 11.1.2019.
- Kopits, George/Craig, Jon D., 1998: *Transparency in Government Operations*. Washington.
- Kühnert, Nora, 2018: Drug Checking in der akzeptierenden Drogenarbeit. Ein umstrittenes Verfahren zur Herstellung von Transparenz illegaler Substanzen und des Drogenmarktes. In: *Berliner Blätter*, 21, H.76, S. 92-109.
- Lang, Sabine, 2013: *NGOs, Civil Society and the Public Sphere*. Cambridge.
- Luhmann, Niklas, 2009: Soziologische Aufklärung. In: Luhmann, Niklas: *Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, Wiesbaden, S. 83-115.
- Luhmann, Niklas, 2009: *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Stuttgart.
- Mau, Steffen, 2017: *Das metrische Wir. Über die Quantifizierung des Sozialen*. Berlin.

- Moe*, Terry M., 1984: The New Economics of Organization. In: American Journal of Political Science, 28, H.4, S. 739-777. Unter: <http://www.jstor.org/stable/2110997>, download am 28.11.2018.
- Naurin*, Daniel, 2006: Transparency, Publicity, Accountability – The missing links. In: Swiss Political Science Review, 12, H.3, S. 90-98. Unter: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2006.tb00056.x/pdf>, download am 21.11.2018.
- Nicola*, Fernanda G., 2015: The Paradox of Transparency: The Politics of Regulatory Cooperation in the TTIP Negotiation. In: Quaderni di SIDIBlog, 2, S. 356-362. Unter: <http://www.sidiblog.org/2015/02/04/the-paradox-of-transparency-the-politics-of-regulatory-cooperation-in-the-ttip-negotiation/>, download am 19.1.2019.
- Pozen*, David E., 2018: Transparency's Ideological Drift. In: The Yale Law Journal, 128, H.1, S. 100-165. Unter: <https://www.yalelawjournal.org/article/transparencys-ideological-drift>, download am 15.1.2019.
- Puster*, Rolf W., 2010: John Locke – Der Empirismus und seine Tücken. In: Beckermann, Ansgar/Perler, Dominik (Hrsg.): Klassiker der Philosophie heute, Stuttgart, S. 290-309.
- Reckwitz*, Andreas, 2017: Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne. Berlin.
- Reilley*, Jacob, 2019 [i.E.]: Making Quality Transparent: How Quantification is Implicated in Changing Norms for Governing Healthcare. In: August, Vincent/Osrecki, Fran (Hrsg.): Der Transparenz-Imperativ. Normen – Strukturen – Praktiken, Wiesbaden.
- Richter*, Philipp, 2017: Es werde Licht! Und es ward Licht? – Zur Wirkung von Transparenz auf die Legitimität öffentlicher Verwaltung. In: Politische Vierteljahresschrift 58, H.2, S. 234-257.
- Ritzi*, Claudia, 2017: Das Geheimnis und die Demokratie. (In-) Transparenz als politische Herausforderung im digitalen Zeitalter. In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Staatsgeheimnisse. Arkanpolitik im Wandel der Zeiten., Wiesbaden, S. 179-204. Unter: [doi.org/10.1007/978-3-658-16235-1\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-658-16235-1_9), download am 11.1.2019.
- Rosa*, Hartmut, 2005: Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. Frankfurt a.M.
- Rosa*, Hartmut, 2016: Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung. Berlin.
- Rzepka*, Vincent, 2013: Die Ordnung der Transparenz. Jeremy Bentham und die Genealogie einer demokratischen Norm. Berlin.
- Schäfer*, Andreas, 2019 [i.E.]: Öffentlichkeit und Transparenz im parlamentarischen Beratungsprozess. In: August, Vincent/Osrecki, Fran (Hrsg.): Der Transparenz-Imperativ. Normen – Strukturen – Praktiken, Wiesbaden.
- Schofield*, Philip, 2006: Utility and Democracy. The Political Thought of Jeremy Bentham. Oxford.
- Schudson*, Michael, 2015: The Rise of the Right to Know. Politics and the Culture of Transparency, 1945-1975. Cambridge.
- Sifry*, Micah L., 2011: WikiLeaks and the Age of Transparency. New Haven.
- Stark*, Fabian, 2018: Vom Basar zur Autolieferkette. Unsicherheit und ökonomisierte Verantwortung in den Informationsinfrastrukturen eines globalen Lieferantennetzes. In: Berliner Blätter, 21, H.76, S. 56-75.
- Steiner*, André, 2008: Die siebziger Jahre als Kristallisationspunkt des wirtschaftlichen Strukturwandels in West und Ost?. In: Jarausch, Konrad H. (Hrsg.): Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen, S. 29-48.
- Stollberg-Rilinger*, Barbara, 2013: Des Kaisers alte Kleider. Verfassungsgeschichte und Symbolsprache des Alten Reiches. München.

*Suntrup*, Jan C., 2018: Zwischen Herrschaftskontrolle und Verschwörungstheorie. Zur Ambivalenz von „Misstrauensdemokratien“. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 59, H.2, S. 221-243.

*Wewer*, Göttrik, 2017: *Transparenz als Grundlage für Vertrauen? Die Sichtweise der Regierungslehre*. Kiel.