

Vincent Rzepka

Wer durchschaut die Transparenz? Wirkmechanismus und Geschichte eines Schlagworts

Die meisten politischen Schlagwörter haben eine Gemeinsamkeit. Sie sind nahezu täglich anzutreffen, ohne dass jemand, auch nicht diejenigen, die sie im Munde führen, sie auf ihre konzeptionellen Grundlagen hin befragt. Das gilt auch für den Transparenzbegriff. Die vielfach zum Vorbild gewordene Hamburger Transparenzinitiative verbindet mit Transparenz vor allem eine Hoffnung, die zu ihrem Slogan geworden ist: „Transparenz schafft Vertrauen“. Aber warum ist dem so? Wie ist – medizinisch formuliert – der Wirkmechanismus von Transparenz? Uns fehlt hier gewissermaßen der Durchblick. Die Entstehungsgeschichte dieses politischen Konzepts verrät hingegen etwas über seine Rezeptur und weist auch auf seine Nebenwirkungen hin, die wir in der Gegenwart zu meistern haben.

Open Data und Open Innovation, historisch: Vom Misstrauen zur Transparenz

Nüchtern formuliert war Kontingenz das Problem, auf das das Konzept ‚Transparenz‘ eine Antwort geben sollte. Mit einer der Situation um 1800 wohl angemessenen Dramatik ließe sich eher sagen: Als der einflussreiche Jurist Jeremy Bentham den politischen Begriff der Transparenz einführte, war Europa von Religionskriegen, Revolutionen und Verteilungskämpfen sozial und politisch in seinen Grundfesten erschüttert. Vieles erschien extrem unsicher und diese Unsicherheit war potenziell gefährlich. Nicht nur Benthams Denken hatte daher ein zentrales Problem: Wie konnte Sicherheit wiedergewonnen werden? Politisch bedeutete dies nach den Erfahrungen der Französischen Revolution vor allem: Was konnte Schutz vor der Willkür von Machthabern und Funktionären bieten? Für Bentham waren politische Eliten nicht nur per se korrupt, sondern sie bringen das Volk durch sprachliche Täuschungs- und Ablenkungsmanöver sogar dazu, diese Korruption auch noch bereitwillig zu akzeptieren. Für dieses doppelte Problem sollte Transparenz die Lösung sein.

Sie war dabei zunächst als eine Möglichkeit gedacht, um das Verhalten von Menschen gewaltlos zu steuern. Dazu musste man eine gewisse Macht über die Gedanken der Menschen erlangen. Bentham wollte daher Gebäude, wie z.B. Gefängnisse, aus Glas und Eisen so transparent bauen, dass die Menschen in ihnen jederzeit erwarten mussten, gerade beobachtet zu werden. Diese Erwartung sollte dazu führen, dass sie ihr Verhalten von ganz alleine an das anpassen, was als normal und zuträglich gilt. Dies ist die Geburt der *Kontrolldimension* demokratischer Transparenz. Sie wird erst in einem zweiten Schritt von der architektonischen Durchsichtigkeit auf Fragen von Management und Demokratie übertragen, um die Tätigkeit von Managern und Politikern beobachten zu können. Als politischer Begriff ist Transparenz ist also nicht nur ein Konzept, sondern auch eine Metapher, die die eigenen Überlegungen im Kampf um Deutungshoheit plausibler und wirkmächtiger machen soll.

Doch das eigentliche Problem war mit der Kontrolle der Regierenden ja nicht gelöst: Wie können die bestmöglichen politischen Entscheidungen getroffen werden, wenn Amtsinhaber dazu tendenziell nicht in der Lage sind? Hier setzt die *Sachdimension* politischer Transparenz an. Transparenz dient dann dazu, Informationen zu beschaffen, für die Verlässlichkeit dieser Informationen zu sorgen und deren Beratung durch ein „Tribunal der Öffentlichkeit“ sicherzustellen. Die Rationalisierung von Kommunikation ist also zum Anliegen geworden, um der Öffentlichkeit ein neutrales und vernünftiges Urteil zu ermöglichen – und die Eliten hatten dann unter den „wachsamem Augen“ der Öffentlichkeit dieses Urteil umzusetzen. Open Data und Open Innovation waren gewissermaßen schon damals bei Bentham Bestandteil der Transparenzidee.

Techniken der Transparenz: Die Rationalisierung von Kommunikation

Die Rationalisierung der Kommunikation hat zwei ineinander verschränkte Ziele: Auf der einen Seite steht das Ziel, eine möglichst umfassende Grundlage für die Urteilsbildung zur Verfügung zu haben. Auf der anderen Seite soll diese Grundlage aber möglichst einfach auf ihre Verlässlichkeit zu prüfen sein. Bentham lag dabei stets am Herzen, beide Ziele seiner Idee in die konkreten politischen Abläufe einzubauen. Transparenz wird bei ihm darum in vier ‚Techniken‘ umgesetzt: *Zum einen* die bereits geschilderten, bis ins Detail geplanten Entwürfe für eine politische Architektur, in der Beamte und Abgeordnete unter steter Beobachtung stehen. Die vielfach, auch in der frühen Bundesrepublik aufgenommene Idee gläserner Parlaments- und Ministerialbauten ist damit geboren.

Diese physische Transparenz wird *zweitens* auf die Institutionenarchitektur übertragen. Die Verantwortung für eine Sachfrage soll laut Bentham nicht aufgeteilt, sondern bei genau einer Stelle konzentriert wird. Die Person auf dieser Stelle hat dann zwar viel Macht, kann sich aber auch nicht hinter Zuständigkeiten verstecken. Leistung oder Schuld des Einzelnen könne also unverzerrt erkannt werden und er/sie wird unmittelbar zur Rechenschaft, läuft etwas schief.

Drittens werden alle Handlungen schriftlich archiviert und öffentlich zugänglich gemacht. Bentham entwirft ein umfangreiches Arsenal an Registraturaufgaben von der nationalen Ebene bis zur kleinsten Gliederungseinheit des Staates. Es enthält Protokolle

über Entscheidungen und Argumentationswege, Anwesenheitslisten, Verwaltungsvorgänge, Hintergrundinformationen etc. In weiten Teilen ist dieses System heute gang und gäbe und seine Ausweitung ist wohl der Kern der zivilgesellschaftlichen Transparenzforderungen.

Schließlich muss die politische Sprache dieser Veröffentlichungen reguliert werden. Metaphern und Symbole, alles, was in irgendeiner Art täuschen könnte, ist aus ihr zu Gunsten einer größtmöglichen Einfachheit zu verbannen, um Klarheit, Korrektheit und Verständlichkeit der Informationen zu gewährleisten. Nicht der politische Wille soll entscheiden, sondern der Verstand – dies ist die Quintessenz einer Sprachkritik, die in Geschäftsordnungen und Formulierungsvorgaben für Gesetze, Pressemitteilungen etc. übersetzt wird. Anstatt eines Kampfes um Interessen und Meinungen soll Transparenz Neutralität schaffen: Das rational bestimmbare Beste wird auf Basis verlässlicher Informationen ausgewählt. – Doch spätestens hier beginnen die Probleme. Hatte Bentham den politischen Transparenzbegriff nicht selbst als eine Metapher eingeführt?

Die drei Fallen der Transparenz

Viele der Befürchtungen und Wünsche Benthams kommen uns im Umfeld der aktuellen Transparenzdebatte bekannt vor: Die Hinterzimmer der Amtsstuben sind ein geflügeltes Wort für Klientelpolitik, der Parteienstreit ruft bei den meisten eher ein mulmiges Gefühl hervor und man wünscht sich Sachlichkeit und Gemeinwohlorientierung, politische Repräsentanten genießen nicht gerade ein hohes Ansehen und schließlich wird nach Transparenz immer dort verlangt, wo sich Eliten gerade einen Fehltritt geleistet haben. Ein diffuses Gefühl von Unsicherheit löst auch heute ein grundlegendes Misstrauen gegenüber Politik und Verwaltung aus. Dies klingt zwar weniger wie eine schöne Selbstbeschreibung, ist im Prinzip aber kein Problem: Misstrauen gehört zu den grundlegenden Dispositionen der Demokratie.

Wenn Misstrauen dabei als eine Möglichkeit verstanden werden kann, Kontingenz zu reduzieren, dann buchstabiert Transparenz gewissermaßen aus, wie dies institutionell umgesetzt werden kann: Transparenz ist eine Handhabarmachung, eine Operationalisierung der Kontingenzreduktion durch Misstrauen. Nur hat Misstrauen ein Grundproblem: Es neigt dazu, sich im sozialen Verkehr zu bestätigen und zu verstärken. Die Sicherungsmaßnahmen, die durch Transparenz ergriffen werden, bringen Erwartungen an einen Umfang an Sicherheit hervor, die geradezu zwangsläufig an der einen oder anderen Stelle enttäuscht werden müssen. Es entsteht letztlich eine Spirale, in der sich Misstrauen immer weiter steigert und die sukzessive politische Handlungsfähigkeit zersetzt. Transparenz schafft also kein Vertrauen, sondern wirkt als eine *Misstrauensfalle*. Bei Bentham lässt sich dies übrigens gut beobachten: Seine Schriften beginnen mit dem Vertrauen auf die Steuerungskompetenz des Gesetzgebers und sie enden mit der Formel „distrust and suspicion maximized“.

Um die Kontrolle zu erlangen, werden dabei außerdem immer mehr Informationen produziert und es werden immer mehr Stellen und Verfahren eingerichtet. Das sorgsam geheim Gehaltene soll öffentlich und einsehbar werden. Nur werden damit so viele Informationen, Protokolle, Papiere produziert, dass der Überblick über sie wieder verloren geht: Gesucht wird nun die Nadel im Heuhaufen. Will man hier wieder den Durchblick bekommen, muss man selbst eine Struktur aufbauen, die mit der Komplexität der zur Verfügung gestellten Infrastruktur mithalten kann. Transparenz erzeugt Intransparenz. Dies ist die *Komplexitätsfalle* der Transparenz.

An sie schließt eine dritte Falle unmittelbar an, denn: *Wer* durchschaut die Transparenz dann noch? Bentham hatte dafür gewissermaßen eine Notoption hinter dem Transparenzbegriff versteckt: Die politische Transparenz war eine Metapher, deren unpolitische Vorläufer aus dem bürgerlichen Alltag stammen. Es ist auch in seiner Demokratietheorie die bürgerliche Mittelschicht, die als Öffentlichkeit in den Zeitungen die politischen Debatten führen sollte. Ihr unterstellte er, Zugang zu einem allgemeingültigen Urteil zu haben. Die Transparenzmetapher kennt Licht und Schatten nicht, sondern nur den absoluten Durchblick. Sie stellte als neutral aus, was sozialstrukturell besehen die Position einer bürgerlichen Mittelschicht war. Dies ist die *Akteursfalle* der Transparenz, denn man kann auch heute fragen: Welche Akteure nutzen die Transparenzmetapher, um ihre Sicht als allgemeingültig auszustellen? Für wen ist Transparenz von Vorteil? Und wie ist es eigentlich um die Transparenz dieser Akteure bestellt?

Transparenz oder Vertrauen: Was tun?

Diese Fragen an den gegenwärtigen Transparenzdiskurs, die sich aus der Ideengeschichte eines politischen Schlagwortes ergeben, sind keine Desavouierung. Transparenz und Kontrolle gehören wie das Misstrauen zur Demokratie. Nur ist es problematisch, den Wirkmechanismus der Transparenz nicht zu kennen. So läuft man Gefahr, seinen selbstzerstörerischen Tendenzen nichts entgegenzusetzen. Vertrauen ist nämlich nicht das Ergebnis, sondern die Alternative zu Transparenz. Dabei ist Vertrauen ein risikobehaftetes Unterfangen: Wer vertraut, kann eben nicht über alles informiert sein, sondern legt seine Zukunft zu einem gewissen Grad *blind* in die Hand von Menschen und Mechanismen.

Letztlich ist die Aufgabe dann aber nicht, auf Transparenz oder Vertrauen zu setzen. Vielmehr wäre es notwendig, darüber zu diskutieren, in welchem Mischungsverhältnis beide zukünftig stehen können und sollen. Bei jeder konkreten Entscheidung wäre zu hinterfragen, welche Auswirkungen das eine oder andere hat. Ist es vielleicht sinnvoll, eine bestimmte Verhandlung geheim zu führen, sodass verschiedene, vielleicht unkonventionelle Lösungsstrategien durchdacht werden können? Wie könnte man im Gegenzug eventuell die Verhandlung mit einer Art Rahmenvereinbarung lenken? Die Debatte liefe auf einen komplizierten Balanceakt hinaus. In ihr müssten sicherlich einige Denkgewohnheiten aufgegeben werden – als erstes die Gleichung ‚Transparenz ist Vertrauen ist bessere Politik‘.

Der Autor, Vincent Rzepka, ist Sozialwissenschaftler am Lehrstuhl Theorie der Politik an der Humboldt-Universität zu Berlin. Kürzlich erschien sein Buch „Die Ordnung der Transparenz: Jeremy Bentham und die Genealogie einer demokratischen Norm“ im Lit-Verlag.