

# Transparenz durch Ausschüsse?

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse  
als Reaktion auf Korruptionsskandale  
in Deutschland (1873-1973/74)





**unipress**



Sandra Zimmermann

# Transparenz durch Ausschüsse?

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse als  
Reaktion auf Korruptionsskandale in Deutschland  
(1873–1973/74)

V&R unipress

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

Zugl.: Darmstadt, Technische Universität Darmstadt, Dissertation.

© 2023 Brill | V&R unipress, Robert-Bosch-Breite 10, D-37079 Göttingen, ein Imprint der Brill-Gruppe (Koninklijke Brill NV, Leiden, Niederlande; Brill USA Inc., Boston MA, USA; Brill Asia Pte Ltd, Singapore; Brill Deutschland GmbH, Paderborn, Deutschland; Brill Österreich GmbH, Wien, Österreich)

Koninklijke Brill NV umfasst die Imprints Brill, Brill Nijhoff, Brill Hotei, Brill Schöningh, Brill Fink, Brill mentis, Vandenhoeck & Ruprecht, Böhlau, V&R unipress und Wageningen Academic. Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: © Adobe Stock (Datei Nr.: 43175393): Untersuchungsausschuss von PixelPower.

Druck und Bindung: CPI books GmbH, Birkstraße 10, D-25917 Leck  
Printed in the EU.

**Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | [www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com](http://www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com)**

ISBN 978-3-8470-1548-2

# Inhalt

Danksagung . . . . .	9
1. Einleitung . . . . .	11
1.1 Historiografische Einordnung: Forschungsansätze und -felder . . .	14
1.1.1 Politische Kulturgeschichte . . . . .	14
1.1.2 Korruption – heimliche Geschäfte . . . . .	15
1.1.3 Skandale als Bruch mit der Heimlichkeit . . . . .	18
1.1.4 Transparenz und Transparenzforderungen – Ende der Heimlichkeiten? . . . . .	20
1.1.5 Parlamentarische Untersuchungsausschüsse . . . . .	28
1.1.6 Andere Forschungsfelder und Begriffe . . . . .	32
1.2 Fallauswahl, Quellen und Gliederung . . . . .	34
1.2.1 Fallauswahl und -vorstellung . . . . .	34
1.2.2 Quellen und Quellenproblematik . . . . .	36
1.2.3 Aufbau der Arbeit . . . . .	38
2. Das Kaiserreich – zaghafte Versuche für mehr Transparenz? . . . . .	41
2.1 Die Untersuchungskommissionen des Kaiserreichs . . . . .	43
2.2 Korruptionsskandale im Kaiserreich . . . . .	44
2.3 Der Skandal um das Eisenbahnkonzessionswesen . . . . .	45
2.3.1 Die Untersuchungskommission als ein stärkendes Element . .	48
2.3.2 Die Kritik an der Untersuchungskommission . . . . .	54
2.4 Die Kornwalzer-Affäre . . . . .	58
2.4.1 Aufklärung durch die Kommissionsarbeit . . . . .	60
2.4.2 Schwächung des Kaiserreichs durch die Ermittlungen der Untersuchungskommission . . . . .	63
2.5 Die Mittel zur Herstellung von Transparenz im Kaiserreich . . . .	70
2.6 Untersuchungskommissionen und Transparenzforderungen im Kaiserreich . . . . .	73

3. Die Weimarer Republik – Aufklärung oder parteipolitischer Kampf? . . . . .	79
3.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen der Untersuchungsausschüsse . . . . .	80
3.1.1 Untersuchungsausschüsse bei Max Weber . . . . .	80
3.1.2 Die Verfassungsgebende Versammlung . . . . .	82
3.1.3 Die Weimarer Reichsverfassung und die Verfassung Preußens . . . . .	84
3.2 Die Barmat-Affäre . . . . .	85
3.2.1 Kontext und Vorstellung des Falles . . . . .	86
3.2.2 Der Untersuchungsausschuss als demokratisches Instrument und Aufklärer . . . . .	91
3.2.3 Vertuschung durch Untersuchungsausschüsse und die Kritik am Parlamentarismus – Die Kritik durch die KPD . . . . .	95
3.2.4 Vertuschung durch Untersuchungsausschüsse und die Kritik am Parlamentarismus – Die Kritik durch die Rechten und andere Parteien . . . . .	99
3.2.5 Vertuschung bei der Vernehmung Barmats? . . . . .	103
3.2.6 Die Öffentlichkeit der Untersuchungsausschüsse als Gefahr – Die Gleichzeitigkeit der Untersuchungsausschüsse und der strafrechtlichen Untersuchungen . . . . .	107
3.2.7 Verleumdungen durch die Öffentlichkeit der Untersuchungsausschüsse . . . . .	117
3.2.8 Der Untersuchungsausschuss als Kampfmittel der Parteien . . . . .	119
3.2.9 Zwischenfazit . . . . .	124
3.3 Die Sklarek-Affäre . . . . .	126
3.3.1 Kontext und Vorstellung des Falles . . . . .	127
3.3.2 Der Untersuchungsausschuss als Bekämpfer von Korruption . . . . .	130
3.3.3 Vertuschung durch Untersuchungsausschüsse . . . . .	132
3.3.4 Der Untersuchungsausschuss als ein parteipolitisches Kampfmittel . . . . .	135
3.3.5 Die Ausnutzung der Radioübertragung zum Austragen parteipolitischer Konflikte . . . . .	139
3.3.6 Verleumdung durch die Öffentlichkeit der Untersuchungsausschüsse . . . . .	145
3.3.7 Gefährdung der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen durch die Öffentlichkeit der Untersuchungsausschüsse . . . . .	147
3.3.8 Zwischenfazit . . . . .	151
3.4 Transparenz durch Untersuchungsausschüsse in der Weimarer Republik . . . . .	153

4. Die Selbstreinigung des politischen Systems –	
Untersuchungsausschüsse in der Bonner Republik . . . . .	161
4.1 Der Verfassungskonvent des Parlamentarischen Rates . . . . .	163
4.2 Die Hauptstadtaffäre 1950/51 . . . . .	167
4.2.1 Kontext und Fallbeschreibung . . . . .	167
4.2.2 Aufklärung und Korruptionsbekämpfung durch Untersuchungsausschüsse? . . . . .	170
4.2.3 Untersuchungsausschüsse und ihre Transparenz als stärkendes Element der jungen Demokratie . . . . .	174
4.2.4 Verschleierung durch Untersuchungsausschüsse . . . . .	179
4.2.5 Untersuchungsausschüsse als parteipolitisches Kampfinstrument . . . . .	182
4.2.6 Der Untersuchungsausschuss als Plattform für Gerüchte und Verleumdungen . . . . .	188
4.2.7 Untersuchungsausschüsse als Gefahr für die Strafverfolgung?	191
4.2.8 Allgemeine Kritik und Reformvorschläge . . . . .	193
4.2.9 Zwischenfazit . . . . .	198
4.3 Die Erarbeitung neuer Richtlinien für Untersuchungsausschüsse .	200
4.3.1 Die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft (IPA) . . . . .	200
4.3.2 Der Deutsche Juristentag 1964 . . . . .	205
4.4 Die Steiner-Wienand-Affäre . . . . .	208
4.4.1 Politischer Kontext und der Skandal . . . . .	208
4.4.2 Der Untersuchungsausschuss als Stütze des Parlaments und der Demokratie: Aufklärung und Transparenz durch den Ausschuss? . . . . .	210
4.4.3 Der Untersuchungsausschuss als Vertuscher oder Aufklärer? .	215
4.4.4 Verhinderung von Verleumdungen und Gerüchten durch den Untersuchungsausschuss oder Förderung dieser? . . . . .	219
4.4.5 Die Öffentlichkeit des Ausschusses als parteipolitisches Instrument . . . . .	224
4.4.6 Weitere Kritik und die Enttäuschung über die Arbeit des Ausschusses – Der Bedarf einer Reform . . . . .	228
4.4.7 Zwischenfazit . . . . .	234
4.5 Eine Reform der Untersuchungsausschüsse? . . . . .	235
4.5.1 Reformvorschläge . . . . .	235
4.5.2 Die Verfassungsreform von 1977 . . . . .	239
4.6 Untersuchungsausschüsse in der Bonner Republik . . . . .	242

5. Transparenz ohne »Transparenz«? Verwendete Begriffe und ihre Bedeutung . . . . .	249
5.1 Begriffe rund um »Öffentlichkeit« und »öffentlich« . . . . .	251
5.2 Begriffe rund um »Aufklärung«, Licht und Sauberkeit . . . . .	253
5.3 Gegenteilige Begrifflichkeiten . . . . .	257
5.4 Kurzes Zwischenfazit . . . . .	259
6. Ein Transparenzinstrument? Die Mittel zur Herstellung von Transparenz in den Ausschüssen der Weimarer und Bonner Republik. . . . .	263
6.1 Die öffentlichen Verhandlungen und der Ausschluss der Öffentlichkeit . . . . .	263
6.1.1 Grade von Öffentlichkeit . . . . .	268
6.1.2 Die Rundfunkübertragung der Vernehmung Steiners . . . . .	270
6.1.3 Die Ortsbesichtigung im Fall Steiner-Wienand unter Aufrechterhaltung der Öffentlichkeit . . . . .	274
6.2 Die Protokolle . . . . .	275
6.3 Die Medien als Vermittler zwischen Ausschuss und Öffentlichkeit . . . . .	282
6.4 Kurzes Zwischenfazit . . . . .	287
7. Fazit . . . . .	289
7.1 Transparenz als Forderung und Argument: Vom Kaiserreich (1873) bis zur Bonner Republik (1974) . . . . .	290
7.2 Transparenzbegriffe . . . . .	296
7.3 Die Mittel zur Herstellung von Transparenz . . . . .	297
7.4 Erkenntnisse der Arbeit für die historische Forschung . . . . .	299
7.5 Ausblick und Desiderate . . . . .	301
8. Quellen-und Literaturverzeichnis . . . . .	303
8.1 Quellenverzeichnis . . . . .	303
8.1.1 Zeitungen . . . . .	303
8.1.2 Ungedruckte Quellen . . . . .	303
8.1.3 Gedruckte Quellen . . . . .	304
8.1.4 Online-Quellen . . . . .	306
8.2 Literatur . . . . .	308
8.2.1 Forschungsliteratur (gedruckt) . . . . .	308
8.2.2 Online-Literatur . . . . .	319

## Danksagung

Dieses Buch entspricht der geringfügig überarbeiteten und aktualisierten Abgabeverision meiner Dissertation vom November 2021, die ich im März 2022 verteidigt habe. Die Dissertation entstand im Rahmen des deutsch-französischen Kooperationsprojektes zwischen der DFG und der ANR »HISTRANS. Historie der Transparenz. Sichtbarmachung von Politik in Deutschland und Frankreich 1890–1990« an der Technischen Universität Darmstadt. Daher möchte ich der DFG und der ANR herzlich für ihre Förderung danken, ohne die diese Arbeit nicht entstanden wäre.

Ich möchte mich bei allen Personen bedanken, die in irgendeiner Art und Weise an dieser Arbeit mitgewirkt haben und mich während meiner Dissertation begleitet haben. Da es so viele sind, kann ich allerdings nur einige wenige hier hervorheben.

Besonderen Dank möchte ich meinem Betreuer Prof. Dr. Jens Ivo Engels für seine tolle Betreuung aussprechen und dafür, dass er sich immer Zeit für Austausch genommen hat und immer gute Ratschläge gegeben hat. In diesem Rahmen möchte ich auch Prof. Dr. Frédéric Monier danken, der sich dazu bereit erklärt hat, das Zweitgutachten zu übernehmen und der mich ebenfalls immer gut beraten hat.

Weiterhin danken möchte ich vor allem meinen Kolleg\*innen, die mich auf dem Weg begleitet und beraten haben und teilweise sogar aufwändige Korrekturarbeiten übernommen haben. Ohne den gemeinsamen Austausch wäre diese Arbeit so nicht möglich gewesen. Einige möchte ich dabei besonders hervorheben: Zum einen meinen »Projekt-Kollegen« Dr. Martin Mainka, der den gesamten Weg mit mir gemeinsam gegangen ist. Zum anderen möchte ich mich bei Dr. Nadja Thiessen bedanken, die nicht nur nahezu meine gesamte Arbeit korrekturgelesen hat, sondern mir bei inhaltlichen aber auch verwaltungstechnischen Fragen immer zur Seite stand.

In diesem Rahmen möchte ich mich auch bei meinen Freunden bedanken, die mich während der Entstehung der Arbeit unterstützt haben. Besonderer Dank gilt Maja Veyrat für ihre konstante Unterstützung.

Zudem möchte ich mich bei allen Archiven bedanken, die mir den Zugang zu den Quellen gewährt haben. Zu nennen sind hier das Bundesarchiv, das Geheime Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz, das Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages sowie das Archiv Stiftung Naturschutzgeschichte.

Des Weiteren möchte ich mich beim Verlag V&R unipress bedanken, die diese Arbeit veröffentlichen und bei meinem Lektoren Dr. Moritz Bensch.

Ferner gilt der Dank meiner Familie, insbesondere meinen Eltern und meiner Schwester Sonja Zimmermann, die mich bei der Veröffentlichung der Dissertation unterstützt haben.

Schließlich möchte ich mich noch herzlich bei meinem Partner Markus Zimmermann bedanken, der mich in der ganzen Zeit emotional tatkräftig unterstützt und mich auch in schwierigen Phasen ertragen hat.

# 1. Einleitung

Erst vor einiger Zeit, in den Jahren 2020 und 2021, erschütterte ein Korruptionsskandal die Bundesrepublik Deutschland. In der sogenannten Maskenaffäre wurde verschiedenen Unionspolitikern Bestechung im Zusammenhang mit der Beschaffung von Atemschutzmasken im Rahmen der Coronapandemie vorgeworfen. Insbesondere die Ausnutzung dieser Notlage habe »das Vertrauen der Menschen in die Politik schwer beschädigt«. <sup>1</sup> Dieser durch den *Spiegel* <sup>2</sup> veröffentlichte Fall wurde zu einem Skandal, der schnell zur Forderung nach parlamentarischen Untersuchungen führte. Nachdem die Untersuchung durch Sonderermittlerinnen und -ermittler <sup>3</sup> abgelehnt wurde, betonten die bayerischen Oppositionsparteien Die Grünen, SPD und FDP im August 2021 schließlich den Wunsch nach Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses im Bayerischen Landtag. Im Zuge der Vorstellung des Fragenkatalogs wurden die Ziele dieses Ausschusses dabei sehr deutlich gemacht: Es gehe »nicht um eine parteipolitische Auseinandersetzung, sondern um Aufklärung«, wie der SPD-Abgeordnete Markus Rinderspacher betonte. <sup>4</sup> Die anderen beiden Parlamentsmitglieder unterstrichen ebenfalls ihren Wunsch nach »lückenlose[r] Aufklärung« <sup>5</sup> und »vollständige[r] Offenlegung« <sup>6</sup>. Allein durch dieses »schärfste

---

1 Redebeitrag Florian Siekmann [1:40–1:50], in: Untersuchungsausschuss zur Maskenaffäre Grüne, SPD und FDP stellen Fragenkatalog vor. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=P M8PbtQf4SY> [28.02.2023].

2 Die Zeitschrift heißt eigentlich *Der Spiegel*. Um den Namen an den jeweiligen grammatikalischen Fall anpassen zu können, wird der Artikel in dieser Studie dementsprechend angepasst oder weggelassen.

3 In dieser Studie wird eine möglichst geschlechtsneutrale Sprache genutzt. Ist dies nicht möglich, werden die männliche und weibliche Form angeführt, wobei andere Geschlechter dadurch nicht ausgeschlossen werden sollen. Lediglich bei festen Begrifflichkeiten (z.B. Zeugenbefragung), in der Quellsprache und bei offiziell ausschließlich männlichen oder weiblichen Personen wird nur eine Form angeführt.

4 Redebeitrag Markus Rinderspacher [14:00–14:05], in: Untersuchungsausschuss zur Maskenaffäre.

5 Redebeitrag Florian Siekmann [2:05–2:16], in: Ibid.

6 Redebeitrag Helmut Kaltenhauser, [16:11–16:31], in: Ibid.

Schwert der Opposition«<sup>7</sup> könne »das Vertrauen der Menschen in die politischen und demokratischen Institutionen erneuer[t]«<sup>8</sup> werden.<sup>9</sup> Rinderspacher sagte dazu:

Der notwendige Untersuchungsausschuss dient dem wichtigen Anliegen, durch die Herstellung vollständiger Transparenz Vertrauen in die Politik zurückzugewinnen und Verantwortlichkeiten im Regierungshandeln klar zu benennen und aufzuzeigen.<sup>10</sup>

Anhand dieses aktuellen Beispiels wird die Bedeutung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse deutlich. Durch ihre Ermittlungen soll Aufklärung geschaffen werden. Die Ausschüsse werden dabei in unmittelbare Verbindung mit Transparenz gebracht, die schließlich das Vertrauen der Bevölkerung in das politische System stärken soll. Gleichzeitig besteht die Sorge, dieses Instrument könne nicht nur zur Aufklärung dienen, sondern auch für parteipolitische Konflikte ausgenutzt werden, wie zum Beispiel der Parlamentarische Geschäftsführer der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, Tobias Reiß, anführte.<sup>11</sup>

Dieses Vorgehen und solche Forderungen und Anschuldigungen sind aber alles andere als neu. Bereits zur Zeit des Kaiserreichs wurde versucht, politische Korruption mittels parlamentarischer Untersuchungen zu bekämpfen. Verstärkt tauchte dieses Verfahren in der Weimarer und Bonner Republik auf. Die Idee war – damals wie heute –, durch transparente Ermittlungen Korruption entgegenzuwirken und die Bevölkerung nach einem Skandal zu beruhigen. Dabei wurden die Untersuchungsausschüsse als wichtiges Mittel zur Erreichung dieser Ziele begriffen. Gleichzeitig wurde bereits damals der mögliche parteipolitische Missbrauch dieses Instruments – insbesondere aufgrund seiner Transparenz – heftig kritisiert.

Die folgende Studie setzt an diesem Punkt an und untersucht den Zusammenhang von Transparenz(-forderungen) und parlamentarischen Untersuchungsausschüssen vom Kaiserreich (1873) bis zur Bonner Republik (1973) anhand von sechs Fallbeispielen. Dabei analysiert sie, inwiefern parlamentarische Untersuchungsausschüsse zu den verschiedenen Zeitpunkten als Transparenzinstrument dienten oder wahrgenommen wurden. In diesem Kontext wird zudem betrachtet, welche Rolle Transparenz als Argument in den jeweiligen Fällen spielte. Diese Untersuchung wird zunächst fallbeispielhaft durchgeführt. Anschließend werden die verschiedenen Fallbeispiele (sowohl im gleichen poli-

7 Ibid.; siehe auch: Redebeitrag Markus Rinderspacher, [14:23–14:31], in: Ibid.

8 Redebeitrag Florian Siekmann [2:05–2:16], in: Ibid.

9 Der Aspekt des Vertrauens findet sich in den Beiträgen aller Redner wieder.

10 Redebeitrag Markus Rinderspacher [12:54–13:07], in: Untersuchungsausschuss zur Maskenaffäre.

11 Untersuchungsausschuss Maskenaffäre. CSU-Fraktion steht für umfassende und zügige Aufklärung. URL: <https://www.presseportal.de/pm/53955/5003790> [28.02.2023].

tischen System als auch darüber hinaus) miteinander verglichen, um mögliche Gemeinsamkeiten, Unterschiede oder Tendenzen festzustellen.

Dabei verfolgt die Arbeit zwei kapitelübergreifende Thesen: Es wird erstens davon ausgegangen, dass Untersuchungsausschüsse nicht nur als Arenen der politischen Auseinandersetzungen, sondern auch als Arenen zur Forderung nach und zur Herstellung von Transparenz fungierten. Es ging also nicht allein um den politischen Kampf, sondern auch um die Herstellung von Transparenz. Die Untersuchungsausschüsse besaßen hierbei eine wichtige Symbolkraft, um die Stärke des Parlaments bzw. des politischen Systems zu demonstrieren. Zweitens wird angenommen, dass Transparenz als Argument eine wichtige Rolle in den Debatten innerhalb der Ausschüsse sowie in den Debatten um und über die Untersuchungsausschüsse spielte und die Ansichten und Interessen der verschiedenen politischen Akteure widerspiegelte. Wenngleich der Begriff »Transparenz« nicht fiel, wurde also – so die These – schon über Transparenz diskutiert und sie wurde bereits vor den 1970er Jahren als ein wichtiges politisches Argument angeführt.

Zur Überprüfung dieser Thesen werden im größten Teil der Arbeit (Kapitel 2 bis 4) zunächst die Debatten um die Untersuchungsausschüsse anhand der Fallbeispiele näher betrachtet. Dabei wird sowohl die Metaebene (wie wurde allgemein über Untersuchungsausschüsse gesprochen) als auch die Arbeitsebene (wie wurde über die konkreten Ausschüsse auch in den Ausschüssen diskutiert) analysiert. Hierfür werden folgende Fragen herangezogen: Wurde überhaupt über Transparenz gesprochen oder diese gefordert? Welche Rolle spielte Transparenz als Argument? Wann, von wem und mit welchen Intentionen wurde das Argument vorgebracht oder Transparenz gefordert? An wen bzw. gegen wen richtete sich das Argument bzw. die Forderungen? Wie wurde all das – unter anderem von der Presse – wahrgenommen und genutzt?

Zudem wird betrachtet, welche Begriffe anstelle von »Transparenz« in den jeweiligen Fallbeispielen genutzt wurden. Welche Bedeutung hatten die jeweiligen Begriffe? Wann, wie und von wem wurden sie angeführt? Lassen sich auch hier die jeweiligen Intentionen herausarbeiten?

Abschließend wird näher untersucht, über welche Mittel zur Herstellung von Transparenz die Untersuchungsausschüsse letztlich verfügten. Nutzten die Ausschussmitglieder diese Mittel und wenn ja, wie? Inwiefern nutzten sie auch andere Mittel oder außenstehende Akteure (wie die Presse), um Transparenz herzustellen?

Im Folgenden werden zunächst die verschiedenen Forschungsbereiche vorgestellt, in welche sich diese Arbeit einordnet. Dazu gehören vor allem die Korruption-, Skandal- und Transparenzforschung.

## 1.1 Historiografische Einordnung: Forschungsansätze und -felder

### 1.1.1 Politische Kulturgeschichte

Diese Untersuchung trägt die »spezifische Brille« der politischen Kulturgeschichte.<sup>12</sup> Es wird davon ausgegangen, »dass Bedeutungen nicht schon ›vorher da‹ sind, sondern im kommunikativen Prozess« erzeugt werden.<sup>13</sup> So wird sowohl die Bedeutung von Transparenz beziehungsweise ihr ähnlichen Begriffen als auch die Stellung der Untersuchungsausschüsse nicht allein durch vorgegebene Rahmen bestimmt, sondern insbesondere durch »Kommunikationserwartungen und -routinen« konstruiert.<sup>14</sup> »Historische Phänomene«, so die Historikerin Barbara Stollberg-Rilinger, sollen »als Ergebnis von (impliziten oder expliziten) Sinnzuschreibungen, Geltungsbehauptungen und Deutungskonflikten der Akteure« beschrieben werden.<sup>15</sup> Es gehe um die »Dekonstruktion jedes überhistorisch-universalisierenden und essentialistischen Verständnisses politischer Handlungsformen und Institutionen, Wertvorstellungen und Motive«. <sup>16</sup> Dies ist auch das Ziel dieser Arbeit: Es werden verschiedene Fallbeispiele betrachtet. Diese werden zwar in Vergleich gesetzt, dabei wird aber nicht das Ziel verfolgt, ein »überhistorisch-universalisierende[s] und essentialistische[s] Verständnis[...]« zu erlangen, sondern die Fälle sollen weiterhin in ihrem Kontext verstanden werden. Politische Kommunikation existiert in allen politischen Systemen, nicht nur in Demokratien. Daher lässt sie sich sowohl in der Zeit des Kaiserreichs als auch in den beiden demokratischen Systemen vergleichend untersuchen. Die Historikerin Ute Frevert stellt in diesem Zusammenhang fest, dass »[n]icht die Kommunikation als solche, sondern lediglich der Grad ihrer Offenheit und Vieldeutigkeit [...] demokratische von nicht-demokratisch verfasster Politik [unterscheidet]«. <sup>17</sup> Von dieser Erkenntnis ausgehend lässt sich sehr gut untersuchen, inwiefern sich die Bedeutung von Transparenz, aber auch die der Un-

12 Rohe, Karl: Politische Kultur und ihre Analyse. Probleme und Perspektiven der Politischen Kulturforschung. In: *Historische Zeitschrift* 1990 (250), S. 321–346, S. 332.

Mehr zum Thema politische Kulturgeschichte: Mergel, Thomas: Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik. In: *Geschichte und Gesellschaft* 2002 (28/4), S. 574–606.

13 Mergel, Thomas: Kulturgeschichte der Politik, Version: 2.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 22. 10. 2012. URL: [https://docupedia.de/zg/Kulturgeschichte\\_der\\_Politik\\_Version\\_2.0\\_Thomas\\_Mergel](https://docupedia.de/zg/Kulturgeschichte_der_Politik_Version_2.0_Thomas_Mergel) [28.02.2023].

14 Ibid.

15 Stollberg-Rilinger, Barbara: Was heißt Kulturgeschichte des Politischen? Einleitung. In: Barbara Stollberg-Rilinger (Hg.): Was heißt Kulturgeschichte des Politischen? Berlin, 2005, S. 9–24, S. 21.

16 Ibid., S. 13.

17 Frevert, Ute: Neue Politikgeschichte. Konzepte und Herausforderungen. In: Ute Frevert und Heinz-Gerhard Haupt (Hg.): Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung. Frankfurt, 2005, S. 7–26, S. 16.

tersuchungsausschüsse kontextuell verändert haben. Die »Dimension der Kommunikation«,<sup>18</sup> die für die politische Kulturgeschichte besonders wichtig ist, wird anhand der Analyse der Debatten in den und um die Untersuchungsausschüsse beleuchtet. Dabei spielt die politische Sprache eine besondere Rolle, da durch sie ein Zugang »zu politischen Konflikten und Parteinahmen, zu vorgängigen Annahmen über die Bedingungen von Politik ebenso wie über politische Ziele und Utopien« ermöglicht wird.<sup>19</sup> Die Historikerin Andrea Perthen konstatiert zudem, dass »[i]nsbesondere parlamentarische Untersuchungsausschüsse« für die politische Kulturgeschichte »ein fruchtbares Untersuchungsfeld« seien.<sup>20</sup>

In dieser Studie werden außerdem verschiedene weitere Forschungsfelder genutzt, die im Folgenden skizziert werden sollen. Diese stehen im Zusammenhang mit verschiedenen Begrifflichkeiten, die zunächst näher erklärt werden müssen. Darunter fallen die Begriffe »Korruption«, »Skandal«, »Korruptionsskandal« und »Transparenz«. Zudem wird betrachtet, was unter »parlamentarischen Untersuchungsausschüssen« eigentlich genau zu verstehen ist. Der Forschungsstand zu den einzelnen politischen Systemen wird in dieser Studie in den Kapiteln zu den jeweiligen politischen Systemen näher vorgestellt.

### 1.1.2 Korruption – heimliche Geschäfte

Bei den für diese Arbeit ausgewählten Fällen handelt es sich durchweg um politische Korruptionsskandale. Korruption begegnet uns nahezu täglich in den Nachrichten. Eine Politikerin bzw. ein Politiker habe korrupt gehandelt, ein Land sei besonders korrupt oder jemand sei korrumpiert worden. Stets löst die Wortfamilie um Korruption negative Assoziationen aus. Es geht dabei um etwas Illegales, etwas, was meist heimlich und stets zum eigenen Vorteil geschieht. Korruption wird »als Mißbrauch eines öffentlichen Amtes oder Mandates zu privaten Zwecken«<sup>21</sup> oder als ein »Missbrauch, bei dem die Gemeinschaft ge-

18 Mergel, Thomas: Wahlkampfgeschichte als Kulturgeschichte. Konzeptionelle Überlegungen und empirische Beispiele, in: Barbara Stollberg-Rilinger (Hg.): Was heißt Kulturgeschichte des Politischen? Berlin, 2005, S. 355–376, S. 357.

19 Ibid.

20 Perthen, Andrea: Korruption kritisieren. Die Genese politischer Korruptionsskandale in der frühen Bundesrepublik Deutschland. Köln, 2021, S. 13f.

21 Landfried, Christine: Korruption und politischer Skandal in der Geschichte des Parlamentarismus. In: Rolf Ebbighausen und Sighard Neckel (Hg.): Anatomie des politischen Skandals. Frankfurt, 1989, S. 130–148, S. 142.

schädigt wird, während Amtsinhaber oder andere Akteure im öffentlichen Bereich daraus einen Vorteil ziehen«<sup>22</sup>, verstanden.

Doch ist der häufig verwendete Korruptionsbegriff nicht so einfach zu definieren, wie es zunächst scheint. Es handelt sich nicht um einen neutralen Begriff, sondern er ist stets wertend und negativ konnotiert. Korruption wurde häufig als Zeichen einer vormodernen Gesellschaft oder als ein »Relikt der Vergangenheit«, das schon längst überwunden sein sollte, verstanden, was die neuere geschichtswissenschaftliche Forschung widerlegt hat.<sup>23</sup> Korruption ist ein Mythos, also eine »unhinterfragte Erzählung[...]«, die unsere Deutung von der Welt wiederg[ibt].<sup>24</sup> Dieser Mythos ist nicht zu überwinden.<sup>25</sup>

Korruption ist kein starres Gebilde, sondern vielmehr »ein Wahrnehmungs- und Deutungsphänomen, [das] stets in einem Bezugssystem von politischen, rechtlichen und moralischen Normen und Verfahren definiert [wird].«<sup>26</sup> Der Historiker Jens Ivo Engels beschreibt Korruption als »ein Bewertungsphänomen [...], mit dem Gesellschaften über ihre Normen oder das Verhalten einzelner Personen reflektieren.«<sup>27</sup> Korruption ist daher immer vom politischen, kulturellen und sozialen Kontext abhängig.<sup>28</sup> So wie sich Normen wandeln und immer wieder neu ausgehandelt werden müssen, muss stets neu ausgehandelt werden, was als korrupt gilt.<sup>29</sup> Dies zeigt sich auch daran, dass Handlungen, die heute eindeutig als korrupt gelten, zu anderen Zeiten noch als völlig legal angesehen wurden.<sup>30</sup> Engels stellt fest, dass die heutige Vorstellung von Korruption aus der Sattelzeit stammt, als sich das Verhältnis zwischen Privatem bzw. Persönlichem und Öffentlichem geändert hat.<sup>31</sup> So wurde der öffentliche Bereich in der Politik

22 Engels, Jens Ivo: Alles nur gekauft? Korruption in der Bundesrepublik seit 1949. Darmstadt, 2019, S. 15.

23 Engels, Jens Ivo: Die Geschichte der Korruption. Von der frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert. Frankfurt, 2014, S. 12f. Zitat: S. 13.

24 Ibid., S. 12.

25 Ibid., S. 12f.

26 Bluhm, Harald: Zwischen invisibler und visibler Macht. Machttheoretische Verortungen politischer Korruption. In: Harald Bluhm und Karsten Fischer (Hg.): Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption. Baden-Baden, 2002, S. 167–193, S. 167.

27 Engels, Jens Ivo: Politische Korruption und Modernisierungsprozesse. Thesen zur Signifikanz der Korruptionskommunikation in der westlichen Moderne. In: Niels Grüne und Simona Slanicka (Hg.): Korruption. Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation. Göttingen, 2010, S. 35–54, S. 37f.

28 Brauner, Wilhelm: Korruption als historisches Phänomen. In: Christian Brünner (Hg.): Korruption und Kontrolle. Graz, 1981, S. 75–104, S. 78.

29 Bösch, Frank: Öffentliche Geheimnisse. Skandale, Politik und Medien in Deutschland und Großbritannien 1880–1914. München, 2009, S. 421f.

30 Landfried 1989: Korruption und politischer Skandal, S. 136.

31 Engels 2014: Die Geschichte der Korruption, S. 14ff.

zunehmend ausgeweitet und Praktiken, die zuvor nicht als korrupt galten, da sie in den privaten Bereich fielen, wurden verstärkt als Korruption wahrgenommen.

In den Diskursen um das Thema Korruption wird deutlich, dass es sich stets auch um eine »Auseinandersetzung über Moral und Anstand« handelt.<sup>32</sup> Korruption wird dabei als etwas Verwerfliches und Unmoralisches wahrgenommen, was zu bekämpfen und zu verhindern sei. In diesem Zusammenhang eignen sich Korruptionsvorwürfe ebenfalls als ein »taktisches Instrument«<sup>33</sup>, um politischen Gegnerinnen und Gegnern zu schaden.<sup>34</sup> Dabei geht es darum, den anderen korrupte Handlungen zu unterstellen oder nachzuweisen, um dadurch ihrem moralischen Ansehen zu schaden. Die Auswirkungen von Korruption, wenn diese einmal öffentlich wird, können dabei sehr unterschiedlich sein. Es kann zu kleineren Empörungen, Skandalen oder auch zu Revolten führen.<sup>35</sup>

Die historische Forschung zu Korruption hat in den letzten Jahren einen erheblichen Aufschwung erlebt.<sup>36</sup> Insbesondere die Vorstellung, dass es sich bei Korruption um ein rein vormodernes Phänomen handle, wurde hierbei weitestgehend verworfen. So konzentrieren sich viele aktuelle historische Forschungen vor allem auf die Untersuchung von Korruption seit der Sattelzeit. Der Fokus liegt hierbei sowohl auf den Debatten als auch auf den Praktiken.<sup>37</sup> Es geht darum, Korruption in ihren historischen Kontexten zu begreifen und dadurch Entwicklungen und Tendenzen festzustellen.

---

32 Ibid., S. 14.

33 Grüne, Niels: »Und sie wissen nicht, was es ist«. Ansätze und Blickpunkte historischer Korruptionsforschung. In: Niels Grüne und Simona Slanicka (Hg.): Korruption. Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation. Göttingen, 2010, S. 11–34, S. 29.

34 Engels, Jens Ivo; Rothfuss, Anna: Les usages de la politique du scandale. Le SPD et les débats sur la corruption politique pendant le Kaiserreich (1873–1913). In: *Cahiers Jaurès* 2013 (209), S. 33–52, S. 35.

35 Brauner 1981: Korruption als historisches Phänomen, S. 77.

36 Zur sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung zu diesem Thema siehe u. a.: Kliche, Thomas; Thiel, Stephanie: Korruption. Forschungsstand, Prävention, Probleme. Lengerich, 2011; Schweitzer, Hartmut: Vom Geist der Korruption. Theorie und Analyse der Bedingungen für Entstehung, Entwicklung und Veränderung von Korruption. München, 2009; Alemann, Ulrich von: Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung. Wiesbaden, 2005.

37 Siehe u. a.: Engels 2014: Geschichte der Korruption; Klein, Annika: Korruption und Korruptionsskandale in der Weimarer Republik. Göttingen, 2014; Köhler, Volker: Genossen Freunde Junker. Die Mikropolitik personaler Beziehungen im politischen Handeln der Weimarer Republik. Göttingen, 2018; Rothfuss, Anna: Korruption im Kaiserreich. Debatten und Skandale zwischen 1871 und 1914. Göttingen, 2019.

### 1.1.3 Skandale als Bruch mit der Heimlichkeit

Korruption findet zunächst stets im Geheimen statt und wird dadurch der Öffentlichkeit meist nicht bekannt. Dies ändert sich durch den Skandal. Ein politischer Skandal kann dabei wie folgt definiert werden:

[e]in komplexes soziales Ereignis, bei dem ein sozial signifikantes, kontextual gebundenes, öffentlich-politisches »Ärgernis« in personalisierter und dramatisierter Form (re)präsentiert und medial verbreitet wird.<sup>38</sup>

Es geht dabei um ein »von allgemein akzeptierten Normen abweichendes Verhalten«, das öffentlich gemacht wird und eine gewisse Erregung und Aufmerksamkeit hervorruft.<sup>39</sup> Daraus lassen sich drei Grundkomponenten herleiten, die für die Definition von Skandalen entscheidend sind: Es muss erstens ein Normbruch stattfinden, zweitens muss dieser öffentlich gemacht werden und drittens zu einer öffentlichen Empörung führen. Erst dann lässt sich von einem Skandal sprechen.<sup>40</sup> Dabei spielen Medien eine entscheidende Rolle.<sup>41</sup> Skandale sind immer an gewisse Normen gebunden und folglich immer kontextabhängig.<sup>42</sup> Sie zeigen somit einerseits bestehende Normen auf, verändern diese gleichzeitig aber auch.<sup>43</sup> Die Untersuchung von Korruptionsskandalen ermöglicht es somit, »zentrale politische Wandlungsprozesse der politischen Kultur [...] [zu] diagnostizieren und begreifbar [zu] machen.«<sup>44</sup>

Obgleich es sie auch in nicht-demokratischen Systemen gibt, sind Skandale vor allem in Demokratien aufzufinden, da hier verstärkt eine Trennung zwischen privater und öffentlicher Sphäre stattfindet.<sup>45</sup> Zudem werden Korruptionsvorwürfe in Demokratien häufiger öffentlich gemacht und es bilden sich somit leichter Skandale heraus. Der Soziologe Rolf Ebbighausen betont:

38 Käsler, Dirk; Albers, Hans-Peter: Der politische Skandal. Zur symbolischen und dramaturgischen Qualität von Politik. Opladen, 1991, S. 13.

39 Germis, Carsten: Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und politischer Skandal. Dargestellt am Beispiel des deutschen Bundestages. Frankfurt, 1988, S. 21.

40 Beule, Jürgen; Hondrich, Karl Otto: Skandale als Kristallisationspunkte politischen Streits. In: Ulrich Sarcinelli (Hg.): Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern. Bonn, 1990, S. 144–156, S. 145.

41 Siebert, Sandra: Angeprangert! Medien als Motor öffentlicher Empörung. Marburg, 2011.

42 Bergmann, Jens; Pörksen, Bernhard: Einleitung. Die Macht öffentlicher Empörung. In: Jens Bergmann und Bernhard Pörksen (Hg.): Skandal! Die Macht öffentlicher Empörung. Köln, 2009, S. 13–33, S. 30.

43 Engels 2014: Die Geschichte der Korruption, S. 310f.

44 Mork, Andrea: Skandale der Bonner Republik. Ein Anstoß zu demokratischen Veränderungen. In: Henrique Ricardo Otten und Manfred Sicking (Hg.): Kritik und Leidenschaft. Vom Umgang mit politischen Ideen. Bielefeld, 2011, S. 135–150, S. 137.

45 Ebbighausen, Rolf: Skandal und Krise. Zur gewachsenen »Legitimationsempfindlichkeit« staatlicher Politik. In: Rolf Ebbighausen und Sighard Neckel (Hg.): Anatomie des politischen Skandals. Frankfurt, 1989, S. 171–200, S. 172.

Die Abnahme oder gar das Ausbleiben politischer Skandale verweist danach eher auf eine machtpolitische Beschränkung oder Unterdrückung der Öffentlichkeit denn auf einen Mangel an Anlässen und Angriffspunkten für Skandalierung. In gleicher Weise deutet nach diesem Modell aber auch ein Übermaß an Skandalen auf politische Anomie hin, auf materiale und strukturelle Probleme staatlicher Politik und ihrer konsensualen Grundlage.<sup>46</sup>

Ein weiterer Grund für das vermehrte Auftreten von (Korruptions-)Skandalen in Demokratien ist die politische Instrumentalisierung dieser. So wurden Korruptionsskandale immer wieder als parteipolitisches Mittel genutzt, um andere Parteien zu diskreditieren. Insbesondere Gegnerinnen und Gegner des Parlamentarismus zogen sie außerdem heran, um das gesamte politische System anzugreifen und dessen vermeintliche Missstände und verkommene Moral aufzuzeigen. Andere wiederum, vor allem die Anhängerinnen und Anhänger der parlamentarischen Systeme, unterstrichen vielmehr die selbstreinigende Wirkung von Skandalen. Durch sie würden Missstände aufgezeigt und bekämpft, die sonst vor der Öffentlichkeit verheimlicht würden.<sup>47</sup>

Eine Veröffentlichung von Korruption durch einen Skandal kann schließlich also ganz verschiedene Auswirkungen haben: Sie können zu einem starken Vertrauensverlust in das System führen, da dieses Korruptionsfälle nicht verhindern konnte.<sup>48</sup> Gleichzeitig kann die Auseinandersetzung mit dem Konflikt und die öffentliche Behandlung von Korruption ein System stärken oder stabilisieren.<sup>49</sup> Skandale dienen demnach als ein »Instrument der Selbstlegitimierung und Reinigung«, die die Kontrollfunktion des Staates unterstreichen.<sup>50</sup>

Die Skandalforschung erlebte – wie auch die Korruptionsforschung – in den letzten Jahrzehnten eine Konjunktur. Insbesondere seit den 1980er Jahren, unter anderem in Bezug auf die Watergate-Affäre, nahmen die sozialwissenschaftlichen Forschungen zu Skandalen rapide zu.<sup>51</sup> Seit den 1990er Jahren wurde hierbei verstärkt der Zusammenhang von Skandalen und Medien untersucht.<sup>52</sup>

---

46 Ebbighausen, Rolf: Die Massierung politischer Skandale. Symptom für Steuerungs- und Legitimationsprobleme staatlicher Politik in der jüngeren Vergangenheit. In: Hans-Dieter Klingemann und Wolfgang Luthardt (Hg.): Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse. Opladen, 1993, S. 127–139, S. 130f.

47 Engels 2014: Geschichte der Korruption, S. 318.

48 Ludwig 1998: Korruption und Nationalsozialismus, S. 35.

49 Ibid., S. 37.

50 Markovits, Andrej; Silverstein, Mark: Macht und Verfahren. Die Geburt des politischen Skandals aus der Widersprüchlichkeit liberaler Demokratien. In: Rolf Ebbighausen und Sighard Neckel (Hg.): Anatomie des politischen Skandals. Frankfurt, 1989, S. 151–170, S. 154.

51 Siehe u. a.: Bergmann, Jens; Pörksen, Bernhard: Skandal! Die Macht öffentlicher Empörung. Köln, 2009.

52 Burkhardt, Steffen: Skandal, medialisierter Skandal, Medienskandal. Eine Typologie öffentlicher Empörung, in: Kristin Bulkow und Christer Petersen (Hg.): Skandale. Strukturen und

Vor allem in den letzten Jahren mehrte sich auch die historische Forschung zu diesem Thema. In Deutschland beschäftigt sich die Geschichtswissenschaft insbesondere mit den Skandalen des Kaiserreichs,<sup>53</sup> der Weimarer Republik,<sup>54</sup> des Nationalsozialismus,<sup>55</sup> aber auch der Bundesrepublik.<sup>56</sup> Trotzdem bleibt die Forschung zu Skandalen, genau wie die Korruptionsforschung, noch ein weites Feld, in dem es noch viel zu untersuchen gibt.

#### 1.1.4 Transparenz und Transparenzforderungen – Ende der Heimlichkeiten?

Während Korruption heimlich geschieht, stellen Skandale den Bruch mit dieser Heimlichkeit dar. Sie machen Korruption öffentlich und somit für Außenstehende zugänglich. Daher spielt in diesem Kontext Transparenz in der Wahrnehmung vieler eine entscheidende Rolle für die Bekämpfung von Korruption. Transparenz und die Forderung nach dieser sind aus heutiger Sicht nicht mehr wegzudenken. Transparenz ist zu einem »Schlüsselbegriff der Gegenwart«<sup>57</sup> und insbesondere »gegenwärtiger Politik«<sup>58</sup> geworden. Was zunächst ein physikali-

---

Strategien öffentlicher Aufmerksamkeitserzeugung, Wiesbaden, 2011, S. 131–156; Burkhardt, Steffen: Medienskandale. Zur moralischen Sprengkraft öffentlicher Diskurse. Köln, 2006.

53 Siehe u. a.: Bösch, Frank: Krupps »Kornwalzer«. Formen und Wahrnehmung von Korruption im Kaiserreich. In: *Historische Zeitschrift* 2005 (281), S. 337–379; Bösch, Frank: Grenzen des »Obrigkeitsstaates«. Medien, Politik und Skandale im Kaiserreich. In: Sven Oliver Müller und Cornelius Torp (Hg.): *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*. Göttingen, 2009, S. 136–153; Köhlrausch, Martin: *Der Monarch im Skandal. Die Logik der Massenmedien und die Transformation der wilhelminischen Monarchie*. Berlin, 2005.

54 Klein 2014: *Korruption und Korruptionsskandale in der Weimarer Republik*; Geyer, Martin: *Der Barmat-Kutischer-Skandal und die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen in der politischen Kultur der Weimarer Republik*. In: Ute Daniel, Inge Marszolek, Wolfram Pyta und Thomas Welskopp (Hg.): *Politische Kultur und Medienwirklichkeit in den 1920er Jahren*. München, 2010, S. 47–80.

55 Sabrow, Martin: *Politischer Skandal und moderne Diktatur*. In: Martin Sabrow (Hg.): *Skandal und Diktatur. Formen öffentlicher Empörung im NS-Staat und in der DDR*. Göttingen, 2004, S. 7–32; Bajohr, Frank: *Der folgenlose Skandal. Korruptionsaffären im Nationalsozialismus*. In: Martin Sabrow (Hg.): *Skandal und Diktatur. Formen öffentlicher Empörung im NS-Staat und in der DDR*. Göttingen, 2004, S. 59–76.

56 Engels 2019: *Alles nur gekauft?; Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Skandale in Deutschland nach 1945*. Bielefeld, 2007; Perthen 2021: *Korruption kritisieren*.

57 Stehr, Nico; Wallner, Cornelia: *Transparenz. Einleitung*. In: Stephan Jansen, Eckhard Schröter und Nico Stehr (Hg.): *Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen*. München, 2010, S. 9–19, S. 9.

58 Heibges, Maren: *Durchsicht. Transparenz als ethnographischer Forschungsgegenstand*. In: *Berliner Blätter* 2018 (76), S. 7–20, S. 7.

scher Begriff war, der Materialeigenschaften wie die Durchsichtigkeit eines Stoffes beschrieb, bekam über die Zeit eine politische Bedeutung.<sup>59</sup>

Die Geschichte der Transparenz und ihrer Forderung hat zwar alte Wurzeln, erlangt ihre wichtige Bedeutung aber erst vor einigen hundert Jahren im Zuge der Aufklärung.<sup>60</sup> Der Soziologe und Politikwissenschaftler Vincent August setzt ihre Geschichte aber bereits früher an und bringt sie in Zusammenhang mit »bedrohlicher Unsicherheit«.<sup>61</sup> Ihm zufolge trat die Transparenzidee bereits mit den Religionskriegen im 17. Jahrhundert auf und verstärkte sich dann mit der Aufklärung und insbesondere mit der Französischen Revolution im 18. Jahrhundert. Seit der Aufklärung wurden für Transparenz primär Licht und Sonnenschein als Metaphern genutzt.<sup>62</sup>

Der Philosoph Jeremy Bentham war einer der Ersten, der mit der Transparenzidee argumentierte und sie nutzte. In diesem Zusammenhang entwarf er das Konzept eines transparenten Gefängnisses: das Panoptikum. Die Zellen der Gefangenen sowie die Gefangenen selbst können von einem Turm aus durchgehend überwacht werden. Der Turm wiederum selbst ist nicht einsehbar. Dies führt dazu, dass die Gefangenen nicht sehen können, wen die Wärter gerade beobachten. Dadurch fühlen sie sich ständig überwacht und passen ihr Verhalten dementsprechend an. Hierbei wird Transparenz eher als ein Mittel zur Überwachung wahrgenommen.<sup>63</sup>

Verstärkte Transparenzforderungen wurden dann vor allem seit den 1970er Jahren formuliert, als Krisen wie der Ost-West-Konflikt oder der Terrorismus die Gegenwart prägten.<sup>64</sup> Ein starker Bedeutungsgewinn von Transparenz und Transparenzforderungen ist aber insbesondere seit den 1990er Jahren zu erkennen. Transparenz wurde zu dieser Zeit eine häufige Forderung, die mit der Idee verbunden war, dass Transparenz zu *Good Governance* gehöre. Den Historikern Engels und Frédéric Monier zufolge unterstützen vorrangig drei Faktoren das verstärkte Aufkommen von Transparenz und Transparenzforderungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und insbesondere seit den 1990er Jahren: Erstens die Vorstellung, dass Bürgerinnen und Bürger in einer Demokratie selbstständig anhand der ihnen gegebenen Informationen entscheiden. Hierfür sind allerdings möglichst viele Informationen über das politische Geschehen notwendig. Zweitens das Vertrauen in die Marktwirtschaft, das aller-

59 Engels 2019: Alles nur gekauft? S. 171.

60 Christensen, Lars Thøger; Cornelissen, Joep: Organizational transparency as myth and metaphor. In: *European Journal of Social Theory* 2015 (18), S. 132–149, S. 134.

61 August, Vincent: Theorie und Praxis der Transparenz. Eine Zwischenbilanz. In: *Berliner Blätter* 2018 (76), S. 129–157, S. 131.

62 Engels 2019: Alles nur gekauft? S. 172.

63 *Ibid.*, S. 179f.

64 Ball, Carolyn: What is Transparency? In: *Public Integrity* 2009 (11/4), S. 293–307, S. 293f.

dings nur möglich ist, wenn wirtschaftliche Informationen transparent sind. Drittens spielt vor allem das Internet und die damit einhergehende Verfügbarkeit von Daten eine entscheidende Rolle.<sup>65</sup> Es gehe »nicht mehr ausschließlich um Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch um nachvollziehbare Entscheidungen, klare Verantwortlichkeiten und das Einbeziehen der Zivilgesellschaft in politische Prozesse«.<sup>66</sup>

Obleich das politische Konzept der Transparenz und Transparenzforderungen verstärkt seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auftauchten, existierten sie bereits in der Zeit davor, wie diese Arbeit demonstrieren wird. Häufig wurde hierbei allerdings nicht der Begriff »Transparenz« verwendet, sondern ähnliche Begriffe. Unter anderem um diese ermitteln zu können, muss im nächsten Schritt versucht werden, definitorische Elemente von Transparenz zu finden.

Transparenz im politischen Sinne wird mit Informationsfreiheit in Zusammenhang gebracht. Es geht darum, Zugang zu Informationen zu erhalten. Gemeint sind damit vor allem Regierungsdokumente, aber auch Informationen bezüglich politischer Entscheidungen oder Prozesse.<sup>67</sup> Teilweise geht die Vorstellung von Transparenz noch weiter. Es wird dann Folgendes darunter verstanden:

Nachvollziehbarkeit konkreter Politik vermittelt Offenlegung gegebener politischer Positionen und der Durchschaubarkeit von Diskussions- und Entscheidungsprozessen einerseits sowie der Problemerkennung durch Offenlegung von Strukturen, Funktionszusammenhängen und kritischen Bewertungsmaßstäben andererseits.<sup>68</sup>

Transparenz wird hierbei nicht allein als möglicher Zugang zu Informationen verstanden, sondern es geht auch darum, diese Informationen nachvollziehbar zu machen. Dies ist ein wichtiger Aspekt, der aber auch Schwierigkeiten mit sich bringt. So stellt sich die Frage, was unter Nachvollziehbarkeit zu verstehen ist: Ist hier automatisch auch die Forderung nach Verständlichkeit inbegriffen? Die Forderung nach Verständlichkeit würde insbesondere in den in dieser Arbeit betrachteten politisch und juristisch häufig sehr komplexen Fällen an ihre Grenzen stoßen, weswegen diese Definition sich nicht vollständig für die Studie eignet.

65 Engels, Jens Ivo; Monier, Frédéric: Researching the History of Transparency. Introduction. In: Jens Ivo Engels und Frédéric Monier (Hg.): History of Transparency in Politics and Society. Göttingen, 2020, S. 7–20.

66 Engels 2019: Alles nur gekauft? S. 174.

67 Siehe u. a.: Steffani, Winfried: Einführung. In: Winfried Steffani (Hg.): Kritik. Parlamentarismus ohne Transparenz. Opladen, 1971, S. 9–16, S. 9.

68 Ibid.

Der Verwaltungswissenschaftler David Heald unterscheidet außerdem unter anderem zwischen verschiedenen Richtungen von Transparenz. Transparenz kann zunächst vertikal oder horizontal ausgerichtet sein. Bei der vertikalen Ebene unterscheidet er zwischen der Transparenz »upwards« – Autoritäten können die Bevölkerung überwachen – und »downwards« – die Bevölkerung kann die Autoritäten überwachen. In der horizontalen Ebene muss Heald zufolge zwischen der sogenannten »outwards-« und »inwards-Transparenz« unterschieden werden. Bei der ersten Transparenzform können Mitglieder einer Organisation sehen, was außerhalb dieser Organisation geschieht, bei der letzteren können Außenstehende beobachten, was in der Organisation geschieht. Die verschiedenen Richtungen können symmetrisch oder asymmetrisch zueinander verlaufen.<sup>69</sup> Zudem konstatiert er noch verschiedene Formen von Transparenz. Die »Event-Transparenz« mache vor allem die In-, Outputs und Outcomes transparent, während die »Prozess-Transparenz« ganze Prozeduren und Operationen sichtbar mache. Letztere ist dabei häufig schwierig umzusetzen, da sie Prozesse eindämmen kann, die Kosten häufig zu hoch sind und insbesondere die Sorge vor einer Transparenz gegenüber der Konkurrenz groß ist. Heald differenziert außerdem noch zwischen der »Retrospect-Transparenz«, bei der Informationen erst im Nachhinein veröffentlicht werden, und der »Realtime-Transparenz«, die Informationen während der Aktion zugänglich macht. Während erstere zumeist in einer Verbindung mit der »Event-Transparenz« steht, verbindet sich letztere mit der »Prozess-Transparenz«. Entscheidend ist Heald zufolge außerdem die Unterscheidung zwischen »Nominal-Transparenz«, also der gefühlten Transparenz, und »Effective-Transparenz«, also der tatsächlichen Transparenz, die geschaffen wurde. Vor allem durch diese beiden Transparenzwahrnehmungen entstehe eine Kluft, die sogenannte »transparency illusion«, da häufig die wahrgenommene Transparenz nicht mit der tatsächlichen übereinstimme.<sup>70</sup> Dies kann in dieser Arbeit allerdings nicht untersucht werden, da nicht ersichtlich ist, wie die »Effective-Transparenz« aussah.

Obgleich eine Definition von Transparenz für diese Arbeit unabdingbar ist, ist es dennoch schwierig und auch gar nicht wünschenswert, eine einheitliche und starre Definition zu finden. Denn auch Transparenz und Transparenzforderungen »werden in spezifischen Kontexten geformt, und sie inspirieren soziale Praktiken und Institutionen«.<sup>71</sup> Es handelt sich um »ein Produkt sozialer Aushandlungsprozesse«,<sup>72</sup> das stets an den politischen, sozialen und kulturellen Kontext gebunden ist.

69 Heald, David: Varieties of transparency. In: David Heald und Christopher Hood (Hg.): Transparency. The Key to Better Governance? Oxford; New York, 2006, S. 25–45, S. 27f.

70 Heald 2006: Varieties of transparency, S. 34.

71 August 2018: Theorie und Praxis der Transparenz, S. 129.

72 Stehr; Wallner 2010: Transparenz. Einleitung, S. 11.

Zudem stellt sie – ähnlich wie bereits Korruption – keinen neutralen Begriff dar. Transparenz und Transparenzforderungen sind immer normativ aufgeladen bzw. emotional besetzt und geben bereits eine moralische Deutung. Sie sind dabei zumeist – anders als Korruption – positiv konnotiert und »komm[en] einem moralischen Imperativ gleich.«<sup>73</sup> Transparenz wird daher häufig ebenfalls als ein Ideal oder ein Mythos verstanden, als eine »highly value-laden notion, more often preached than practised and typically involved without questioning its basic assumptions.«<sup>74</sup> Der Politikwissenschaftler Christopher Hood spricht sogar von einer »quasi-religious significance in debates over governance and institutional design.«<sup>75</sup> Vollständige Transparenz kann allerdings nie erreicht werden.<sup>76</sup>

Dabei schwingt auch die Vorstellung mit, Transparenz sei eine Art »satisfying answer to every crisis and question about the state«<sup>77</sup>. Sie wird daher oft als ein wichtiges Gegenmittel zu Korruption gesehen,<sup>78</sup> als »a public value or norm of behavior to counter corruption.«<sup>79</sup> Eine weitere Idee in diesem Zusammenhang ist, die Erzeugung von Transparenz könne nach einem Skandal wieder Sicherheit und Vertrauen herstellen.<sup>80</sup> Daher ist es besonders interessant, das Konzept der Transparenz im Zusammenhang mit Korruptionsskandalen und insbesondere den Debatten rund um diese Skandale zu untersuchen.

Zudem wird Transparenz häufig als ein Mittel bzw. eine »zentrale Ressource von Demokratie[n]«<sup>81</sup> gesehen. Während nicht-demokratische Staaten von Geheimnissen umgeben seien, scheinen diese in Demokratisierungsprozessen transparent gemacht zu werden.<sup>82</sup> Der Rechtswissenschaftler Mark Fenster betont, Transparenz habe in den Demokratietheorien immer eine entscheidende

73 Heibges 2018: Durchsicht, S. 11.

74 Christensen; Cornelissen 2015: Organizational transparency as myth and metaphor, S. 133.

75 Hood, Christopher: Transparency in Historical Perspective. In: David Heald und Christopher Hood (Hg.): Transparency. The Key to Better Governance? Oxford; New York, 2006, S. 3–24, S. 3.

76 Schneider, Manfred: Transparenztraum. Literatur, Politik, Medien und das Unmögliche. Berlin, 2013, S. 14; Engels 2019: Alles nur gekauft? S. 180.

77 Fenster, Mark: Transparency in Search of a Theory. In: *European Journal of Social Theory* 2015 (18), S. 150–167, S. 151.

78 Siehe u. a.: Kroeze, Ronald; Lockheed (1977) und Flick (1981–1986). Anticorruption as a Pragmatic Practice in the Netherlands and Germany. In: Guy Geltner, Ronald Kroeze und André Vitória (Hg.): Anticorruption in history. From antiquity to the modern era. Oxford, 2018, S. 279–291, S. 281; Darge, Ekkehard: Korruption in der Bundespolitik Deutschlands. Fälle und Bekämpfungsstrategien. Oldenburg, 2009, S. 125.

79 Ball 2009: What is Transparency? S. 302.

80 Hood 2006: Transparency in Historical Perspective, S. 17.

81 Eichenhofer, Johannes: Privatheit und Transparenz in der Demokratie. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 2017 (2), S. 133–142, S. 138.

82 Colson, Aurélien: Gérer la tension entre secret et transparence. In: *Revue française de gestion* 2004 (153/6), S. 87–99, S. 91.

Rolle gespielt und sei als notwendig für Demokratien angenommen worden.<sup>83</sup> Der Staat werde effektiver, da die Bevölkerung besser mitbestimmen und fordern könne, wenn sie verstehe, was in der Politik passiert.<sup>84</sup> Daher komme auch die Vorstellung, je transparenter eine Regierung sei, desto demokratischer sei sie auch – eine Vorstellung, die laut Fenster aber kaum der Realität entspricht.<sup>85</sup>

Dennoch wird Transparenz immer häufiger deutlich kritisiert. Ein besonders dystopisches Bild einer transparenten Welt zeichnet der Philosoph Byung-Chul Han in seinem 2012 erschienen Werk »Transparenzgesellschaft«. Er erklärt, die Transparenzgesellschaft sei »eine Hölle des Gleichen«<sup>86</sup> und Transparenz sei kein »Zustand des Friedens«<sup>87</sup>. Er argumentiert, dass Transparenz kein Vertrauen schaffe, sondern Misstrauen fördere. Es handle sich bei der Transparenzgesellschaft daher um eine Gesellschaft, die allein auf Misstrauen beruhe. »[M]oralische Werte wie Ehrlichkeit und Aufrichtigkeit« fallen weg und werden durch »Transparenz als neue[n] gesellschaftliche[n] Imperativ« ersetzt.<sup>88</sup> Politikerinnen und Politiker würden nicht mehr an ihren Handlungen gemessen, sondern vielmehr anhand ihrer Inszenierungen.<sup>89</sup>

Obgleich dieses Bild vielleicht etwas extrem ist, müssen hier auch die Kritik an und die Grenzen von Transparenz in Betracht gezogen werden. Während die Transparenz eines Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern zunächst eindeutig positiv wahrgenommen wird, gilt dies umgekehrt nicht. Transparenz dieser gegenüber dem Staat wird als Überwachung oder Ausspähung und somit als Gefahr verstanden.<sup>90</sup>

Zudem, konstatieren verschiedene Arbeiten, schaffe Transparenz nicht mehr Vertrauen, sondern schüre eher das Misstrauen. Durch die veröffentlichten Informationen würden einerseits Missstände aufgezeigt, andererseits stelle sich aber auch die Frage, was neben diesen transparenten Informationen verheimlicht werde.<sup>91</sup> Der Philosoph Martin Hartmann erkennt zwischen Transparenz und Vertrauen eine viel komplexere Beziehung: Transparenz zerstöre Vertrauen

83 Fenster, Mark: *The Transparency Fix. Secrets, Leaks, and uncontrollable Government Information*. Stanford, 2017, S. 35.

84 *Ibid.*, S. 37ff.

85 Fenster 2015: *Transparency in Search of a Theory*, S. 151.

86 Han, Byung-Chul: *Transparenzgesellschaft*. Berlin, 2012, S. 6.

87 *Ibid.*, S. 30.

88 *Ibid.*, S. 79.

89 Han 2012: *Transparenzgesellschaft*, S. 59.

90 Gadinger, Frank; Yildiz, Taylan: *Transparenz/Intransparenz. Zur Ambivalenz einer neuen Leitunterscheidung demokratischen Regierens*. In: *ZPol* 2016 (26), S. 199–209, S. 199ff.; Strathern, Marilyn: *The Tyranny of Transparency*. In: *British Educational Research Journal* 2000 (26/3), S. 309–321, S. 310.

91 Siehe u.a.: Brusca, Isabel; Rossi, Francesca Manes; Aversano, Natalia: *Accountability and Transparency to Fight against Corruption. An International Comparative Analysis*. In: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 2017 (20/2), S. 1–19, S. 13f.