

Prof. Dr. iur. Bernd Lutterbeck
Technische Universität Berlin
Institut für Angewandte Informatik

Version 1.1 21.10.

Die Europäische Informationsgesellschaft und das deutsche Amtsgeheimnis – Abschied von einer heiligen Kuh des Obrigkeitsstaates?

Vortrag auf der Konferenz *Der gläserne Bürokrat*, veranstaltet von *Transparency International* und der *Friedrich-Ebert-Stiftung* in Berlin, 29.10.1999

- 1. Das Schwedische Modell – ein Vorbild für Europa?**
 - 2. Die Bundesrepublik wehrt sich gegen Europäisches Recht: Umweltinformationen als Beispiel**
 - 3. Wenn das Essen politisch wird: Der BSE-Skandal und seine Konsequenzen**
 - 4. Deutschland in der Europäischen Informationsgesellschaft**
-

1. Das Schwedische Modell - ein Vorbild für Europa?

Dem Genius loci entsprechend möge der Berliner Flughafenskandal als eine Art Folie herhalten, vor der sich mein Thema entfalten läßt.

Sollten sich die jüngsten Vorwürfe der Berliner Staatsanwaltschaft erhärten, die in dieser Sache ermitteln, dann haben Unternehmen gezielt manipuliert, Politiker waren zugleich Käufer und Verkäufer, haben gekaufte Journalisten Politiker unzulässig beeinflusst. Das Sechs-Milliarden-Projekt scheint endgültig "in einem Sumpf aus Korruption und Industriespionage, Unfähigkeit und Ignoranz stecken zu bleiben." (Flughafen Im Sumpf 1999)

Am 23.September hat das Berliner Abgeordnetenhaus als zweites

Bundesland ein Informationsfreiheitsgesetz beschlossen. Es definiert seinen Zweck wie folgt:

§ 1

Zweck dieses Gesetzes ist es, durch ein umfassendes Informationsrecht das in Akten festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen.

Hätte das Berliner Informationsfreiheitsgesetz den Skandal verhindert, wäre es nur rechtzeitig erlassen worden? Eine Antwort auf diese Frage muss erstens Funktionsbedingungen von Demokratie und Rechtsstaat klären.

Die Befürworter dieser Gesetze sehen in der Bekämpfung von Korruption einen wesentlichen Grund für den Erlass dieser Gesetze.

Man verweist zumindest in der Literatur gerne auf das schwedische Beispiel. Die Schwedin Christina Orfali kann schon 1987 selbstbewusst resümieren:

Aufgrund der außergewöhnlichen Durchsichtigkeit seiner Bürokratie ist Schweden seit langem eine Informationsgesellschaft^a. Die Computerisierung hat die Struktur verstärkt, indem sie enorme Informationsflüsse namentlich im privaten Sektor und der Verwaltung ausgelöst hat. Seit 1974 sind computergepeicherte Informationen den traditionellen Schriftstücken gleichgestellt und unterliegen ebenfalls dem Öffentlichkeitsprinzip.

Freedom of Information und die Informationsgesellschaft, so ließe sich diese Aussage zweitens zuspitzen, sind heute nicht mehr voneinander zu trennen.

Schweden hat ja bekanntlich als erstes Land der Welt schon 1766 die Vorläufer eines derartigen Akteneinsichtsrechts installiert. Bei dem Verweis auf das Schwedische Modell wird häufig übersehen, dass dieses Modell gesellschaftliche Voraussetzungen hat, die wahrscheinlich nicht von allen geteilt werden. Das schwedische Modell ist tatsächlich das Modell einer sozialen Ethik, das auf Konsens und Transparenz aufbaut und eine spezifische Unterscheidung von Öffentlichem und Privatem kennt. Wiederum die Schwedin Kristina Orfali: "Die schwedische, vielleicht auch sozialdemokratische Gemeinschaftsethik, ist von der Zielvorstellung vollständiger Offenheit und Öffnung des gesellschaftlichen Verhaltens und des menschlichen Austauschs besessen." [Orfali 1993, S. 484]

Freedom of Information sollte also drittens nicht lösgelöst von den gesellschaftlichen Bedingungen seiner Funktionsweise diskutiert werden. Diese schwedische Zielvorstellung ist in Europa sicher nicht konsensfähig. Gleichzeitig ist es vor allem dem Einfluss Schwedens und Finnlands zu verdanken, dass der Amsterdamer Vertrag das Freedom of Information-Prinzip für die Gemeinschaftsorgane übernommen. Ein Aspekt der schwedischen Rechtskultur ist also seit Mai 1999 Europäisches Gemeinschaftsrecht, dass nationalem Recht ja bekanntlich vorgeht. Ohne den Aspekt der Europäisierung des Prinzips ist das Thema also viertens nicht vollständig zu bearbeiten.

Natürlich sind all diese Aspekte, die ich hier erwähnt habe, in einem Vortrag nicht zureichend zu behandeln.

2. Die Bundesrepublik wehrt sich gegen Europäisches Recht: Umweltinformationen als Beispiel

2.1. Die heutige Gestalt des Amtsgeheimnisses

INFORMATION

„Informationsfreiheitsgesetz“:
Amtsgeheimnis adé!

Am 23.09.1999 wurde auf Antrag von Bündnis 90/Die Grünen das „Informationsfreiheitsgesetz“ vom Abgeordnetenhaus beschlossen. Das Gesetz erlaubt es jedem Bürger, jeder Bürgerin, Akten von Verwaltung und Behörden einzusehen oder Akteneinsicht zu erhalten. Personenbezogene Daten bleiben dabei geschützt.

Ziel unseres Gesetzes ist die „gläserne Verwaltung“.

Der ungehinderte Zugang zu Informationen, die Partizipation und die Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger sind wesentliche Bestandteile eines demokratischen Rechtsstaats. In den USA, in Schweden oder Griechenland gibt es schon lange ein Akteneinsichtsrecht.

Jetzt auch in Berlin.

Kontakt: Fraktion Bündnis 90/Die Grünen,
Abgeordnetenhaus, 10111 Berlin
Fon: 030/2325 2400, Fax: 2325 2409
e-mail: gruene@gruene.parlament-berlin.de



**BÜNDNIS 90
DIE GRÜNEN**
im Abgeordnetenhaus von Berlin

Natürlich ist das Amtsgeheimnis ein später Ausfluss von Polizeistaat und Absolutismus. Eggert Schwan, dem es während seiner aktiven wissenschaftlichen Laufbahn nicht vergönnt war, Fortschritte bei der Installierung dieses Rechts zu erleben, zeichnet diese Herkunft mit kräftigem Pinselstrich nach: Es entstamme dem rechtsstaatlichem Mittelalter, selbst Papua-Neuguinea habe inzwischen gesetzliche Lösungen gefunden. "Für das dem Prinzip der Aktenöffentlichkeit genau entgegengesetzte Prinzip des Amtsgeheimnisses, das sich bei uns über den

Wechsel zum Obrigkeitsstaat und Totalitarismus zum demokratischen Staat unversehrt herüberzureden vermocht hat, (gilt, daß sie demokratiewidrig sind)". (Schwan 1984, S. 95) Der Kern dieses Prinzips ist die Verwandlung des Dienstwissens in Geheimwissen, wie schon Max Weber wußte (Schwan 1984, S. 95 Fn. 261) oder in den Worten von Jürgen Habermas das Amtsgeheimnis sei ein Arkanprinzip, das sind jene geheimen Praktiken, durch die der Fürst seine Herrschaft über das unmündige Volk abgesichert hat. [Habermas 1962 (1971), S. 70].

Auf diesen ganzen Sachverhalt nimmt offensichtlich die Anzeige der "Grünen" Bezug: Amtsgeheimnis Adé.

Ich stimme dem Gehalt dieser Anzeige nur teilweise zu: Das Amtsgeheimnis als Prinzip und als Mythos hat sich längst überlebt. Als Rechtsfigur hat es keine überragende Bedeutung mehr. Die bald Jahrzehnte langen Diskussionen um den Datenschutz insb. bei der Polizei und den Sicherheitsbehörden haben das alte Arkanprinzip aufgelöst. Spätestens seit dem Volkszählungsurteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts gibt es hierzu auch verfassungsrechtlich kein Zurück mehr. So behandeln alle modernen Datenschutzgesetze den noch verbliebenen Rest von amtlichen Geheimnissen im Zusammenhang mit dem Prinzip der Zweckentfremdung.

Geblichen ist aber eine spezifisch deutsche Praxis.

Keine Verwaltung würde die Geltung des Prinzips im Grundsatz bestreiten, sondern es über eine Diskussion seiner Ausnahmen unterlaufen. Diese Praxis ist so mächtig, dass Deutschland als einziges Mitglied der Europäischen Union noch nicht einmal einen Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes auf den Weg gebracht hat. Deutschland ist also nach wie vor Schlusslicht unter den Mitgliedstaaten der Union.

Als Beispiel für das Walten des Arkanprinzips in der Praxis kann der Umgang der Bundesrepublik Deutschland mit Umweltinformationen gelten.

2.2. Der Umgang mit Umweltinformationen in der Bundesrepublik

Fall 1: Die Nichtunterzeichnung der UN/ECE Convention on Public Participation

Am 25. Juni 1998 haben 35 Staaten, darunter die Europäische Union selbst und 14 ihrer Mitglieder die Convention über *"Acces to Information, Public Participation in Decision Making and Acces to Justice in Environmental Matters"* unterzeichnet. Bundesministerin Merkel begründete die Weigerung der Bundesrepublik, die Konvention zu unterzeichnen, wie folgt. Bezeichnenderweise stammt diese Information

aus einer amerikanischen Quelle: (Reuters v. 24.6.1998]

- Bund und Länder seien zerstritten. Man müsse weiterdiskutieren.
- Man müsse die Bundestagswahl abwarten.
- Die Menschen seien nicht darauf vorbereitet, Gebühren für mehr Verwaltung zu zahlen; aber ohne eine neue Verwaltung könne man das Einsichtsrecht nicht installieren.
- Man habe gerade erfolgreich den Markt für Gentechnikprodukte dereguliert und Arbeitsplätze nach Deutschland zurückgeholt. Ein Informationsrecht mache diese Erfolge zunichte.
- Die Konvention werde Interessengruppen mit Geld zu Rechtsstreitigkeiten ermuntern. Dies gelte besonders für die Scientology Church, die man bundesweit beobachte. Etwaige Fahndungserfolge würden zunichte gemacht.

Fall 2: Der Rechtsstreit Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 8. September 1999 (C-217/97)

- Gemeinschaftsrichtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt von 1990
- Umsetzung der Richtlinie 1994 – zwar verspätet, aber immerhin
- Anfang 1995 rügt die Kommission eine Vertragsverletzung, die die Bundesrepublik Ende 1995 zurückweist.
- Im September leitet die Kommission der Bundesrepublik die im Verfahren vorgesehene Stellungnahme zu.
- Die Bundesrepublik beantwortet diese Stellungnahme nicht.
- Im Juni 1997 reicht die Kommission Vertragsverletzungsklage ein.

Die Kommission rügt insb. einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht bei der Gebührenregelung.

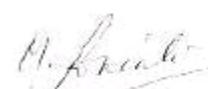
Dazu heißt es in der Richtlinie, Art. 5:

Die Mitgliedstaaten können für die Übermittlung der Informationen eine Gebühr erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht überschreiten darf.

Art. 10 des deutschen Umweltinformationsgesetzes ermächtigt deutsche Behörden, Gebühren zur Deckung der voraussichtlichen Kosten einer Nachforschung zu erheben. Das entsprechend Gebührenverzeichnis unterscheidet drei Fälle:

- Einfache mündliche und schriftliche Auskünfte sind gebührenfrei.
- Umfassende schriftliche Auskünfte, Gebühr von 50 bis 1000 DM;
- Zurverfügungstellung von Akten oder sonstigen Informationsträgern 20 bis 10.000 DM.

Was Verwaltungskosten in der Praxis bedeuten können, hier ein Beispiel:

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS DE EUROPAISKI FALLESSKABER DOMSICA CEBICHTSHOF DER EUROPAISCHES GEMEINSCHAFTEN ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	 LUXEMBOURG	CURT BREITHUNAS NA KOMUNIJAL EOBPAČE CORTI DE GIUSTIZIA DELLI COMUNITA EUROPEE HOE VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPE TRIBUNAL DE JUSTICIA DAS COMUNIDADES EUROPEAS EUROPAN YHTIÖSKUN TUUMIUSLIN TU KOTIENKA GEMEINSKAPERNAS DOMSICA																																									
RECHNUNG		A.C.																																									
Herr B. Lutterbeck Handjerystr. 17 D - 12159 BERLIN																																											
<table border="1" style="margin: auto;"> <tr> <th>DATUM</th> <th>RECHN.NR.</th> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">23.5.1997</td> <td style="text-align: center;">000645</td> </tr> </table>	DATUM	RECHN.NR.	23.5.1997	000645																																							
DATUM	RECHN.NR.																																										
23.5.1997	000645																																										
Auf Ihre Anfrage übersende ich Ihnen in der Anlage folgende(s) Dokument(e) :																																											
ANZ. DOK.	BEZICHLINUNG	STÜCKPREIS	SUMME																																								
1	RECHTSSACHE T-105/95 (A-DE)	BEF 600,-	BEF 600,-																																								
Wir möchten den vorgenannten Betrag <u>netto</u> , d.h. ohne Abzug von Kosten, erhalten und bitten Sie daher um Überweisung mit dem Vermerk "ohne Kosten für den Empfänger" auf eines der folgenden Konten : Nr. 1002/9902-4 bei der Banque & Caisse d'Epargne de l'Etat, 2, Place de Metz, L-2954 Luxembourg Nr. 425-37 bei den Chèques Postaux, L-1090 Luxembourg																																											
Bei Überweisung bitte stets RECHNUNGS DATUM UND -NUMMER ANGEBEN																																											
NICHT MEHRWERTSTEUERPFLICHTIG - Artikel 2 der 6. Richtlinie 77/388 vom 17.5.77																																											
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td colspan="2">Währung/Currency</td> <td colspan="2">Nono-Pf./Account No.</td> </tr> <tr> <td colspan="2">BEF</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">1120185145</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Kurs/Rate</td> <td colspan="2">Betrag/Amount</td> </tr> <tr> <td colspan="2">4,854</td> <td colspan="2" style="text-align: right;">600,00</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Provisionen/Charges</td> <td colspan="2">Gegenwert/Equivalent</td> </tr> <tr> <td colspan="2">ABW.-GEB.</td> <td colspan="2" style="text-align: right;">29,12</td> </tr> <tr> <td colspan="2">COURTAGE</td> <td colspan="2" style="text-align: right;">15,00</td> </tr> <tr> <td colspan="2">NETTO/AUSLAGEN</td> <td colspan="2" style="text-align: right;">3,00</td> </tr> <tr> <td colspan="2"></td> <td colspan="2" style="text-align: right;">5,00</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Toto</td> <td colspan="2" style="text-align: right;">52,12</td> </tr> </table>		Währung/Currency		Nono-Pf./Account No.		BEF		1120185145		Kurs/Rate		Betrag/Amount		4,854		600,00		Provisionen/Charges		Gegenwert/Equivalent		ABW.-GEB.		29,12		COURTAGE		15,00		NETTO/AUSLAGEN		3,00				5,00		Toto		52,12		 Pascal CRISTALLO Tel. (352) 4303-3640	
Währung/Currency		Nono-Pf./Account No.																																									
BEF		1120185145																																									
Kurs/Rate		Betrag/Amount																																									
4,854		600,00																																									
Provisionen/Charges		Gegenwert/Equivalent																																									
ABW.-GEB.		29,12																																									
COURTAGE		15,00																																									
NETTO/AUSLAGEN		3,00																																									
		5,00																																									
Toto		52,12																																									
Adresse postale: Télécel de la Cour de Justice, 1, 2951, L-2951 LUXEMBOURG - Téléphone: (352) 4303 - Télécopieur: Atlas (352) 4303 36 - Administration (352) 4303 3208 Adresse télegramme: S.UBA - Télé: Atlas (352) 4303 36 - (352) 2001 LUXEMBOURG - Administration (352) 2273 3208 3210																																											

Man kann also durch hohe Gebühren Auskunftsbegehren aushebeln. Der Generalanwalt berichtet in seinem Schlussertrag über folgende Argumentation des Prozessvertreters der Bundesrepublik: Natürlich müsse man für die Verwaltungskosten die Arbeitszeit der Beamten in Rechnung stellen. Hierzu gab der Prozessvertreter folgendes Beispiel aus dem Leben einer deutschen Verwaltung (sub 26): Natürlich könnten die Bearbeitungskosten eines Informationsverlangens "zum Beispiel die Reise- und Aufenthaltskosten eines Beamten einschließen. Insofern könnte von einem Bürger verlangt werden, die Reise- und Aufenthaltskosten eines Beamten sowie die Kosten der von ihm aufgewendeten Zeit zu tragen, wenn der Beamte beispielsweise wegen eines in Kiel gestellten Antrags auf Übermittlung von Informationen, die aus Gründen der deutschen Verwaltung zentral in München verwaltet werden, von Kiel nach München reise".

Der Gerichtshof ist dem Antrag des Generalanwalts nur teilweise gefolgt.

Einen praktischen Ausweg aus solchen Aktionen von Verwaltungen hat die Europäische Union selbst gefunden. Die nicht von der Hand zu weisenden Legitimationsdefizite, die im Zuge der Maastricht-Ratifikation offenbar geworden waren, können zu einem bestimmten, aber nicht zu großen Teil, durch einen extremen Ausbau des Internet kompensiert werden. So habe ich mir das Urteil Kommission gegen Deutschland schon am Tag nach der Verkündung für Pfennigbeträge vom Server des Gerichts geladen.

Angesichts dieser Sachlage in der Union muß es überraschen, dass die bundesdeutsche Justizministerin Däubler-Gmelin noch Ende September 1999 öffentlich die Auffassung vertreten hat, dass der Staat Gebühren für die Bekanntgabe von Gerichtsentscheidungen erheben müsse. Schließlich seien die Urteile für Normalbürger gar nicht verständlich. [Schröder 1999]

Man müßte viel derartige Fälle sammeln, um daraus eine These zu aggregieren. Ich vermute, dass sich die These einer Arkanpraxis in vielen Fällen belegen ließe. Allerdings dürfte es Unterschiede zwischen einzelnen Bundesländern, auch zwischen Kommunen geben.

Man könnte noch versuchen, diese These aus einer anderen Richtung zu belegen. Wenn die Bundesrepublik der UN/ECE- Konvention zunächst nicht beigetreten ist, ist dies kein Einzelfall und entspricht ihrem sonstigen Verhalten in der Europäischen Union. Der ziemlich bekannte Hochschullehrer und frühere Richter am Europäischen Gerichtshof Manfred Zuleeg hat auf diese deutsche Besonderheit auf einer Tagung vor einem Monat nochmals hingewiesen, in der sie sich von den 14 anderen Mitgliedern unterscheidet: Im Zweifel erkennt die Bundesrepublik die Supranationalität der Union nicht an und bricht Europäisches Recht. Auf diesem argumentativen Umweg kommt man zur Einsicht, daß die Bundesrepublik auf einem Konzept von Staatlichkeit beharrt, das sich von den Mehrheitsmeinungen der anderen Mitgliedstaaten in einem

entscheidenden Punkt unterscheidet. Ich befürchte, daß ein genaues Bohren Strukturen des überkommenen Obrigkeitsstaates bloßlegen würde.

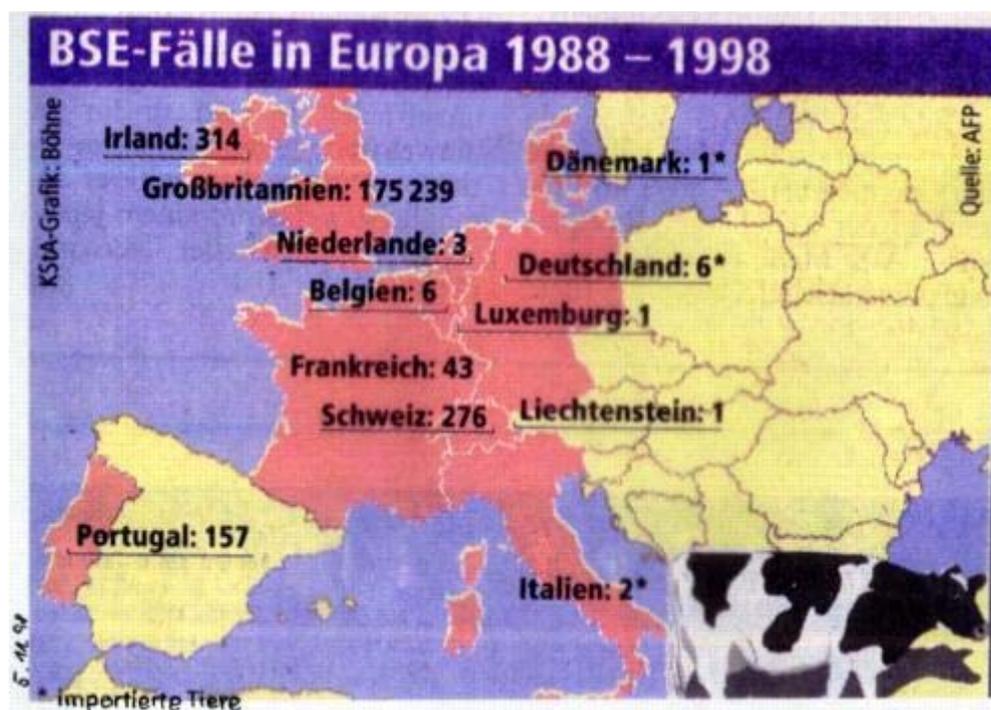
[Zuleeg unter Hinweis auf die Haltung UK in Factorcane einerseits, Amtl. Samml 1990 I, 2433, die Haltung der BRD im Krankenkassenurteil andererseits]

3. Wenn das Essen politisch wird

In einem Leitartikel der Neuen Zürcher Zeitung v. 3. Juli resümiert Heidi Blattmann den politischen Gehalt diverser europäischer Skandale um Nahrungsmittel treffend in der Überschrift 'Wenn Essen politisch wird'^a. [Blattmann 1999] Vielleicht entgegen dem ersten Anschein eignen sich die diversen Skandale – Dioxin, BSE, Coca Cola usw. – besonders gut, um die Rolle der Akteure im europäischen demokratischen Prozess zu beleuchten und zu klären, welche Rolle Information für die Beteiligten zur Klärung von Problemen beitragen könnte. Das Thema 'Nahrungsmittel'^a führt die alltägliche Korruption gewissermaßen auf eine menschliche Ebene, bei dem das Argument 'Die da oben machen ja doch, was sie wollen, nicht mehr erzählt'^a. Hier wird vielleicht am ehesten der normale Bürger und die normale Bürgerin zu mobilisieren sein.

Im BSE-Skandal hat Europa gleichsam menschliche Züge. Jeder weiß nun, daß es Formen von Korruption auch in dem anonymen Brüsseler Apparat gibt. Die Strukturen sind durch einen umfangreichen Untersuchungsbericht des Europäischen Parlaments wohl bekannt, den ein entsprechender Untersuchungsausschuss vorgelegt hat. [Europäisches Parlament 1997]

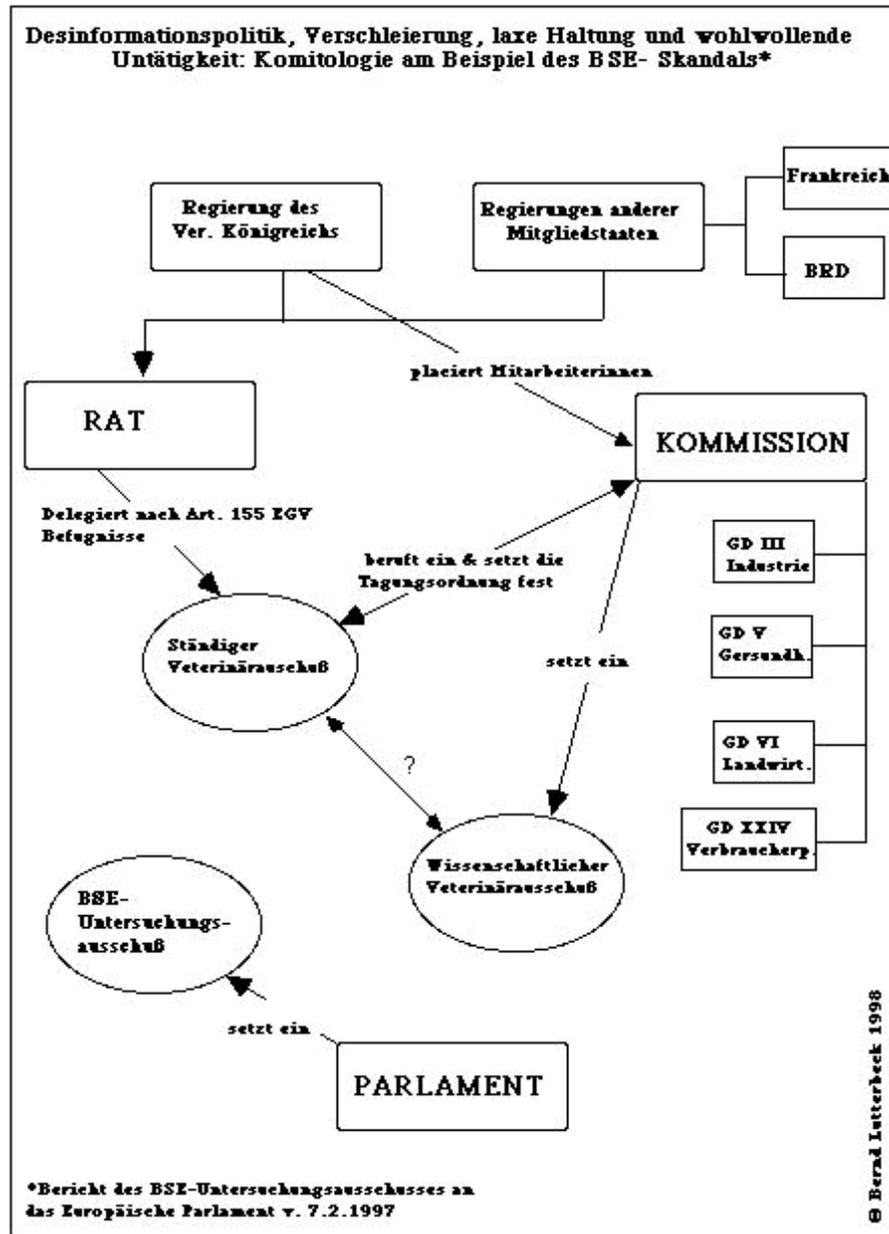
Der BSE-Skandal



Die großen Zahlen infizierter Rinder stammen aus den Jahren 1994-1999.

Ich habe die Kernaussagen dieses Berichts in einer Überschrift versammelt. Für die Struktur des Problems ist es wichtig zu erwähnen, dass das problematische Verhalten in aller Regel höchstens anstößig, aber nicht starfbar ist.

Hier das Ergebnis:



Verschleierung

Die Kommission wollte verhindern, dass durch irgendwelche Rechtsakte der Union die Position des UK gefährdet wird. Dazu mussten zwei Informationsquellen ausgeschaltet werden:

- Tierärztliche Überwachungen,

- Aus den Untersuchungen resultierende wissenschaftliche Beweise.
- Seit 1990 klare wissenschaftliche Beweise; schon vorher war die Sachlage für Wissenschaftler klar. (S.8)
- UK setzt die Kommission unter Druck, um die Verwertung der Informationen zu verhindern.
 - UK erpresst Deutschland und Frankreich, die Exportverbot erreichen wollen, durch Drohung mit Politik des leeren Stuhls;
 - EU-Kommission empfiehlt, die Fakten zu verschleiern durch aktive Desinformationspolitik, mit folgenden Zielen:
 - falsche Information der Öffentlichkeit;
 - Eingriff in das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft durch
 - entsprechende Besetzung des Ständigen Vetrinärausschusses: Vorsitz hatte immer ein Brite, über die Hälfte der Teilnehmer kamen aus UK, die Protokolle wurden immer von Briten verfasst;
 - Steuerung auch über die Reisekosten; (S. 27)
 - abweichende Auffassungen werden in den Protokollen nicht dokumentiert.

Wohlwollende Untätigkeit

- UK veranlasst die Kommission, auf Inspektionen der Schlachthäuser zu verzichten;
- UK hält die eigenen Vorschriften zur Kontrolle epidemiologischer Missstände nicht ein;
- UK unterschlägt Aussagen kritischer Wissenschaftler.

Die interne Struktur der Union: Der Wirrwarr der Komitologie.

- Rat, Kommission, ständiger Veterinärausschuss und wissenschaftlicher Veterinärausschuss teilen sich die Verantwortung (S., 17);
- Es gab insgesamt drei Generaldirektionen, die für BSE-Probleme zuständig waren;
- Eine Generaldirektion hat die Erforschung der Zusammenhänge verhindert, obwohl die Gesundheitsgefährdung durch BSE längst bekannt war.

Das Ende

Ende 1998 wird das Exportverbot gegen britisches Rindfleisch aufgehoben.

Die Briten reagieren, wie man es von Briten erwarten kann: britisch



Das Beispiel zeigt sehr schön, dass Korruption sich in einer Melange unterschiedlicher Interessen herausbildet. Sie sind der Regel nicht justizierbar, haben aber gleichwohl große Auswirkungen für viele Menschen. Ihr Kern dürfte die bewusste Verschleierung von Informationen sein - z.B. indem ein unbequemer Wissenschaftler eine Dienstreise nicht genehmigt bekommt. Er kann seine Auffassung gar nicht äußern. Selbst wenn er das könnte, wird seine Meinung nicht dokumentiert.

Heidi Blattmann weist darauf hin, dass in globalisierten, durch den Markt angetriebenen Gesellschaften die beteiligten Akteure eine andere Funktion als in den tradierten Nationalstaaten bekommen müssten. Dies sind:

- die Industrie,
- der Staat oder das supranationale Gebilde Union,
- die Konsumenten,

und zumeist vergessen

- die Wissenschaft.

Klar ist, dass insbesondere die Konsumenten, also die Abnehmer von Leistungen des Staates eine aktive Rolle übernehmen müssen. Dieses

Argument liegt nur teilweise auf der gleichen Ebene wie die Argumente derjenigen, die das FOI-Prinzip mit dem Gedanken einer Zivilgesellschaft verbinden. Die Konsumenten müssen ihre Marktmacht entdecken und die anderen Akteure zu rechtzeitiger und umfassender Information zwingen. Vor dem Hinterdruck dieses Gedankens ist es kein Zufall, dass das FOI-Prinzip zuerst im Umweltbereich europäisch wurde. Es gibt eben gute Gründe zur Annahme, dass die Menschen am ehesten aktiv werden, wenn es um ihre Gesundheit im weitesten Sinne geht. Dies belegt auch sehr klar ein neueres Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus 1998, das zudem überraschend argumentiert:

39 Frauen aus Italien wohnten in der Nähe einer Düngemittelfabrik, die schon mehrfach durch Giftausstoß die Gesundheit der Bevölkerung beeinträchtigt hatte. Die Frauen klagten u.a. dagegen, dass sie nicht rechtzeitig und umfassend von den Behörden informiert wurden. Das Gericht führt hierzu aus:

Schwere Umweltverschmutzung kann das individuelle Wohlergehen beeinträchtigen und Individuen am Genuss des häuslichen Lebens in einer Art und Weise hindern, dass das Privat- und Familienleben beeinträchtigt wird. Unmittelbare Auswirkungen giftiger Abgase berühren den Schutzbereich (des Rechts auf Privatsphäre).

Dieses Recht könne auch durch Vorenthaltung von Umweltinformationen verletzt sein.

[EGMR v. 19.2.1998, in: Neue Verwaltungszeitung 1999, S. 57 ff]

Aber wichtiger dürfte es werden, die Konstellation der Akteure zueinander zu verändern. Wahrscheinlich begünstigen monopolartige Strukturen in der Industrie und auf Seiten des Staates das falsche Verhalten aller. Dann käme ein Instrumentarium, über das man zur Bekämpfung der Korruption nachdenken müßte, aus dem Bereich des Wettbewerbsrechts.

4. Deutschland und die Europäische Informationsgesellschaft

Lassen Sie mich meine zentralen Argumente wiederholen:

- Es dürfte in der Bundesrepublik eine Arkanstruktur geben, die alle politischen Veränderungen überlebt hat. Diese Struktur zeigt sich nicht auf der Oberfläche eines allgemeinen Amtsgeheimnisses. Es handelt sich um eine spezielle Ausprägung von Staatlichkeit, die nach wie vor unsere deutschen kollektiven Strukturen prägt.
- In der Praxis wird das Freedom of Information-Prinzip in Deutschland

so schnell nicht funktionieren. Wahrscheinlich ist, dass es durch lustloses Verwaltungshandeln ausgehebelt wird. Ich befürchte, dass den neuen FOI-Regeln in deutschen Ländern das gleiche Schicksal droht wie dem Datenschutz: Eine ursprünglich gute Idee wird überwiegend bürokratisch abgearbeitet.

- Natürlich hat das Freedom of Information etwas mit Demokratie zu tun. Man sollte aber vorsichtig sein, derart wichtige Prinzipien zu häufig zu bemühen. Möglicherweise ist es politisch erfolgversprechender, das Recht wirtschaftsnäher zu positionieren. Es könnte so eher gelingen, die Wirtschaft als Bündnispartner zu gewinnen.

Argumente der letzten Art spielen in der aktuellen Diskussion im Vereinigten Königreich eine zentrale Rolle. Das Vereinigte Königreich ist neben Deutschland der letzte Mitgliedsstaat Europas, der das FOI-Prinzip nicht verankert hat. Ministerpräsident Blair hat daher in seiner Regierungserklärung ein entsprechendes Gesetz versprochen. Ein entsprechender Entwurf liegt seit 1997 vor. Die Argumente für oder gegen ein solches Gesetz kommen einem nicht völlig neu vor. Neu ist, dass die Regierung Blair von Anbeginn an auf das Internet als ein Medium gesetzt hat, das Transparenz herstellen soll. Um den Gesetzentwurf herum ist ein Server installiert, der seit einigen Monaten von der ersten Internet-Stiftung des Königreichs betrieben wird. [\[1\]](#)

Man vergleiche die entsprechende Situation in Berlin: Das Informationsfreiheitsgesetz hat das Parlament ohne jede öffentliche Diskussion passiert. Die Zeitungen haben lediglich in kurzen Agenturmeldungen berichtet. Eine irgendwie geartete Debatte hat offensichtlich noch nicht einmal im Berliner Parlament statt gefunden. Ein demokratisches Kronrecht verschafft sich anders Gehör.

Zur Erinnerung noch einmal der Wortlaut:

§ 1

Zweck dieses Gesetzes ist es, durch ein umfassendes Informationsrecht das in Akten festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen.

Von der Debatte im Vereinigten Königreich kann man zumindest man eines

lernen: Wenn das FOI-Prinzip in der Praxis wirksam werden soll, muss es durch weitere Maßnahmen und institutionelle Vorkehrungen unterstützt werden. So etwas könnte eine Internet-Stiftung sein, die gezielt die Kommunikation von Bürgerrechtsgruppen unterstützt.

In eine solche Richtung geht ein Vorschlag des Landesbeauftragten für den Datenschutz zur Ergänzung der Landesverfassung von Schleswig-Holstein (Stand: Sommer 1997), der allerdings im ersten Anlauf vom Parlament zurückgewiesen wurde:

Artikel 9a

Teilhabe an der Informationsgesellschaft

(1) Zur Teilhabe aller an allgemein verfügbaren Informationen und an den Nutzungen der Informations- und Kommunikationstechnik fördert das Land den Erwerb der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten sowie den Aufbau einer geeigneten Infrastruktur.

(2) Informationen aus dem öffentlichen Bereich sollen allen zugänglich gemacht werden, soweit nicht schützenswerte Interessen Dritter oder das Wohl der Allgemeinheit entgegenstehen.

Bei denen, die schon in der Informationsgesellschaft angekommen sind, kann man möglicherweise etwas sehr Wichtiges über diese Gesellschaftsform lernen. Die sog. Open Source-Bewegung, die ja maßgeblich von dem Finnen Magnus Thorwald begründet wurde und inzwischen weltweit operiert, hat zeigen können, dass Offenheit und Dezentralität in den Strategien zu ökonomisch überlegenen Lösungen führt. Das Internet würde technisch nicht funktionieren, wenn seine Quellen nicht offen wären. Open Source scheint das in der Realität überlegene Prinzip zu sein. Die Bewegung hat ihre Positionen zunächst nur für die Erstellung von Software formuliert. Sie dürften jedoch ganz allgemein auf gesellschaftliche Prozesse übertragbar sein.

Denken Sie jetzt zum Abschluss noch einmal an ein Argument der Ministerin Merkel. Warum begründet sie die Ablehnung von Freedom of Information Regeln mit Aktivitäten der Scientology Church? Wenn das Argument nicht ganz blödsinnig sein sollte, kommt mir ein verwegener Gedanke: Ist es denkbar, dass sie in Wahrheit nicht die Scientology Church, sondern das politisch gefährliche Open Source-Prinzip im Visier hat?

Eine interessante Frage, aber das wäre ein weiterer Vortrag.

Fußnoten

[1] Vgl. die Homepage <http://cfoi.org.uk/opengov.html>, 24.8.1999; eine Kritik aus der Sicht der Gesundheitsvorsorge findet sich z.B. bei McKee 1999.

Literaturverzeichnis

Blattmann, Heidi (1999): Wenn das Essen politisch wird. In: Neue Zürcher Zeitung v. 3.7.1999.

Davis, Roy W. (1999): Public access to community documents. A fundamental human right? In: European Integration online Papers (EioP) Vol. 3 (1999) No. 8, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-008a.htm>, 9.8.1999.

Europäisches Parlament (1997): Bericht über behauptete Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht bzw. Mißstände bei der Anwendung desselben im Zusammenhang mit BSE unbeschadet der Zuständigkeit der nationalen und gemeinschaftlichen Gerichte v. 7.2.1999, Doc_DE\RR\319544.

Flughafen im Sumpf. In: Süddeutsche Zeitung v. 27.9.1999.

Junker, Markus (1999): "Freies Recht für freie Bürger!?" - Bericht über die Podiumsdiskussion des 8. Deutschen EDV-Gerichtstags 1999, Saarbrücken. In: JurPC Web-Dok. 194/1999, Abs. 1 - 23. <http://www.jurpc.de/aufsatz/19990194.htm>

Habermas, Jürgen (1962): Strukturwandel der Öffentlichkeit. 5. Aufl. Neuwied und Berlin 1972 (Erstauflage 1962).

Lessig, Lawrence (1999): The limits in open code: Regulatory standards and the fututure of the net. In: Berkely Technology Law Journal, Vol 14 (1999), pp 759, auch unter <http://cyber.law.harvard.edu/works/lessig/BerkPub.pdf>.

Lutterbeck, Bernd (1998 ff): Bibliographie zum Freedom of Information-Thema, [/oldstatic/w98/13321564/011/foiBibliographie.html](http://oldstatic/w98/13321564/011/foiBibliographie.html).

McKee, Martin (1999): Secret government revisited. Draft Freedom of Information Act may be a step backwards. In: British Medical Journal 26 (1999) 318, pp 1712, <http://bmj.com>, 12.9.1999.

Neyer, Jürgen (1999): Grenzen der Gemeinschaft: Folgebereitschaft in der EU am Beispiel BSE. In: *integration* 22 (1999), S. 113 ff.

Orlafi, Kristina (1993): Modell der Transparenz: Die schwedische Gesellschaft. In: Ariès, Philippe, Duby, Georges (Hg.): *Geschichte des Privaten Lebens*. Bd. 5. Frankfurt: Fischer 1993 (original 1987).

Schlink, Bernhard (1982): *Die Amtshilfe*. Berlin: Duncker & Humblot 1982.

Schröder, Burkhard (1999): Gesetze kostenfrei ins Web. In: *Der Tagesspiegel* v. 24.9.1999.

Schwan, Eggert (1984): *Amtsgeheimnis oder Aktenöffentlichkeit? Der Auskunftsanspruch des Betroffenen, das Grundrecht auf Datenschutz und das Prinzip der Aktenöffentlichkeit*. München: Schweitzer Verlag 1984.