

Ein bemerkenswertes Buch! In dieser seiner Bielefelder Habilitationsschrift (entstanden unter der Obhut von *Gertrude Lübbe-Wolff*, für den Druck vor kurzem überarbeitet) legt *Bernhard W. Wegener* dar, wie sich das Prinzip der Geheimhaltung und die dagegen gerichtete Idee der Öffentlichkeit des Staatshandelns historisch – seit der frühen Neuzeit – entwickelt und zu welchen Regeln und Instituten diese Auseinandersetzung in Deutschland geführt hat. Seine umfangreiche Schrift zeichnet den Kampf der Ideen anschaulich nach und beschreibt die dabei jeweils wirkenden Interessen der herrschenden und der oppositionellen Mächte. So erarbeitet er eine staatsrechtliche Begründung für die Forderung nach Öffentlichkeit der Verwaltung, die in Deutschland noch nicht vollständig erfüllt ist. Der Rechtsvergleich mit anderen EU-Staaten rundet diese Argumentation ab: Selbst in Staaten wie England, die früher für ihre Geheimhaltungspolitik bekannt waren, besteht seit einiger Zeit „Informationsfreiheit“, also das Recht der Bürger auf Offenlegung amtlicher Unterlagen; dasselbe gilt gegenüber den Gemeinschaftsorganen der EU.

Das Ganze ist eine sehr flüssig geschriebene, sehr anregende Darstellung einer jahrhundertelangen gegenseitigen Beeinflussung von politisch-rechtlichen Forderungen und staatlicher Praxis. Berichtet wird ebenso über die Verklärung vergangener Zustände (z. B. der angeblich im altgermanischen Recht geltenden Öffentlichkeit der Gerichtsverfahren) wie über die interessengeleitete Verteidigung der Arkanpraxis des absoluten Staates – und jeweils über kluge und törichte Argumente, pathetische und nüchterne Äußerungen, Metaphern und Rechtsmeinungen. Die wichtigsten Gewährsleute für die Forderung nach Öffentlichkeit von Staat und Verwaltung, die *Wegener* anführt und auswertet, sind vor allem *Immanuel Kant*, *Jeremy Bentham*, *Carl Rotteck* und *Carl Theodor Welcker*, *Robert von Mohl* und *Lorenz von Stein* sowie schließlich *Max Weber* und *Karl Jaspers*. Aber *Wegener* hat auch andere Perlen der Staats- und rechtstheoretischen Literatur aus dem 16. bis 19. Jahrhundert ans Licht zurückgeholt; seien es Zitate von *Wilhelm Josef Bebr*, der im Anschluss an Kant als einer der ersten die Transparenz des Verwaltungshandelns forderte, seien es längst vergessene Autoren wie *Arnold Clapmarius* oder *Franz Albrecht Peltzboffer*, die sich affirmativ zu den *arcana imperii* geäußert haben. Aus der Diskussion der Weimarer Zeit berichtet der Verfasser besonders über die Zusammenhänge zwischen Parlamentarismuskritik und Apologie des geheimen Verwaltungsstaates bei *Martin Heidegger* und *Carl Schmitt*. Er stellt auch die aktuelle Diskussion in den Grundzügen dar, deren Struktur trotz veränderter Verfassungslage teilweise den früheren Auseinandersetzungen in frappierender Weise ähnelt: Aus Angst vor dem Volk und zur Abwehr „revolutionärer“ Transparenzforderungen werden fast die gleichen Argumente verwendet wie vor hundertfünfzig oder zweihundert Jahren. Die Verwaltung verteidigt zäh ihren Anspruch, das Gemeinwohl ohne störende Einwirkung des Volkes zu konkretisieren. Zu den Protagonisten der Öffentlichkeitsforderung gehören übrigens – auf den ersten Blick vielleicht überraschend – von Anfang an auch die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, was *Wegener* zwar nicht erwähnt, aber treffend erklärt: Der aufklärerische Trend zu größerer Transparenz in öffentlichen Angelegenheiten geht regelmäßig mit einem ebenso starken Impuls zum Respekt vor der bürgerlichen Privatsphäre einher – und umgekehrt; denn es sind gerade die autoritären, auf Geheimhaltung ihres exekutiven Handelns programmierten Staaten, die zugleich die Privatsphäre ihrer Bürger gering achten.

Das wesentliche Ergebnis der Studie ist die Feststellung, dass die Arkanpraxis ein Kennzeichen vor-demokratischer Staatsform ist, ja dass sie für die absolute Monarchie eine Existenzbedingung darstellte, während die demokratische Verfassung als Grundsatz die Öffentlichkeit aller staatlichen Handlungen verlangt. Dies ist eine (gut begründete) staatsrechtliche und politische These. *Wegeners* Forderung nach umfassender Transparenz der Verwaltung versteht sich aber auch als juristische Aussage: Intranspa-

renz ist verfassungswidrig. Ob der normative Schluss aus der Notwendigkeit auf ein Rechtsgebot begründet ist, wird jedoch fragwürdig, wenn man die Ausprägungen der verschiedenen Staatsformen in der Geschichte und im internationalen Vergleich betrachtet. Auch unter autoritären Verfassungen konnten sich in Teilen des gesellschaftlichen Lebens „libertäre“ Tendenzen durchsetzen, und umgekehrt blieben immer auch ältere Einrichtungen unter neuem Regime erhalten. Man wird solche Abweichungen vom Muster nicht sämtlich als verfassungswidrig bezeichnen können. Folgerichtigkeit in dem Sinne, dass die Gesetze in jeder Hinsicht den staatstheoretischen Prinzipien entsprechen müssten, kann schon deshalb kein Verfassungsgebot sein, weil die „reinen“ Staatsformen nur gedankliche Konstrukte sind und tatsächlich nur „gemischte“ Verfassungen bestehen. Nur soweit die prägenden Prinzipien zugleich Verfassungsgrundsätze sind, kann ihre Durchsetzung verfassungsgerichtlich durchgesetzt werden; aber auch in diesem Fall verbleibt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum. Richtig ist meines Erachtens aber jedenfalls Wegeners Kernaussage, dass Öffentlichkeit des Staatshandelns in der Demokratie die Regel und Geheimhaltung die Ausnahme sein sollte.

Nach Inkrafttreten der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und einer Reihe von Ländern ist der Vorwurf, die Bundesrepublik sei insofern rückständig, nicht mehr begründet. Wegener leitet den voraussetzungslosen Informationsanspruch des Einzelnen gegen die Verwaltung jedoch unmittelbar aus der Verfassung her, indem er in Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 2. Hs. GG den Begriff der „allgemein zugänglichen Informationen“ neu interpretiert, eben vom Demokratieprinzip her, und beruft sich dabei auf die n-tv-Entscheidung des BVerfG (E 103,44 [60]). Er fordert den Verfassungsgeber zu einer entsprechenden klarstellenden Neuformulierung dieser Norm auf.

Der Querschnitt durch die Jahrhunderte regt zu intensiverer Befassung mit der Ideen- und Dogmengeschichte an, wie sie systematisch-chronologisch etwa in dem großartigen Werk von *Michael Stolleis* erschlossen ist. Einige kleine formale Mängel des insgesamt so gelungenen Buches sollten in einer Neuauflage beseitigt werden, die dem Buch sehr zu wünschen ist.