

Das Werk ist aus der Bielefelder Habilitationsarbeit des Verfassers (2002) – diese betreut von Lübke-Wolff – hervorgegangen. Das Hauptkonzept besteht darin, die als traditionell bezeichnete – vor dem Informationsfreiheitsgesetz bestehende – „Regel“ der Geheimhaltung staatlicher Informationsdaten insbesondere im Verwaltungsbereich als rechtfertigungsbedürftige „Ausnahme“ zu erfassen und dies als Verfassungspostulat zu entfalten. Als Grundlage für diese Betrachtungsweise dient vor allem das Demokratieprinzip des Grundgesetzes.

Die Arbeit veranschaulicht zunächst die bisherige Regel der Geheimhaltung im Verwaltungsbereich; die immerhin zahlreichen rechtsstaatlich begründeten Ausnahmen bestätigten nur diese Regel. Die zumeist jüngeren, mit dem Demokratieprinzip begründeten Informationszugangsansprüche, einschließlich des presserechtlichen Informationsanspruchs, seien im Ganzen genommen bislang zu schwach, um aus der Ausnahme die Regel zu machen. Einen Veränderungsimpuls könnten u. a. das junge Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sowie Verfassungs- und Gesetzgebung insbesondere der neuen Bundesländer erzeugen.

Der Blick richtet sich dann eindringlich in die historischen Tiefen; zunächst zu den „arcana imperii“, wobei die verschiedenen Funktionen, Dimensionen, Institutionen der Geheimhaltungsideologie des absoluten Staates, z. B. die Einrichtung des geheimen Rates, plastisch geschildert werden. In der Folge erhalten Aufklärung (verstanden als „beispiellose Umwertung“) und Liberalismus ihren Platz; etwa die Aufwertung der öffentlichen Meinung, speziell die Sicht Kants, Benthams, Welckers und ihre Konsequenzen; aber auch die dialektisch gesehenen Gestaltungen des privaten Geheimnisses, z. B. die Geheimbünde. Im Einzelnen illustriert wird die Notwendigkeit des Kompromisses mit den Geheimhaltungsforderungen, wie sich diese aus der zunächst weiterhin monarchischen Struktur ergeben hätten. Auf diese Weise werden die Grenzen der bürgerlichen Publizität deutlich. Das zeige sich bei den konkreten Einrichtungen, etwa bei der Gerichts- und Parlamentsöffentlichkeit, der Pressefreiheit. Diese Grenzen lebten weiterhin oder doch teilweise fort. Einbezogen wird wiederum zugleich der Blick auf die verschiedenen Ausformungen der rechtlichen Absicherungen des individuellen Geheimnisses bis hin zur „informationellen Selbstbestimmung“. Die Verwaltung ihrerseits aber habe sich den der Idee nach an sie herangetragenen Transparenzforderungen „nahezu vollständig“ entziehen können – eine wohl etwas radikale Beurteilung. Jedenfalls im Sinn der „Regelgeheimhaltung“ habe sich die Verwaltungspraxis bis in die letzte Zeit (vor dem Informationsfreiheitsgesetz) halten können, trotz aller ideellen Angriffe, die, wie überall in der Arbeit, mit eindrucksvollen Zitaten vorgeführt werden.

Der Verfasser begründet anschließend seine Sicht der Regelgeheimhaltung als Forderung des Demokratieprinzips. Darin begegnet er sich im Übrigen auch mit der 2007 erschienenen Salzburger Habilitationsarbeit von Rudolf Feik, Öffentliche Verwaltungskommunikation, die vor allem die staatliche Informationstätigkeit im Blick hat und von Wegener noch nicht berücksichtigt werden konnte. Was das von Wegener – erklärbar angesichts der zeitlichen Situation der Arbeit – eher etwas grobflächig berücksichtigte Informationsfreiheitsgesetz des Bundes anlangt ist immerhin zu sehen, dass in der amtlichen Begründung die Beziehung zur Demokratie betont wird. Praktisch bedeutsamer ist aber wohl, dass andererseits die Einschränkungen dieses Gesetzes weit über das hinausgehen dürften, was zum Schutze der Vertraulichkeit von behördlichen Entscheidungen notwendig erscheint. Das haben bereits manche Untersuchungen herausgearbeitet; aus der jungen Literatur siehe nur Frowein in der Starck-Festschrift, 2007, S. 219 ff. im Anschluss an Kloepfer/v. Lewinski, Kugelman. Die Frage, ob bzw. inwieweit Transparenzforderungen unmittelbar aus dem Demokratieprinzip abzuleiten sind oder von einem weiten gesetzgeberischen

Ermessen bestimmt werden, bleibt in diesem Kontext durchaus aktuell, wiewohl nicht allein entscheidend.

Der Stützung auf das Demokratieprinzip dient Wegener nicht nur die Erinnerung an die historischen Passagen; ihr dienen namentlich auch detaillierte rechtsvergleichende Beobachtungen – ein besonderer Schatz der Arbeit. Die größtmögliche Transparenz der öffentlichen Verwaltung wird sogar als ein heute „universal gültiges Prinzip demokratischer Ordnung“ begriffen. „Größtmöglich“ ließe sich freilich als ein ganz besonders anspruchsvolles Optimierungsgebot deuten, wenn das Wort nicht mit einer gewissen Beurteilungs-Bandbreite gekoppelt wird. Daher wäre sein Ersatz durch „prinzipiell“ wohl vorzuziehen – dies im Einklang mit sonstigen Formulierungen des Autors.

Die nähere demokratiethoretische Fundierung führt zur – teilweise kritischen – Befassung mit zahlreichen modernen Autoren sowie zugleich zur Auseinandersetzung mit einer Reihe verbreiteter übergreifender Thesen. Wie jener, das Öffentlichkeitsprinzip, so wie es für Legislative und Judikative anerkannt ist, lasse sich nicht auf die Verwaltung übertragen, soll diese nicht ihre Funktionsfähigkeit einbüßen. Auch wird etwa der These entgegengetreten, es gäbe keinen individuellen Anspruch verfassungsrechtlicher Natur auf einen grundsätzlich freien Zugang zu Verwaltungsinformationen – die Kritik Wegeners leitet hier zum Versuch einer Neuinterpretation des Tatbestands der grundgesetzlichen Informationsfreiheit.

Die erhebliche Unbestimmtheit des Demokratieprinzips wird man dem Autor nicht schlicht entgegenhalten können; anderenfalls wäre dieses Prinzip außerhalb von Evidenzzonen auch sonst nirgends unmittelbar zu verwerten. Es bleibt aber wohl die Frage, ob die Umkehrung der Regel in die Ausnahme die eigentlichen Schwierigkeiten nicht erst eröffnet (was nicht gegen die Umkehrung als solche spricht). Die Probleme dürften darin liegen, die „Rechtfertigungsbedürftigkeit“ der jeweiligen Ausnahme in den Griff zu bekommen; d. h. ohne einer maßstablosen Einzelfalldesision das Tor zu öffnen. Rechtfertigen von Ausnahmen setzt nicht nur Erkennen von der Regel Entgegenstehendem voraus, sondern nicht minder In-Beziehung-Setzen, Bewerten, Abwägen. Kann dazu die Verfassung selbst in breiterer Front ohne Weiteres behilflich sein? In Grenzzonen wohl, aber darüber hinaus? Wenn nicht, wie anzunehmen sein dürfte, wird der Gewinn, der in der direkten Befestigung jener Umkehrung (der Regel zur Ausnahme) in der Verfassung liegt zwar nicht verschleudert, aber doch erheblich relativiert.

Mit dieser Bemerkung soll aber das Gesamtgewicht der sehr klar und pointiert geschriebenen, ja – fast möchte man sagen – ästhetisch erfreuenden Arbeit nicht verkannt werden. Zur Resignation besteht kein Grund, auch wenn man die Fragen des Rechtfertigens der Ausnahmen als noch nicht gelöst beurteilt. Die Arbeit inspiriert zum Überdenken mancher Positionen; sie besticht durch die Fähigkeit des Zusammensehens, nicht nur durch die erwähnte Vermittlung vielfältigen historischen und rechtsvergleichenden Materials. Trotz des eindeutigen Haupt-Postulats, das die Arbeit stets beflügelt, wirkt sie nicht sozusagen hingebogen, mag man auch manche Einzelfrage etwas anders sehen.