

baut. Sie hält auch Distanz zu jüngeren Erörterungen über die Bewältigung der Fragen der PC-Nutzung, die de lege ferenda vor allem in den zuständigen Direktionen oder Abteilungen der Anstalten stattfinden. Neben dem Umstand, dass die jüngste Entwicklung im Rahmen und als Nachspiel der letzten Erhöhung der Rundfunkgebühr nicht mehr berücksichtigt ist², trägt dies dazu bei, Ziel und Thesen der Arbeit deutlicher vor sich zu haben. Sie stellt eine durchdachte und interessante Alternative zum gegenwärtigen Modell dar, ohne die Vorzüge des geltenden Rechts, insbesondere die rechtlich geforderte Politik- und Staatsferne des Gebührenfestsetzungsverfahrens sowie seine Sachorientierung dank einer Neutralität und Distanz vermittelnden institutionellen Rahmens preiszugeben. Es fragt sich allerdings, ob die „Kommunikationsabgabe“ nicht nur ein neuer Name für denselben alten Wein in neuen Schläuchen ist. Auch unterlässt es die Untersuchung, aus dem vom Verfasser noch wahrgenommenen Verhalten der Politik in den Ländern am Ende der letzten Gebührenphase rechtspolitische Konsequenzen zu ziehen. Sie könnten eher für eine Indexierung sprechen – auch diese unter Beibehaltung des bisherigen Bedarfsermittlungsverfahrens. Neue Argumente für dieses Modell lägen nicht nur – wie angedeutet – in den Schwächen des Rechtsschutzes heute, sondern auch in der stärkeren Abschottung gegen Interventionen der Politik. Mindestens würden diese zusätzlich erschwert. Wer sich aber mit der Rechtsentwicklung und dem Hintergrund der Rechtslage befassen möchte, sollte diese Dissertation in jedem Falle zuziehen.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig

Fußnoten:

1 Festgestellt wird allerdings noch (S. 179f.), dass die maßgebliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 90, 60ff.) eben solche Konstellationen ausschließen wollte, wie sie im Winter der Jahre 2003/2004 durch das Verhalten der Staatskanzleien und mancher Ministerpräsidenten persönlich und öffentlich manifest wurden.

2 Vgl. die Mitteilung von *Michael Hanfeld*, eines steten Kritikers, wenn nicht Gegners des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, und die Zurückweisung eines Indexierungsmodells durch *J. Doetz*, den Präsidenten des VPRT, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 141 v. 16. Juli 2005, S. 41 unten rechts; inzwischen scheint auch die Gegenliebe der Länder für ein solches Modell abgekühlt zu sein, so dass den Anstalten wohl nichts anderes bleiben wird,

als die letzte Gebührenerhöhung in Karlsruhe anzugreifen; das dafür in Vorbereitung und vor allem zur Auslotung etwaiger Verhaltens- bzw. Verhandlungsspielräume beider Seiten von der ARD in Auftrag gegebene Gutachten *Rechtsfragen zur Festsetzung der Rundfunkgebühr* vom *Ossenbühl* vom Dezember 2003 hat die hier rezensierte Schrift aus dem Internet herangezogen.

3 Grundlage ist der Gesetzesentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 14.12.2004, BT Drucksache 15/4493.



Matthias Rossi:
Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht. Zu den Wechselwirkungen zwischen Informationsfreiheitsgesetzen und der Verfassungsordnung in Deutschland (Beiträge zum Informationsrecht, hrsgg. v. H. Garstka u. a., Band 11). Berlin 2004: Verlag Duncker & Humblot. 384 Seiten, 86,00 Euro

Die unter der Ägide von *Michael Kloepfer* entstandene Berliner Habilitationsschrift verdient umso mehr Interesse, nachdem das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes nun doch im Januar 2006 in Kraft getreten ist,³ und schon länger mehrere derartige Gesetze in den Ländern für deren Verwaltungen vorliegen. Diese Gesetzgebung und ihre Interpretation ist für sämtliche Medien von großer Bedeutung. Sie kann nämlich eine größere Transparenz der öffentlichen Verwaltung bewirken, mithin also die Arbeit der Medien nicht nur in Stil und Form, sondern auch in der Recherche und im Duktus der Präsentation verändern.

Zwar liegt schon im Titel der vorliegenden Schrift eine gewisse Inkonsistenz, da sich die Arbeit danach mit einer Freiheit befasst, sich dann aber enger im Untertitel sogleich auf deren Grenzen fokussiert. Das ist aber für praktische Perspektiven weniger schädlich als für den theoretischen Zugang. Denn in der Praxis wird es in erheblicherem Maße darauf ankommen, die Grenzen dieser Freiheit zu kennen, als darauf, ihre Grundlagen und ihre Reichweite auf theoretischer Ebene, also aus akademischer Perspektive vermittelt zu bekommen. Dennoch ist es eine nicht ganz unproblematische juristische Arbeitsweise, die Reichweite einer Freiheit schon im ersten Zugang von ihren Grenzen her, also nicht aus ihrem Schutzbereich, den sie sichern soll, zu bestimmen. Solche Grenzen ergeben sich etwa aus Aspekten des Datenschutzes, der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder auch aus zwingenden öffentlichen Interessen. Die Denkweise nicht vom bezweckten Schutz des Informationszugangs, sondern von solchen Grenzen her kann nämlich zu einer zu engen, d. h. zu sehr eingrenzenden, ja vielleicht erdrosselnden Auslegung dieser Grenzen und damit zu einer grundlegenden und dauerhaften Gefährdung der betreffenden Freiheit führen. Allerdings kommt die Arbeit in ihrem dritten Kapitel dann doch an zentraler Stelle aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Medienöffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen (BVerfGE 103, 44, 59 ff.) geradewegs dazu, dass der engere ältere Begriff der Informationsfreiheit – auch dieses Gerichts – nicht mehr zu halten sei, mithin eine grundrechtliche Fundierung der Informationszugangsfreiheit zu bejahen ist. Früher hatte man nämlich

die Allgemein zugänglichkeit von Informationen zum Abgrenzungskriterium für die Einschlägigkeit der Informationsfreiheit als Grundrecht gemacht, was, wenn es gerade um den Zugang geht, dieses Grundrecht außer Gefecht, also matt gesetzt hat, d. h. das betreffende Recht lässt man dann gar nicht zur Anwendung kommen. Denn dann ist sein Schutzbereich überhaupt nicht berührt, es ist sozusagen tatbestandlich das betreffende Recht „nicht gegeben“. In dieser Lage erübrigt sich mithin auch, die begrenzenden Schranken des betreffenden Rechts überhaupt zu erörtern. Die restriktive, schon im Schutzbereich das Grundrecht verneinende Sicht hatte ihre autoritative Grundlage bisher in einem engen Verständnis von Entscheidungen zur Zusendung von Zeitungen aus der früheren DDR in das westliche Bundesgebiet, die weit zurück ergangen waren (BVerfGE 27, 71 ff.; 27, 88 ff. u. a. die damalige „Leipziger Volkszeitung“ betreffend; krit. im Sinne einer restriktiven verfassungskonformen Auslegung der eingreifenden Normen wenig später – nicht zur Verbringung von Zeitungen über die innerdeutsche Grenze, sondern zu einem Einfuhrverbot für einen Film – BVerfGE 33, 52 ff. mit einer noch weitergehenden, Nichtigkeit dieser Normen postulierenden abweichenden Meinung der Richterin *Rupp v. Brünneck* und des Richters *Simon* S. 78 ff.). Die ersten beiden Kapitel der hier anzuzeigenden Schrift führen zu dieser Erkenntnis, dass die Informationsfreiheit des Grundgesetzes heute auch die Informationszugangsfreiheit mit umfasst, insofern sachgerecht hin, als in einem ersten Schritt die gesamte historische, rechtsdogmatische, rechtsvergleichend geprägte und europa-, insbesondere umwelt- sowie völker- und informationsrechtlich unterfütterte Entwicklung entfaltet wird, die von einer prinzipiell beschränkten Aktenöffentlichkeit nach deutschem Verwaltungsverfahrenrecht zu einer Transparenz der Verwaltung als grundlegender Maxime geführt hat. In einem zweiten Schritt wird die verfassungsrechtliche Determinierung des Ergebnisses dieses Paradigmenwechsels erörtert, was grundrechtsdogmatisch dann als eine Erörterung von Grenzen bzw. Schranken erscheint, wenn man – wie daraufhin vollzogen – den Informationszugangsanspruch schließlich doch in ein vorhandenes Grundrecht integriert und so den Wandel der Rechts-

lage mithin als grundrechtsdogmatische Wendung firmieren lässt. Dabei mag dieser Wandel – abgesehen von der sozusagen amerikanischen Vorgeschichte – vor allem europarechtlich indiziert sein. Er führt jedenfalls dazu, dass das nationale Verfassungsrecht – auch dank vorrangigen Rechts, wie es das Europarecht ist – ausgesetzt ist, ein Phänomen, das die Schrift schon in der Einleitung anspricht.

Welches Ausmaß an Konsequenzen sich aus dieser Kehre ergibt, das zeigen dann die späteren Ausführungen der außerordentlich interessanten Schrift: Ist nämlich eine grundrechtliche Fundierung des Informationszugangsanspruchs zu bejahen, so verändert das in der Folge die Anforderungen an die Kontrollmechanismen der Beanspruchung dieser Freiheit auf allen Ebenen – also in der Verwaltung, zwischen den Verwaltungen und in ihren Hierarchien, durch das Parlament und die Gerichte, aber auch durch die Rechnungshöfe und die öffentliche Meinung – ebenso wie das Veränderungen des Verständnisses demokratischer Rechtfertigung der öffentlichen Gewalt nach sich zieht, u. a. im Sinne einer Schwächung der politischen Parteien und der Parlamente, sowie unter Umständen in einer Modifikation des Volksbegriffs durch eine Stärkung von Minderheiten und Medien, ja womöglich auch eine Schwächung der rechtsstaatlichen Ordnung, etwa i. S. der Gesetzesbindung der Verwaltung sowie deren Politisierung oder „Demokratisierung“. Dabei treten die letzten Gesichtspunkte eher zurück, werden aber als Fragen aufgeworfen und sind zweifellos von nicht nur fachwissenschaftlichem Interesse.

Insgesamt wandelt sich damit, wenn nicht normativ, so jedenfalls faktisch – und das ist ebenfalls gesehen – die Legitimation der öffentlichen Verwaltung, die sich bisher in strikter Gesetzesbindung und parlamentarischer Verantwortlichkeit ihrer Spitzen normativ dargestellt hat. Denn das, was dank des Informationszugangs in Ausübung der respektiven Freiheit publik wurde, in einer öffentlichen Diskussion Bestand hatte und dann dennoch in den klassischen Formen – etwa auch vor Gericht – angegriffen wird, das kann sehr viel eher bestehen als das, was in diskreter Form allenfalls in einer Betroffenenöffentlichkeit und nur rechtsstaatlich geleitet erarbeitet worden ist. So zugespitzt und

so dramatisch sind allerdings auch bisher schon dank der Recherche und der Indiskretion – bis hin zur Verletzung des Amtsgeheimnisses – die Verhältnisse nicht. Idealtypisch betrachtet ergeben sich aber sukzessive veränderte Strukturen auf gesichertem Rechtsboden – und darum geht es auch dieser Schrift. Sie ist wegen ihres grundsätzlichen Ansatzes, ihrer Tiefe in medien-, informations-, verwaltungs- und nicht zuletzt verfassungsrechtsdogmatischer Sicht, ihrer umfassenden Anlage, ihrer Lesbarkeit und ihrer umfassenden Literaturlauswertung nachhaltig zu empfehlen.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig