

Brüssel und die zehn Gebote der Verfahrensgerechtigkeit

1. Der Anlass

Nun hat es der EuGH deutlich bekräftigt. Im jüngsten U. v. 6.12.2001 (C 353/99 P, abrufbar unter <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de>) wurde der Grundsatz des freien Zugangs zu EU-Dokumenten auch auf den Rat erstreckt. Gerade der Ministerrat hatte in der Vergangenheit immer wieder den Zugang der Allgemeinheit zu „seinen“ Unterlagen mit Verweis auf Geheimnisschutz und Sensibilität der Informationen verweigert. Frau Hautala, Mitglied des Europäischen Parlaments, ließ das nicht ruhen. Sie klagte vor dem EuGH und gewann. Selbst wenn Teile der begehrten Unterlagen geheimhaltungsbedürftig seien, müsse ein teilweiser Zugang zu den „freien“ Daten gewährt werden. Der EuGH bekräftigt den Grundsatz des möglichst umfassenden Zugangs der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten. Jede Ausnahme von diesem Recht sei eng auszulegen. Die Ablehnung eines teilweisen Zugangs stehe offenkundig außer Verhältnis zu dem Zweck, die Vertraulichkeit der Informationen zu gewährleisten.

Die - zutreffende und begrüßenswerte - Entscheidung gibt Anlass, Überlegungen zur Verfahrensgerechtigkeit bei den Organen der EU anzustellen. Wenn schon der Ausgang des Kampfs um die Wissensordnung nicht präjudiziert werden kann, können doch zumindest Verfahrensregeln für die Schlacht selbst herauskristallisiert werden. Im Anschluss an Überlegungen von Habermas u.a. zu einer Prozeduralisierung des Wahrheitsbegriffs wäre es nachdenkenswert, ob nicht auch der Begriff der Informationsgerechtigkeit verfahrensmäßig „verflüssigt“ werden könnte. Jede gesetzgeberische Entscheidung über die Konturen einer Informationsordnung wäre „gerecht“, wenn alle Betroffenen in gleichem Maße über die relevanten Informationen verfügen (Transparenz) und die gleichen Chancen zur Beeinflussung des Entscheidungsverfahrens haben (Partizipationsgleichheit). Diese Forderungen wären normative Aussagen auf Minimalniveau, die - losgelöst von anderen Optionen - auf jeden Fall allgemeinen Beifall finden müssten. Von einer „guten“ Informationsordnung müsste man verlangen können, dass sie auf der Basis eines so gestalteten, herrschaftsfreien Diskurses potenziell Betroffener entwickelt worden ist.

Dabei ist der Kreis der Adressaten weit zu ziehen. Gerade in Fragen des Informationsrechts, die weite Kreise der Gesellschaft ebenso wie verfassungsrechtlich geschützte Güter wie etwa die Informationsfreiheit betreffen, muss der Grundsatz „in dubio pro participatione“ gelten. Insofern sind nicht nur die einschlägigen Lobbyvereinigungen der Industrie zu informieren und zu beteiligen. Vielmehr bedarf die Allgemeinheit selbst einer möglichst breiten Repräsentation. So kann z. B. die Frage des Zugangs zu Informationen nicht den Bibliotheksorganisationen oder Verbraucherschutzverbänden überlassen werden. In solchen Fragen sind vielmehr die modernen Informationstechnologien zur Verbreitung von Informationen und zur Herstellung einer erweiterten Öffentlichkeit zu nutzen. Als Vorbild können hier vor allem die USA gelten, die Gesetzesentwürfe bereits im frühesten Entwicklungsstadium in das WWW stellen und über E-Mails Anregungen, Kritik und/oder Zustimmung aus der Bevölkerung sammeln. Das Internet selbst ist insofern nicht nur Regelungsgegenstand, sondern gleichzeitig Instrument und Medium für neue Formen einer „Cyber-Democracy“. In Deutschland sind wir allerdings weit von einer solchen Verfahrensgerechtigkeit im Informationsrecht entfernt, wie im Weiteren anhand einiger Beispiele gezeigt werden soll.

2. Die zehn Verfahrensgebote der Informationsgerechtigkeit

Dieses grobrastrige Bild macht deutlich, wie notwendig eine Strukturierung der prozeduralen Seite des Informationsrechts ist. Es bringt nichts, über die Inhalte einer Wissensordnung philosophisch zu rasonieren, wenn nicht bereits die Entstehungsbedingungen für diese Ordnung verfahrensmäßig „sauber“ sind. Gerade in einer pluralen Gesellschaft, in der ethische Werte aufeinander prallen, ohne dass die eine oder andere Meinung

für sich ein Mehr an Gerechtigkeit evident machen könnte, in einer solchen multikulturellen und multivariablen Umgebung muss zumindest das Verfahren für den Austausch von Meinungen und Ideen „gerecht“ sein. Jeder muss hier herrschaftsfrei argumentieren dürfen und braucht dazu im Vorfeld auch den gleichen Zugang zu Informationen. Aus diesen Grundannahmen lassen sich einige „Gebote“ ableiten, die

im Folgenden etwas plakativ als zehn Gebote der Verfahrensgerechtigkeit im Informationsrecht vorgestellt werden sollen.

Erstes Gebot: Gesetzgebungsentwürfe sollten bis zur Erstellung eines diskussionswürdigen Papiers für alle Externen unzugänglich sein.

Es gibt gute Gründe, warum die dienstlich mit einem Gesetzgebungsprojekt Betrauten in der allerersten Phase auf Geheimnisschutz bestehen. Auch Diskussionsentwürfe müssen gut vorbereitet werden. Gerade die Erfahrungen bei der Verabschiedung des luKDG zeigen, wie gefährlich ein enormer Zeitdruck für die Qualität eines Gesetzes sein kann. Juristen sind Legastheniker des Fortschritts; sie brauchen viel Zeit und Muße, um Vorschläge für Normen zu entwickeln.

Zweites Gebot: Sofern ein Diskussionsentwurf einem Externen zugänglich gemacht wird, haben alle Externen einen Anspruch auf Zugang.

Unbedingte Gleichbehandlung ist eines der obersten Gebote der Verfahrensgerechtigkeit. Es kann nicht sein, dass einem Interessenvertreter ein zeitlicher und damit auch inhaltlicher Vorsprung vor Anderen gegeben wird. Sobald ein Lobbyist einen Entwurf in Händen hält, ist der Diskussionsprozess für alle zu öffnen.

Drittes Gebot: Entwürfe werden nicht nur in Papier verbreitet, sondern auch im Internet allgemein zugänglich gemacht. Das Internet hat in Bezug auf die Informationsgerechtigkeit eine unglaublich disziplinierende Wirkung. Sobald ein Text im Netz abrufbar ist, ist er für alle Betroffenen gleichermaßen und zur gleichen Zeit bekannt. Hinzu kommen muss allerdings auch eine funktionierende Pressearbeit, die über die geeigneten Kanäle auf die Abrufbarkeit der Informationen hinweist.

Viertes Gebot: Es wird im Internet die Möglichkeit vorgesehen, dass die Öffentlichkeit Stellungnahmen zu Entwürfen elektronisch an die Gesetzgebungsorgane verschicken kann.

Im Internet sind alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um Stellungnahmen elektronisch einzureichen. Dies schließt die Angabe von E-Mail-Adressen und die Bereitstellung besonderer JAVA-Fenster ein. Ferner ist wichtig, dass die Texte nicht nur verschickt werden können, sondern auch gelesen werden. Selbst wenn die eine oder andere Stellungnahme wertlos ist, rechtfertigt eine gute Idee die Bereitstellung eines solchen Services.

Fünftes Gebot: Alle Stellungnahmen werden ihrerseits im Internet veröffentlicht.

Um die größtmögliche Breitenwirkung und Transparenz zu bewirken, ist darauf zu achten, dass die Stellungnahmen ihrerseits im Internet veröffentlicht werden. Ausnahmen kommen nur in Betracht bei Stellungnahmen mit rechtswidrigem Inhalt.

Sechstes Gebot: Diskussionsrunden und Anhörungen finden nur noch statt, soweit dies dringend geboten ist, und die Inhalte der Anhörung werden im Internet zum Abruf bereitgehalten.

Das Lobbyistenleben ist stark geprägt von informellen Treffen mit den zuständigen Behörden. Solche oft zeitintensiven Anhörungen sind für Außenstehende nicht transparent. Daher sollten sie nur als ultima ratio genutzt werden. I. Ü. ist bei solchen Treffen strikt darauf zu achten, dass die Öffentlichkeit vom Inhalt der Gespräche wahrheitsgemäß und umfassend in Kenntnis gesetzt wird.

Siebtes Gebot: Jedes Gesetzgebungsverfahren wird wissenschaftlich begleitet.

Es hat sich - etwa bei der Verabschiedung des SigG - als sinnvoll erwiesen, dass nicht nur Interessenvertreter, sondern auch Wissenschaftler frühzeitig in ein Gesetzgebungsprojekt einbezogen werden. Hierbei ist allerdings darauf zu achten, dass die Beteiligung transparent gemacht wird. Die Aufträge der Wissenschaftler sind daher ebenso zu veröffentlichen wie deren Ergebnisse. I. Ü. ist der Kreis möglichst weit zu ziehen. Selbst wenn man solche Foren aus Effizienzgründen klein halten will, muss der Rahmen groß genug sein, um auch kritische Stimmen zu Wort kommen zu lassen.

Achtes Gebot: Alle Gesetze, Gesetzes- und sonstige für die Wissensordnung relevanten Materialien sind zumindest über das Internet kostenlos zum Abruf zur Verfügung zu stellen.

Auch die Ergebnisse des Gesetzgebungsverfahrens sind transparent zu machen. Über das Internet kann ein kostenloser Abruf problemlos realisiert werden. Dieser schließt nicht nur die Darstellung des Texts auf dem Bildschirm, sondern auch den Download mit ein. Weiter erfasst die Informationspflicht auch die Darstellung in einer wissenschaftlich aufbereiteten Art und Weise, d.h. unter Einbeziehung von Gesetzgebungsmaterialien. Solange nicht weite Kreise der Bevölkerung über einen Internetzugang verfügen, ist zumindest beim Abschluss des Verfahrens die kostenlose Bereitstellung der Texte zu gewährleisten.

Neuntes Gebot: Alle Normen werden evaluiert.

Mit der Verabschiedung des Gesetzes verliert das Gebot der Verfahrensgerechtigkeit nicht seine Wirkung. Vielmehr ist das Gesetz zu evaluieren. Das IuKDG hat über das BMFT, später durch die Wirtschaft eine Evaluierung erfahren, die es vorbildlich für weitere Gesetzesprojekte erscheinen lässt.

Zehntes Gebot: Lobbyistenbüros sind auf lange Sicht genauso überflüssig wie das Amt für Veröffentlichungen der EG.

Das letzte Gebot verweist auf die Konsequenzen der bisherigen Überlegungen. So werden Verbandsgeschäftsstellen in der bisherigen Form überflüssig. Niemand braucht mehr den persönlichen Kontakt mit dem Ministerialbeamten, das diskrete Abendessen mit dem Kommissionsbediensteten - es sei denn, er will sich verfahrensungerechte Vorteile verschaffen. Obsolet wird auch das Amt für Veröffentlichungen der EG, das Dokumente entgeltlich weitergibt. Schon die Entgeltlichkeit selbst ist ein Verstoß gegen die Informationsgerechtigkeit. I. Ü. macht das Internet diesem Fossil der Papierzeit den Garaus.

Prof. Dr. Thomas Hoeren, Münster.