

Ein Stück schwedischer Stolz,
das Öffentlichkeitsprinzip

-

Offentlighetsprincipen

Schwedisches Öffentlichkeitsprinzip und deutsche Informationsfreiheit

Das Recht der staatlichen Transparenz im Vergleich.



1. Umfang des Rechts

1.1 Öffentliche Dokumente

1.2 Grenzen des Rechts

2. Hintergründe zum Öffentlichkeitsprinzip

2.1 Geschichte

2.2 Funktion

2.3 Kritik

2.4 Internationaler Vergleich

3. Beispiel: Steuererklärung

Das Öffentlichkeitsprinzip (*offentlighetsprincipen*) ist in der schwedischen Verfassung seit 1766 verankert. Die schwedische Verfassung besteht aus vier Grundgesetzen, eines davon die *Tryckfrihetsförordningen*, das Gesetz über die Pressefreiheit.

Dort heißt es in Kapitel 2, § 1:

„Zur Förderung des freien Meinungs-austausches und der allgemeinen Volksbildung hat nach den hier niedergelegten Grundsätzen jeder schwedische Bürger das Recht, öffentliche Dokumente einzusehen.“

Dieses Prinzip hebt sich im internationalen Vergleich in besonderer Weise heraus und kennzeichnet die skandinavischen Länder.

Es erlaubt eine sehr hohe Informationsdurchlässigkeit, die zum einen im politischen Prozess und im Verwaltungshandeln zum Ausdruck kommt, aber auch zu einer „culture of openness“ geführt hat.

Gemeint ist, dass in Schweden eine sehr positive Haltung zu der umfassenden Transparenz des Staates vertreten wird.

Über den Zweck hinaus, den die *Tryckfrihetsförordningen* dem Öffentlichkeitsprinzip ausdrücklich zuschreibt, wird es schon lange als Mittel der Kontrolle gegenüber Regierung und Verwaltung gesehen.

Kurzfassung - Punkt 1

Das schwedische Öffentlichkeitsprinzip gewährt seit 1766 das verfassungsrechtliche Recht, anonym, gebührenfrei und grundlos öffentliche Dokumente einzusehen, es sei denn, dass ein konkreter Ausnahmetatbestand erfüllt ist. Ursprünglich wurde es als Reaktion auf eine umfassende Zensur eingeführt und war seinerzeit hoch umstritten.

Kurzfassung - Punkt 2

Im internationalen Vergleich sind die Ausnahmen eng ausgestaltet. Offenheit und Transparenz bilden damit den Grundsatz und Geheimhaltung die Ausnahme. Das zeigt sich gut an der vergleichsweise großen Transparenz von steuerlichen Informationen über Vermögensverhältnisse.

Kurzfassung - Punkt 3

Das Öffentlichkeitsprinzip verfolgt verschiedene Zwecke. Als Mittel der politischen Kontrolle fördert es die Demokratie, wobei es insbesondere Medien zugutekommt. Ob diese Zwecke in der Praxis immer verfolgt werden, ist zweifelhaft.

Kurzfassung - Punkt 4

Auch aus dem Grundgesetz ergibt sich ein Prinzip der demokratischen Öffentlichkeit, das jedoch nach herrschender Auffassung keinen selbstständigen Rechtsgrundsatz darstellt und dem Einzelnen als solches keine subjektiven Rechte verleiht.

Kurzfassung - Punkt 5

Aus dem deutschen Öffentlichkeitsprinzip hat sich erst vor wenigen Jahren die Informationsfreiheit entwickelt. Diese vergleichsweise späte Entwicklung ist auf das vorige Staatsverständnis zurückzuführen, das sich fundamental von dem schwedischen unterschied.

Kurzfassung - Punkt 6

**Datenschutzrechtliche Belange stellen die staatliche
Transparenz vor neue Herausforderungen. Im
schwedischen Recht gibt es eine Auflistung von
personenbezogenen Daten, die der Geheimhaltung
unterliegen. Dagegen bedarf es im deutschen Recht
stets eine Abwägung der widerstreitenden Interessen,
wenn personenbezogene Daten betroffen sind.**

Geschichte

Das Öffentlichkeitsprinzip gibt es in Schweden seit 1766. Es geht zurück auf *Kongl. Maj:ts nådige Förordning Angående Skrif- och Tryckfriheten* vom 2. Dezember 1766, damals als das Recht ausgedrückt, sich öffentliche Dokumente abzdrukken. Es galt von Beginn an als neues verfassungsrechtliches Prinzip, das das gesamte öffentliche Recht umfassen sollte.

Zuvor gab es eine umfassende Zensur in Schweden. Schon Gustav Vasa hat sich früh die Kontrolle über gedruckte Schriften verschafft und ab 1763 durfte nichts mehr ohne staatliche Genehmigung gedruckt werden. Die *Förordnung* von 1766, in deren 15 Paragraphen auch die Zensur abgeschafft wurde, kam daher als Meilenstein in der schwedischen Verfassungsgeschichte.

Funktion

Das Öffentlichkeitsprinzip wird in Schweden als zentraler Bestandteil einer demokratischen Staatsform angesehen. Indem die gesamte staatliche Tätigkeit grundsätzlich im Lichte der Öffentlichkeit erfolgt und eine allgemeine Einsichtnahme für alle Bürger gewährleistet wird, soll die Demokratie in Schweden ermöglicht und gefördert werden.

In einem demokratischen Gemeinwesen kommt den freien Medien eine zentrale Rolle zu.

Sie informieren die Öffentlichkeit und teilen den Entscheidungsträgern die öffentliche Meinung mit.

Das Öffentlichkeitsprinzip gewährleistet, dass das Volk, und insbesondere ebendiese Medien, Kenntnis von grundsätzlich allen den Staat und die Gesellschaft betreffenden Umständen haben können.

Damit sind sie nicht darauf angewiesen, allein auf das zu vertrauen, was die Regierung und Behörden von sich aus kundgeben.

In den 1990er-Jahren die damalige Vize-Ministerpräsidentin Mona Sahlin dies zu ihren Lasten erfahren. Journalisten überprüften, wofür sie ihre dienstliche Kreditkarte benutzt hatte und enthüllten, dass sie damit Essen, Zigaretten, Windeln und Schokolade kaufte. Obwohl sie den gesamten Betrag zurückzahlte, war der politische Druck so groß, dass sie ihre Hoffnungen, Regierungschefin zu werden, aufgeben musste.

Kritik

Es ist nichts ungewöhnliches, dass schwedische Boulevardblätter regelmäßig Listen mit den 25 reichsten Schweden aus jeder Stadt mit Adresse und Jahresgehalt veröffentlichen. Auch sonst, wenn sich einzelne Bürger über ihre Nachbarn und Kollegen informieren, lässt sich in Zweifel ziehen, ob dies noch vom ursprünglichen Zweck des Öffentlichkeitsprinzips umfasst ist oder vielmehr nur eine Neugier befriedigen soll.

Negative Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsprinzip machte man mit dem Online-Suchdienst Lexbase.

Dort ließ sich nach bestimmten Personen suchen, um über ihre Vorstrafen zu erfahren. Das Problem dabei war: Als „Treffer“ wurden alle Personen angezeigt, gegen die es überhaupt ein strafrechtliches Verfahren gegeben hat.

Ob es aber zu einem Freispruch kam oder ein Urteil noch nicht rechtskräftig oder aufgehoben war, erfuhr der Nutzer nur gegen Bezahlung.

Nicht unumstritten ist außerdem die Weite des Einsichtsrechts, die sich insbesondere aus der Kombination davon ergibt, dass weder der berechnigte Personenkreis beschränkt noch irgendein Grund für die Einsicht anzugeben ist.

Dadurch wird es beispielsweise auch für ausländische Geheimdienste oder verfassungsfeindliche Personen ein Leichtes, an behördliche Informationen zu gelangen.

Grenzen des Rechts

Nach dem Öffentlichkeitsprinzip ist die Möglichkeit der Einsichtnahme in öffentliche Dokumente der Grundsatz, sodass sich eine Behörde immer auf einen gesetzlichen Grund stützen können muss, wenn sie keine Einsicht gewährt. Begrenzungen des Einsichtsrechts gibt es in mehrerer Hinsicht.

Zum einen ist bereits der Gegenstand des Rechts beschränkt, sodass im Einzelfall genau zu prüfen ist, ob überhaupt ein öffentliches Dokument nach obenstehenden Kriterien vorliegt.

Beispielsweise sind Memos, Entwürfe oder Sicherheitskopien nicht als öffentliche Dokumente anzusehen.

**Außerdem entfällt die Pflicht der Behörde,
kostenfreie Einsicht vor Ort in öffentliche
Dokumente zu gewähren, wenn wichtige
Hindernisse vorliegen.**

Dieses Konzept gibt es seit 1810.

Als ein wichtiges Hindernis kommt etwa in Betracht, dass das Dokument physisch empfindlich oder zerbrechlich ist oder es momentan von einem Beamten verwendet wird, zum Beispiel in einer Gerichtsverhandlung.

Beispiel: Steuererklärung

Die ausgesprochen große Weite des Öffentlichkeitsprinzips, die in dieser Weise wohl nur mit Norwegen und Finnland vergleichbar ist, zeigt sich an dem prominenten Beispiel des freien Zugangs zu steuerlichen Informationen.

Teilweise gehören Angaben in Steuererklärungen nämlich zu den vom Einsichtsrecht umfassten öffentlichen Dokumenten.

In jedem Fall sind Steuererklärungen erst dann öffentlich, wenn das *Skatteverket*, die schwedische Steuerbehörde, über sie entschieden hat. Aber auch dann greifen einige Geheimhaltungsvorschriften (*skattesekretess*).

Nicht öffentlich sind hiernach etwa Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ermittlung der Steuer oder der Bemessungsgrundlage, Einzelheiten zur Immobilienbesteuerung und Angaben zur Krankenversicherungsbeiträge.

Letztlich unterliegen daher nahezu alle Informationen im steuerlichen Bereich der Geheimhaltung, sodass Steuererklärungen in ihrer Gesamtheit nicht für jedermann einsehbar sind.

Von den Geheimhaltungsvorschriften sind jedoch folgende Informationen nicht umfasst:

- das Einkommen in einem Steuerjahr und die gezahlten Steuern.

Diese Informationen sind zusammen mit der jeweiligen *personnummer*, dem Familienstand, Geburts- und Wohnort und weiterem einsehbar.

Erstmals wurde 1905 ein sogenannter Steuerkalender (*taxeringskalender*) von zwei Verlagen herausgegeben.

Dieser enthielt persönliche Angaben wie Name und Geburtsjahr, die Höhe des Einkommens, der gezahlten Steuern und zunächst auch des Vermögens.

In der aktuellen Ausgabe beziehen sich alle Angaben jeweils auf das Vorjahr. Erst seit 2007 wird das Vermögen einer Person nicht mehr aufgeführt, weil seitdem die Vermögenssteuer abgeschafft ist.

Im *taxeringskalender* sind auch „Toplisten“, über die Personen mit dem höchsten Einkommen in Schweden bzw. in der jeweiligen Gemeinde enthalten.

Weiter werden das Durchschnittseinkommen in Schweden, unterteilt in Altersgruppen, sowie die Durchschnittseinkommen in den einzelnen Gemeinden dargestellt.

Die Informationen sind aber nicht auf natürliche Personen begrenzt, sondern beziehen sich auch auf die steuerlichen Daten von juristischen Personen.

Seit 2016 gibt es daher auch Toplisten über die schwedischen *aktiebolag* mit dem höchsten Einkommen.

Heutzutage werden die Informationen auch elektronisch zur Verfügung gestellt. Das führte vor einigen Jahren zu folgendem Konflikt:

Nach dem *kreditupplysningslagen (1973:1173)* bedarf es erstens für eine Kreditauskunft eines berechtigten Interesses, das zum Beispiel vorliegt, wenn ein Vertrag mit der betroffenen Person eingegangen wird. Das Einholen einer Kreditauskunft ohne ein solches berechtigtes Interesse ist sogar strafbar.

Zweitens muss die Person, über die die Auskunft eingeholt wird, hierüber benachrichtigt werden.

Das steht insofern im Widerspruch zum Öffentlichkeitsprinzip, als dass hiernach Anfragen anonym und grundlos erlaubt sind.

Deshalb hat das Öffentlichkeitsprinzip, soweit es anwendbar ist, Vorrang.

**Das Öffentlichkeitsprinzip ist aus dem
schwedischen Rechtsverständnis nicht
mehr wegzudenken!**

Offenheit und Transparenz ist unantastbar!

Darauf ist man in Schweden sehr stolz!

Für Ihre Aufmerksamkeit
vielen Dank