

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Einleitung .....	1
1. Kapitel: Öffentlichkeit und Verwaltung .....	6
1. Aspekte der Funktionen von Öffentlichkeit .....	7
2. Funktionen von Öffentlichkeit gegenüber staatlicher Ausübung von Herrschaft .....	11
3. Akzeptanz und Transparenz .....	14
4. Kommunikation, Information und Partizipation .....	16
5. Interessen an Information und Informationsbeschränkungen .....	18
5.1. Interessen von Bürgern an Kommunikation mit der Verwaltung .....	19
5.2. Interessen der Verwaltung an Kommunikation mit den Bürgern .....	21
5.3. Interessen an der Verweigerung von Information .....	22
5.4. Interessenausgleich .....	24
6. Informationsrechte des Bürgers und Informationspflichten der Verwaltung .....	25
7. Verfahrensverantwortung von Verwaltung und Bürgern .....	26
8. Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz .....	27
8.1. Verfahren und Entscheidung .....	27
8.2. Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren .....	30
2. Kapitel: Verfassungsrechtliche Grundlagen von Rechten auf Information .....	32
1. Das Recht der Informationsverwaltung und die Staatsfundamentalnormen .....	33
1.1. Das Demokratieprinzip .....	33
1.2. Das Rechtsstaatsprinzip .....	35
1.3. Das Sozialstaatsprinzip .....	38
2. Das Recht der Informationsverwaltung und die Grundrechte .....	40
2.1. Die Verfahrensgrundrechte .....	40
2.2. Die verfahrensrechtliche Funktion materieller Grundrechte .....	40
2.2.1. Die Effektivität der Durchsetzung .....	41
2.2.2. Grundrechtsschutz durch und im Verfahren .....	42
2.3. Wirkungsweisen der Grundrechte im Rahmen des Verfahrens .....	43

2.3.1. Verfahrensrechte zur Eingriffsabwehr .....	45
2.3.2. Verfahrensgestaltung und Verfahrensrechte als Folge der Grundrechte .....	46
2.4. Informationsrechte als Ausprägungen der Schutzpflichten des Gesetzgebers und Grundrechtsgebotenheit von Rechten im Verwaltungsverfahren .....	50
2.4.1. Schutzpflichten .....	50
2.4.2. Grundrechtsgebotenheit .....	52
2.5. Zusammenfassung .....	53
3. Die verfassungsrechtliche Verankerung der einschlägigen Rechtspositionen .....	54
3.1. Individuelle Rechte auf Information .....	55
3.1.1. Die Vorgaben der Staatsfundamentalnormen .....	55
3.1.2. Die Freiheitsrechte im Allgemeinen .....	56
3.1.3. Die Informationsfreiheit im Besonderen .....	60
3.1.4. Der Gleichheitssatz .....	63
3.1.5. Fazit .....	63
3.2. Das Informationsinteresse der Öffentlichkeit .....	64
3.3. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	64
3.4. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse .....	70
3.5. Die Effizienz und Funktionsfähigkeit der Verwaltung .....	73
3. Kapitel: Die Herstellung von Öffentlichkeit durch die Verwaltung .....	76
1. Funktionen der Öffentlichkeit im Vergleich .....	77
1.1. Grundlagen für die Kontrolle der Verwaltung .....	78
1.2. Regelungen in einigen anderen Rechtsordnungen .....	84
1.2.1. USA und Kanada .....	84
1.2.2. Ausgewählte europäische Staaten .....	87
1.2.3. Zusammenfassung .....	89
2. Die Modelle der Europäischen Gemeinschaft .....	89
2.1. Der konzeptionelle Ausgangspunkt .....	89
2.1.1. Verwaltung und Öffentlichkeit .....	89
2.1.2. Die Konzeption der Gemeinschaft .....	92
2.2. Ausgewählte Rechtsakte mit Elementen des partizipatorischen Konzepts .....	96
2.2.1. Die UVP-Richtlinie .....	97
2.2.2. Die Umweltinformationsrichtlinie .....	101
2.2.3. Die IVU-Richtlinie .....	102
2.2.4. Weitere Ausprägungen der Konzeption .....	104
2.2.5. Zusammenfassung .....	108
3. Regelungskonzepte in der Bundesrepublik Deutschland .....	109
3.1. Regelung in der Landesverfassung von Brandenburg .....	111
3.2. Informationszugang der Öffentlichkeit in den Kommunen .....	112
3.3. Spezialgesetzliche Einzelregelungen zur Herstellung von Öffentlichkeit .....	114

3.3.1. Freiwillige und gesetzlich vorgeschriebene Information der Öffentlichkeit .....	114
3.3.2. Berichte der Verwaltung und von Stellen mit organisatorischer Eigenständigkeit .....	115
3.3.3. Berichte von Expertengremien .....	116
3.3.4. Aufklärung und Information der Öffentlichkeit .....	117
3.3.5. Zusammenfassung .....	120
3.4. Informationszugang der Öffentlichkeit in komplexen Genehmigungs- und in Planfeststellungsverfahren .....	121
3.4.1. Die Struktur der Verfahren .....	121
3.4.2. Die Auslegung der Pläne und Unterlagen .....	124
3.4.3. Die Einsichtnahme in Pläne und Unterlagen .....	128
3.4.4. Genehmigungsverfahren und IVU .....	130
3.5. Zusammenfassung .....	131
4. Beteiligung von Gruppen und Verbänden .....	133
4.1. Beteiligung im Verfahren .....	133
4.2. Beteiligungsrechte anerkannter Naturschutzverbände nach § 29 BNatSchG .....	137
4.3. Durchsetzung von Rechtspositionen durch Verbände .....	139
5. Mediatisierung von Informations- und Kontrollinteressen der Öffentlichkeit .....	142
5.1. Die Rolle der Beauftragten .....	143
5.1.1. Beauftragte mit stark ausgeprägter Wirkung in der Öffentlichkeit .....	144
5.1.2. Beauftragte mit gering ausgeprägter Wirkung in der Öffentlichkeit .....	148
5.2. Die Rolle der Sachverständigen .....	150
6. Mediation durch Informationsmittler .....	152
6.1. Abgrenzung zur Vertretung in Massenverfahren .....	152
6.2. Ansätze zur Mediation von Informationen .....	153
7. Zusammenfassung .....	156
7.1. Die Herstellung von Öffentlichkeit .....	156
7.2. Die Mediatisierung von Informationsinteressen .....	157
 4. Kapitel: Regelungsmodelle von Rechten auf Information .....	 159
1. Grundzüge von Rechten auf Information .....	160
1.1. Modelle in den Rechtsordnungen anderer Staaten .....	160
1.1.1. Individueller Informationszugang nach den Freedom of Information Acts, insbesondere in den USA und Kanada .....	160
1.1.2. Individueller Informationszugang nach dem Recht europäischer Staaten .....	170
1.2. Informationsrechte im Recht der Europäischen Union .....	181
1.2.1. Individueller Informationszugang gegenüber den Organen ....	181
1.2.2. Akteneinsicht als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts .....	184

1.3. Die Positionen der Organe des Europarates zum Recht auf Zugang zu Behördeninformationen .....	185
1.4. Informationsrechte auf der Ebene des Völkerrechts .....	187
2. Modelle in der deutschen Rechtsordnung und die Auswirkungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaft .....	189
2.1. Die Einordnung von Rechten auf Information im deutschen Verwaltungsrecht .....	190
2.2. Europarechtlich veranlasste Vorschriften: Das Umweltinformationsgesetz .....	197
2.2.1. Das Recht auf Information nach § 4 Abs. 1 UIG .....	198
2.2.2. Die Beschränkungen des Rechts auf Information nach §§ 7, 8 UIG .....	203
2.2.2.1. Der Schutz öffentlicher Belange .....	204
2.2.2.2. Der Schutz privater Belange .....	210
2.2.2.3. Verfahrenspositionen .....	216
2.2.3. Die Kostenregelung .....	219
2.3. Europarechtlich veranlasste Vorschriften: Das Umwelthaftungsgesetz .....	221
2.4. Die Rechte auf Information von Presse und Rundfunk .....	223
2.5. Informationsrechte nach dem Stasi-Unterlagen-Gesetz .....	226
2.6. Zusammenfassung .....	229
3. Informationsrechte im Kontext des Verwaltungsverfahrens .....	231
3.1. Beratung und Auskunft .....	231
3.1.1. Behördliche Betreuungspflichten in der Kommunikation mit dem Bürger .....	231
3.1.2. Die Beratung .....	232
3.1.3. Die Auskunft .....	237
3.2. Spielräume aus § 10 VwVfG .....	239
3.3. Rechte auf Information aus § 28 VwVfG .....	242
3.4. Das Akteneinsichtsrecht der Beteiligten nach §§ 29, 30 VwVfG .....	243
3.4.1. Die Funktion des Akteneinsichtsrechts nach § 29 VwVfG .....	243
3.4.2. Voraussetzungen und Inhalt des Akteneinsichtsrechts nach § 29 Abs. 1 VwVfG .....	245
3.4.2.1. Die Anspruchsberechtigten .....	245
3.4.2.2. Der Gegenstand des Rechts – Akten und Dateien .....	246
3.4.2.3. Entscheidungsentwürfe .....	248
3.4.2.4. Der Zeitraum der Rechtsgewährung .....	249
3.4.2.5. Die Erforderlichkeit der Einsichtnahme .....	250
3.4.3. Die Beschränkungen des Akteneinsichtsrechts nach § 29 Abs. 2 und § 30 VwVfG .....	251
3.4.3.1. Rechtsverweigerung als Ausnahme im Ermessen der Behörde .....	251
3.4.3.2. Die Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung .....	252
3.4.3.3. Das Wohl des Bundes oder eines Landes .....	253
3.4.3.4. Individuelle Interessen an Geheimhaltung .....	254
3.4.3.4.1. Generalisierte Individualinteressen .....	254
3.4.3.4.2. Subjektive Individualinteressen .....	256
3.4.3.5. Zusammenfassung .....	261
3.5. Verwaltungsverfahren mit Akteneinsicht der Beteiligten .....	262

3.5.1. Beteiligteigenschaft und Hinzuziehung nach § 13 VwVfG ...	261
3.5.2. Akteneinsicht in wirtschaftsrechtlichen Verfahren, insbesondere nach deutschem und europäischem Kartellrecht .....	264
3.5.3. Spezielle Rechte auf Akteneinsicht .....	267
3.6. Verfahrensbezogene Informationsrechte in komplexen Genehmigungs- und in Planfeststellungsverfahren .....	270
3.6.1. Rechte auf Information .....	270
3.6.2. Einwendungsberechtigte als Informationsbegehrende .....	273
3.6.2.1. Planfeststellungsverfahren und komplexe Genehmigungsverfahren .....	273
3.6.2.2. Umweltverträglichkeitsprüfung .....	275
4. Zusammenfassung .....	277
 5. Kapitel: Übergreifende Strukturen von subjektiven öffentlichen Rechten auf Information .....	 281
1. Die Informationen .....	281
2. Die Funktionen von Rechten auf Information und die Rechtsträgerschaft .....	285
2.1. Die Änderung der Rahmenbedingungen für Informationsrechte ....	285
2.2. Rechte auf Information der unmittelbar Betroffenen .....	288
2.3. Rechte auf Information der tatsächlich oder potentiell Drittbetroffenen .....	290
2.4. Rechte auf Information der rechtlich oder faktisch Interessierten ....	292
3. Gewährleistungen von Rechten auf Information .....	295
3.1. Rechte auf Information im Zusammenhang des Verwaltungsverfahrens .....	295
3.1.1. Rechte auf Information vor und nach dem Verwaltungsverfahren .....	295
3.1.1.1. Das Verfahrensrechtsverhältnis als Rahmen des Kommunikationsprozesses .....	295
3.1.1.2. Beginn und Ende des Verwaltungsverfahrens, informelle Vorverhandlungen und Verfahrensrechte ...	296
3.1.2. Rechte auf Information während des Verwaltungsverfahrens ...	298
3.1.3. Die Rechtsgedanken der §§ 29, 30 VwVfG jenseits von Verwaltungsverfahren .....	300
3.2. Materielle Rechte auf Information im Verwaltungsrecht .....	302
3.2.1. Gesetzliche Informationsrechte .....	302
3.2.2. Recht auf Akteneinsicht nach Ermessen .....	305
3.3. Rechte auf Information im Verwaltungsprozess .....	309
4. Die Verpflichteten des Informationsrechts .....	311
4.1. Die Verwaltung .....	311
4.2. Privatrechtssubjekte .....	313
5. Die Konstruktion des Tatbestandes und die Grenzen von Informationsrechten .....	314
5.1. Interessen an Information und gegen deren Übermittlung .....	314

5.2. Elemente des Tatbestandsaufbaus und das Verhältnis zu den Beschränkungen .....	316
5.3. Der Einfluss der Gegengründe auf die Abwägungen .....	319
5.3.1. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	319
5.3.2. Das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis .....	322
5.3.3. Die Funktionsfähigkeit der Verwaltung .....	326
5.4. Zusammenfassung .....	328
6. Die Art und Weise des Informationszugangs .....	329
6.1. Form und Intensität .....	330
6.2. Modalitäten und Verfahrensgestaltung .....	331
6.3. Vermittelter Informationszugang .....	336
7. Rechtsfolgen der Verweigerung von Information .....	338
7.1. Verletzung eines materiellen Informationsrechts .....	338
7.2. Verletzung eines verfahrensrechtlichen Informationsrechts .....	339
7.2.1. Das Verhältnis von Verfahrensfehler und Sachentscheidung ....	339
7.2.2. Isolierte Aufhebbarkeit der rechtswidrigen Entscheidung über das Informationsrecht .....	346
7.2.3. Verfahrensfehler gegenüber Dritten .....	348
7.3. Zusammenfassung .....	352
8. Rechtsschutz gegen das Verweigern von Informationen .....	353
8.1. Interne Kontrolle und Verwaltungsrechtsschutz .....	353
8.2. Eigenständige gerichtliche Durchsetzung .....	355
8.3. Gerichtlicher Rechtsschutz .....	362
9. Zusammenfassung: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers .....	367
6. Kapitel: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....	370
1. Die Notwendigkeit einer Grundlegung für die informatorische Rechtsstellung des Bürgers .....	370
2. Die Herstellung von Öffentlichkeit .....	372
3. Subjektive öffentliche Rechte auf Information .....	373
4. Fazit .....	375
Literaturverzeichnis .....	376
Sachverzeichnis .....	393