

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. Beteiligeneigenschaft 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 Informationsbegehrnde	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 Dritt betroffenen	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