

# **Inhaltsverzeichnis**

<b>Erstes Kapitel</b>	
<b>Einleitung</b>	1
<b>Zweites Kapitel</b>	
<b>Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes</b>	4
<b>I. Informationszugangsansprüche</b>	4
1. Entstehungsgeschichtliche Berührungspunkte der IFG, der UIG und des VIG	12
a) Entstehung der UIG	12
b) Entstehung der IFG	13
c) Entstehung des VIG	14
d) Berührungspunkte	14
2. Abgrenzung zu sonstigen Informationszugangsgesetzen – Vergleichbare Zielsetzung, Zielkonflikte und Systematik der IFG, UIG und des VIG	16
a) Vergleichbare Zielsetzung	16
b) Vergleichbare Zielkonflikte	17
c) Vergleichbare Systematik öffentlicher Belange	18
<b>II. Öffentliche Belange</b>	20
1. Beschränkung auf öffentliche Belange	20
2. Bestimmung öffentlicher Belange	21
<b>Drittes Kapitel</b>	
<b>Öffentliche Belange im geltenden Recht: Regelungsmodelle,     Typen von Schutzgütern und Parameter des     Abschirmungsniveaus</b>	25
<b>I. Regelungsmodelle</b>	25

VII

1. Einzelne Ausnahmevorschrift	25
2. Trennung zwischen behördlichem Entscheidungsprozess und sonstigen öffentlichen Belangen	26
3. Verweis auf Bundesregelungen	27
4. Kritik	28
 II. Typen von Schutzgütern	 29
1. Staatliche Aufgabenerfüllung	30
2. Interessen Dritter im Überschneidungsbereich mit öffentlichen Belangen	32
3. Sonstige Schutzgürtypen	33
4. Kritik	34
 III. Parameter des Abschirmungsniveaus	 35
1. Maß der Beeinträchtigung öffentlicher Belange	35
a) Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung	36
aa) Überblick	36
bb) Kritik	39
b) Art der Beeinträchtigung	39
aa) Überblick	40
bb) Kritik	41
2. Einzelfallabwägung	41
a) Überblick	42
b) Gerichtliche Kontrolldichte	44
c) Kritik	46
3. Ermessen	49
a) Überblick	49
b) Gerichtliche Kontrolldichte	51
c) Kritik	51
 Viertes Kapitel Abschirmung staatlicher Aufgabenerfüllung	 53

I. Behördliche Entscheidungsfindung – Entwürfe und nicht abgeschlossenes Material	53
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben?	54
2. Geltendes Recht	58
a) Informationsfreiheitsgesetze	58

b) Umweltinformationsgesetze	60
c) Verbraucherinformationsgesetz	61
3. Historischer Kontext	61
4. Übergreifende Rechtsfragen	63
a) Begriffliche Überschneidungen und Unterschiede	63
aa) Entscheidungsentwürfe und vorbereitende Arbeiten (IFG/VIG)	63
bb) Abgeschlossene Schriftstücke, aufzubereitende Daten und zu vervollständigendes Material (UIG)	64
cc) Überschneidungen und Unterschiede	65
b) Bedeutung in Planungsverfahren	67
5. Gesetzespezifische Rechtsfragen	69
a) Informationsfreiheitsgesetze	69
b) Umweltinformationsgesetze	71
c) Verbraucherinformationsgesetz	73
6. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	73
 II. Behördliche Entscheidungsfindung – Exekutive Kommunikation (insbesondere Beratungen)	74
1. Geltendes Recht	75
a) Informationsfreiheitsgesetze	75
b) Umweltinformationsgesetze	77
c) Verbraucherinformationsgesetz	77
2. Historischer Kontext	77
3. Übergreifende Rechtsfragen	79
a) Einheitlicher und eingeschränkter Beratungsbegriff	79
b) Beratungsprozess, Beratungsgegenstand und Beratungsergebnis	83
c) Vertraulichkeit von Beratungen	85
aa) Rechtsprechung zur Vertraulichkeit von Beratungen	85
bb) Schriftum zur Vertraulichkeit von Beratungen	86
cc) Würdigung	86
d) Zeitliche Grenzen der Abschirmung	88
4. Gesetzespezifische Rechtsfragen	89
a) Informationsfreiheitsgesetze	89
aa) Abschirmung von Beratungen durch Binnenrecht der Verwaltung?	89
bb) Aufsichtsmaßnahmen	90
cc) Diskrepanz zwischen Beratung, Willensbildung und Entscheidungsprozessen	91
b) Umweltinformationsgesetze	92

aa) Interne Mitteilungen	92
bb) Besonderheit Umweltinformationen zu Emissionen	94
c) Verbraucherinformationsgesetz	95
5. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	95
 III. Laufende Verfahren	98
1. Geltendes Recht	98
a) Informationsfreiheitsgesetze	98
b) Umweltinformationsgesetze	99
c) Verbraucherinformationsgesetz	101
d) Besonderer Gegenstand: Schutz von Gerichtsverfahren	102
2. Historischer Kontext	103
3. Übergreifende Rechtsfragen	105
a) Grenzen der generellen Abschirmung laufender Verwaltungsverfahren	105
b) Grenzen der Abschirmung spezifischer Verwaltungsverfahren	106
c) Negative Auswirkungen des Zugangs – Abgrenzungsprobleme	107
4. Gesetzespezifische Rechtsfragen des VIG	109
a) Abschirmung von Gnadenverfahren	109
b) Informationen zu Abweichungen von LFGB und ProdSG	111
5. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	111
 IV. Zumutbarkeits- und Missbrauchsregeln	112
1. Geltendes Recht	112
a) Informationsfreiheitsgesetze	112
b) Umweltinformationsgesetze	114
c) Verbraucherinformationsgesetz	115
2. Historischer Kontext	116
3. Übergreifende Rechtsfragen	118
a) Kriterien missbräuchlicher Antragsstellung	118
aa) Behördenbezogener Missbrauch	119
bb) Verwendungsbezogener Missbrauch	121
b) Kriterien unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes	124
4. Gesetzespezifische Rechtsfragen	126
a) Informationsfreiheitsgesetze	126
aa) Ungeschriebener Ablehnungsgrund des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes?	126

bb) Sondersituation Mecklenburg-Vorpommern	128
b) Verbraucherinformationsgesetz	129
5. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	130
 V. Abschirmung spezieller Aufgabenbereiche öffentlicher Stellen	131
1. Geltendes Recht	132
a) Informationsfreiheitsgesetze	132
b) Umweltinformationsgesetze	136
c) Verbraucherinformationsgesetz	137
2. Historischer Kontext	138
3. Übergreifende Rechtsfragen	138
a) Mitwirkung an Gesetzgebungsverfahren	138
b) Grenzen der Abschirmung bei der Mitwirkung der Exekutive in der Gesetzgebung	140
4. Gesetzespezifische Rechtsfragen	141
a) Informationsfreiheitsgesetze	141
aa) Abschirmung von Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden	141
aaa) Abschirmung von Finanzbehörden	141
bbb) Abschirmung von Wettbewerbsbehörden	145
ccc) Abschirmung von Regulierungsbehörden	146
bb) Externe Finanzkontrolle	147
aaa) Reichweite expliziter Ausschlussgründe	147
bbb) Exkurs: Reaktion des Bundesgesetzgebers auf Rechtsprechung des BVerwG	148
ccc) Abschirmung über den Anwendungsbereich von Zugangsgesetzen	150
ddd) Besondere Regelung in Thüringen	151
cc) Einrichtungen der Wissenschaft, Prüfung, Forschung und Bildung	152
aaa) Verfassungsrechtliche Vorgaben?	152
bbb) Einfachrechtliche Konturierung	154
α) Persönlicher Anwendungsbereich	156
β) Sachlicher Anwendungsbereich	156
dd) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	158
aaa) Verfassungsrechtliche Vorgaben?	158
bbb) Einfachrechtliche Konturierung	159
b) Umweltinformationsgesetze	162
c) Verbraucherinformationsgesetz	163
5. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	164

<b>VI. Bereichsausnahmen</b>	<b>164</b>
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben?	165
2. Geltendes Recht	168
a) Informationsfreiheitsgesetze	168
b) Umweltinformationsgesetze	169
c) Verbraucherinformationsgesetz	170
3. Historischer Kontext	171
4. Rechtsfragen	172
5. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	173
<b>VII. Kernbereichsregelungen</b>	<b>174</b>
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben?	175
2. Geltendes Recht	182
3. Rechtsfragen	183
a) Reichweite der Regelungen auf Landesebene	183
b) Verhältnis geschriebener zu ungeschriebenen Kernbereichsausnahmen	185
4. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	185
<b>VIII. Zwischenbefund</b>	<b>186</b>
<b>Fünftes Kapitel</b>	
<b>Abschirmung Dritter als öffentlicher Belang</b>	<b>188</b>
<b>I. Abschirmung vertraulich übermittelter Informationen</b>	<b>188</b>
1. Geltendes Recht	188
a) Informationsfreiheitsgesetze	188
b) Umweltinformationsgesetze	190
c) Verbraucherinformationsgesetz	190
2. Historischer Kontext	191
3. Übergreifende Rechtsfragen	192
a) Vertraulichkeit – Begriff und Voraussetzungen	192
aa) Subjektive Lösungsansätze	193
bb) Objektive Lösungsansätze	193
cc) Würdigung	194
b) Reduzierung des Vertraulichkeitsschutzes in Sonderfällen	195

4. Gesetzesspezifische Rechtsfragen	196
a) Umweltinformationsgesetze	196
b) Verbraucherinformationsgesetz	198
5. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	199
 II. Informationen anderer Behörden	 201
1. Geltendes Recht	201
a) Informationsfreiheitsgesetze	201
b) Umweltinformationsgesetze	202
c) Verbraucherinformationsgesetz	203
2. Historischer Kontext	203
3. Übergreifende Rechtsfrage	
– das Problem der Verfügungsbefugnis	206
a) Einschränkende Auslegung des Begriffs der amtlichen Informationen	207
b) Einschränkende Auslegung des Begriffs der vorhandenen Informationen	208
c) Würdigung	209
4. Gesetzesspezifische Rechtsfragen	212
a) Inhaltliche Konturierung des Begriffs der Verfügungsbefugnis	212
b) Weitergabe von Informationen und Zustimmungserfordernis	214
5. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	215
 III. Recht auf ein faires Verfahren	 217
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben?	217
2. Geltendes Recht	217
a) Informationsfreiheitsgesetze	217
b) Umweltinformationsgesetze	218
c) Verbraucherinformationsgesetz	218
3. Historischer Kontext	218
4. Übergreifende Rechtsfragen	219
a) Reichweite der Ausschlussgründe zum Schutze fairer Verfahren	219
b) Rechtspraktische Bedeutung der Ausschlussgründe	220
5. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	221
 IV. Gesetzesspezifische Sonderregelung im VIG	 
– Fristenregelung	223

V. Zwischenbefund	224
Sechstes Kapitel	
Abschirmung wegen sonstiger öffentlicher Interessen	225
I. Staats- oder Gemeinwohl	225
1. Geltendes Recht	225
a) Informationsfreiheitsgesetze	225
b) Umweltinformationsgesetze	226
c) Verbraucherinformationsgesetz	226
2. Historischer Kontext	227
3. Rechtsfragen der IFG	228
a) Konturierung bestehender Gemeinwohkklauseln	228
b) Notwendigkeit restriktiver Handhabung und Auslegung	229
4. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	230
II. Sicherheitsbelange	231
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben?	232
2. Geltendes Recht	235
a) Informationsfreiheitsgesetze	235
b) Umweltinformationsgesetze	237
c) Verbraucherinformationsgesetz	237
3. Historischer Kontext	237
4. Übergreifende Rechtsfragen	240
a) Öffentliche Sicherheit – Begriffsgehalt und Beeinträchtigungsschwellen	240
aa) Begriffsgehalt	240
bb) Beeinträchtigungsschwellen	243
cc) Konkretisierung der Beeinträchtigung und flexible Handhabung	244
b) Militärische Belange und Verteidigung	246
aa) Rechtsprechung und Literatur	246
bb) Würdigung	247
5. Gesetzesspezifische Rechtsfragen	249
a) Informationsfreiheitsgesetze	249
aa) Innere und äußere Sicherheit – Inhalt	249

bb) Innere und äußere Sicherheit	
– Überschneidungen	250
b) Umweltinformationsgesetze	251
6. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	252
 III. Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitsvorschriften	255
1. Geltendes Recht	255
a) Informationsfreiheitsgesetze	255
b) Umweltinformationsgesetze	256
c) Verbraucherinformationsgesetz	256
2. Historischer Kontext	257
3. Übergreifende Rechtsfragen	257
a) Arten von Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitsvorschriften des Fachrechts	258
b) Anwendbarkeitssperre der IFG durch fachgesetzliche Geheimhaltungsvorschriften?	260
c) Geltung fachgesetzlicher Geheimhaltungsvorschriften innerhalb der IFG	262
d) Geltung fachgesetzlicher Geheimhaltungsvorschriften innerhalb der UIG	263
e) Geltung fachgesetzlicher Geheimhaltungsvorschriften innerhalb des VIG	264
4. Gesetzespezifische Rechtsfragen	265
a) Informationsfreiheitsgesetze	265
b) Verbraucherinformationsgesetz	266
5. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	267
 IV. Außenpolitische Interessen	268
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben?	269
2. Geltendes Recht	271
a) Informationsfreiheitsgesetze	271
b) Umweltinformationsgesetze	272
c) Verbraucherinformationsgesetz	272
3. Historischer Kontext	272
4. Übergreifende Rechtsfragen	275
a) Inhalt der Ausschlussgründe zum Schutze internationaler Beziehungen	275
aa) Begriffsbestimmung	275
bb) Stand der Rechtsprechung	276
cc) Kriterienbildung	277

b) Normative Begrenzungen der Ausschlussgründe zum Schutze internationaler Beziehungen	280
c) Gerichtliche Überprüfbarkeit	283
5. Gesetzesspezifische Rechtsfragen	
– Außenwirtschaftsverkehr	284
6. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	286
 V. Wirtschaftliche Interessen des Staates	288
1. Geltendes Recht	288
a) Informationsfreiheitsgesetze	288
b) Umweltinformationsgesetze	289
c) Verbraucherinformationsgesetz	290
2. Historischer Kontext	290
3. Übergreifende Rechtsfragen	292
a) Inhalt der Ausschlussgründe zum Schutz fiskalischer Interessen im Wirtschaftsverkehr	292
b) Mittelbare Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen des Staates über den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen?	294
c) Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen des Staates während der Durchführung von Gerichtsverfahren?	297
d) Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen des Staates während der Durchführung von Vergabeverfahren?	299
4. Gesetzesspezifische Rechtsfragen	300
a) Praktische Bedeutung der Sondervorschriften für Sozialversicherungen (IFG-Bund)	300
b) Bedeutung der Sondervorschrift für privatrechtliche Vereinbarungen jenseits des Verbraucherschutzes (VIG)	301
5. Vergleichende Betrachtung / Kritische Würdigung	302
 VI. Gesetzesspezifische Sonderregelung in den UIG – Umweltschutz	303
 VII. Zwischenbefund	306

Siebentes Kapitel	
Schlussbetrachtung und Ausblick	307
I. Zunehmende Ausdifferenzierung öffentlicher Belange	307
II. Öffentliche Belange im Dreieck Legislative – Exekutive – Bürger	308
III. Notwendigkeit der Harmonisierung	310
IV. Notwendigkeit des Umdenkens	312
V. Zukunftsmodell proaktive Veröffentlichung	313
Literaturverzeichnis	317
Stichwortregister	335