

DIETER KUGELMANN

Die informativische
Rechtsstellung
des Bürgers

Jus Publicum

65

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum öffentlichen Recht

Band 65



Dieter Kugelmann

Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers

Grundlagen und verwaltungsrechtliche
Grundstrukturen individueller Rechte
auf Zugang zu Informationen
der Verwaltung

Mohr Siebeck

Dieter Kugelman, geboren 1963; Studium der Rechtswissenschaft in Mainz und Dijon; 1991 Promotion; 1993 zweite juristische Staatsprüfung; 1992–94 wiss. Mitarbeiter an der Universität Mainz; 1994–2000 wiss. Assistent an der Universität Mainz; 2000 Habilitation.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kugelman, Dieter:

Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers : Grundlagen und
verwaltungsrechtliche Grundstrukturen individueller Rechte auf Zugang zu
Informationen der Verwaltung / Dieter Kugelman. – Tübingen : Mohr

Siebeck, 2001

978-3-16-158102-1 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

(Jus publicum ; Bd. 65)

ISBN 3-16-147445-7

© 2001 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond-Antiqua belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Vorwort

Die Stellung des Bürgers in der Kommunikation mit staatlichen Stellen wird zu einem wesentlichen Teil davon geprägt, welche Informationen ihm zur Verfügung stehen. Seine Möglichkeiten, Einfluss auf Vorgehen oder Entscheidungen der Verwaltung zu nehmen, stehen und fallen mit seinen Möglichkeiten, Informationen zu übermitteln oder zu erhalten. Änderungen der faktischen Gegebenheiten und Intensivierungen von Informationsflüssen können eine Stärkung der Stellung des Einzelnen in der Kommunikation erfordern, wenn seine Rechtspositionen gefährdet sind. Für die Kommunikation des Bürgers mit der Verwaltung sind die rechtlichen Regeln des Verwaltungsrechts maßgebend. Das ihrer Schaffung und Anwendung zugrunde liegende Verständnis wirkt auf die Position des Einzelnen ein und bedarf daher der Untersuchung. Denn nur wenn man sich das Grundverständnis vergegenwärtigt, kann es vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen sachgerecht modifiziert werden. Auf der Grundlage der existierenden Regelungen versucht die vorliegende Arbeit, ein Grundverständnis verwaltungsrechtlicher Regelungen über Information zu entwickeln, das sich als zukunftstauglich erweisen soll.

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 1999/2000 vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz als Habilitationsschrift angenommen. Rechtsakte, Literatur und Rechtsprechung, die bis Mai 2000 zugänglich waren, fanden noch Berücksichtigung. Das Rundgespräch zum „Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft“ konnte in die Darstellung nicht mehr einbezogen werden (die Tagungsbeiträge werden veröffentlicht in *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Band 7 der Schriftenreihe zur Reform des Verwaltungsrecht); das Gleiche gilt für die Arbeit von *Arno Scherzberg*, *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, Baden-Baden 2000.

Die Arbeit verdankt ihr Zustandekommen der Betreuung durch Prof. Dr. Walter Rudolf, der darauf hingewirkt hat, dass im Geist wissenschaftlicher Freiheit und Eigenverantwortung Gedanken Raum greifen konnten, die dann auf ihre Praktikabilität untersucht wurden. Für das engagierte Erstellen des Zweitberichts danke ich Herrn Prof. Dr. Friedhelm Hufen. Wichtige Anregungen verdanke ich Herrn Prof. Dr. Christoph Gusy. In vielfältiger Hinsicht bin ich Herrn Dr. Ulrich Repkewitz zu Dank verpflichtet, der konstruktive inhaltliche wie redaktionelle Hinweise gab. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft danke ich für die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Nicht zuletzt, sondern vor allem anderen wäre das Zustandekommen der Schrift ohne die Unterstützung und den Halt undenkbar, die mir meine Frau Ellen zuteil werden ließ. Ihr und Kristin schulde ich mehr, als Worte ausdrücken können.

Mainz, im Juni 2000

Dieter Kugelmann

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 Grundrechtsgebottenheit von Rechten im Verwaltungsverfahren	50
2.4.1. Schutzpflichten	50
2.4.2. Grundrechtsgebottenheit	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 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

Einleitung

Die Entwicklungen der Informationsgesellschaft stellen vielfältige neue Herausforderungen an das Verwaltungsrecht.¹ Im Zusammenhang mit der technischen Informatisierung von Gesellschaft und Verwaltung treten auch Änderungen im Verhältnis der Bürger zum Staat ein, die sich in Änderungen der Kommunikation zwischen dem einzelnen Bürger und den staatlichen Stellen niederschlagen.² Die modernen Techniken vervielfältigen die Wege möglicher Kommunikation, insbesondere durch die zunehmende Vernetzung, beinhalten aber auch ein Element der Veränderbarkeit von Information, das mit der Rechtssicherheit in Konflikt geraten kann. Parallel dazu erhöht sich die Geschwindigkeit, mit der immer größere Mengen an Informationen übermittelt werden können.³ Intensivierungen von Kommunikation führen zu Gefahren für die Rechtspositionen des Bürgers, denn die Beherrschbarkeit des Kommunikationsgeschehens nimmt ab.⁴ Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist der augenfälligste Ausdruck des Schutzbedürfnisses, das der Einzelne vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen hat.⁵ Der Bürger tritt aktiv in Kommunikationsbeziehungen mit staatlichen Stellen ein, um von ihnen Informationen zu erhalten. Sein Interesse an Information kann unterschiedliche Gründe haben, die von der Kenntnismehrung als solcher über die Beobachtung behördlichen Handelns bis hin zur Sicherung eigener Rechtspositionen reichen. Damit stellt sich im Einzelfall die Frage, ob ein Bürger über ein Recht auf Information gegenüber staatlichen Stellen verfügt und wie weit dieses trägt.⁶ Antworten hängen nicht zuletzt von Ausgestaltung und Ausmaß einer transparenten rechtsstaatlichen Verwaltungsarbeit ab, da damit Maßstäbe für die Beteiligung der Öffentlichkeit an den Tätigkeiten staatlicher Verwaltung gesetzt werden. Regelungen der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger werfen vor dem Hintergrund der Informationsgesellschaft weitreichende Fragen nach der Konzeption von Verwaltung in der Demokratie auf.

¹ E. Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht, 6/3; vgl. M. Kloepfer, Gutachten D, S. 11.

² F. Schoch, VVDStRL 57 (1997), S. 162; I. Ebsen, DVBl. 1997, S. 1039; Enquête-Kommission Zukunft der Medien, Schlussbericht vom 22. 6. 1998, BT-Drs. 13/11004, Ziff. 2.3 und 7.

³ I. Ebsen, DVBl. 1997, S. 1039.

⁴ Vgl. D. Bleyl, DuD 1998, S. 33. Zu den technischen Entwicklungen und ihren Folgen M. Kloepfer, Gutachten D, S. 12ff.; H.-H. Trute, JZ 1998, S. 822f.; H. J. Wolff/O. Bachof/R. Stober, Verwaltungsrecht, Band 1, § 3, Rn. 23ff., jeweils m. w. N.

⁵ BVerfGE 65, 1 (42f.); W. Rudolf, in: Festschrift für Stern, S. 1348; F. Hufen, JZ 1984, S. 1073; zu neueren Diskussionen Ch. Gussy, KritV 2000, S. 56ff.

⁶ Vgl. S. Lodde, Informationsrechte, S. 4f.

Gegenstand der Kommunikation sind Informationen im weitesten Sinne.⁷ Informationen sind für den Einzelnen unabdingbar, um ihm Handlungsmöglichkeiten in sozialen, aber auch speziell in rechtlichen Zusammenhängen zu eröffnen.⁸ Der Einzelne ist nur dann in der Lage, seine Interessen wahrzunehmen, wenn er über die dazu notwendigen Informationen verfügt. Die Information bildet das zentrale Grundelement eines modernen Verwaltungsrechts.⁹ Ihre Rolle spielt sie in vielfältigen Zusammenhängen und gerade auch dann, wenn sie als „Vorsorgefaktor“ nicht in ein formalisiertes Konditionalprogramm eingepasst werden kann.¹⁰ Information ist Voraussetzung einer verwaltungsrechtlichen Entscheidung, ihre Übermittlung oder deren Verweigerung kann aber, wie im Fall der Akteneinsicht, auch den Entscheidungsinhalt darstellen. Eine Reihe gesetzlicher Regelungen räumt dem Einzelnen Informationsrechte ein; Anwendungsbereich und Reichweite derartiger Regelungen müssen sich den Anforderungen stellen, die intensivere und vielfältigere Kommunikation zur Folge hat. Der Zweck einer gesetzlichen Regelung kann jedoch auch darin bestehen, der Verwaltung die Gewinnung von Informationen zu ermöglichen. Mit der Vermehrung der Informationsmenge, die einer Behörde zur Verfügung steht, werden Regelungen erforderlich, welche die Verwertung oder Weitergabe von Informationen begrenzen.¹¹ Diese Zielsetzung hat namentlich in den Datenschutzgesetzen von Bund und Ländern ihren Niederschlag gefunden. Im Hinblick auf die Informationen und die Kommunikation kann demnach infolge technischer oder sozialer Entwicklungen Regelungsbedarf entstehen.¹² Existierende verwaltungsrechtliche Regelungen müssen daraufhin untersucht werden, ob sie zur Lösung der anstehenden Probleme geeignet sind. Es können Modifikationen sowohl einzelner Vorschriften wie auch der tragenden Strukturen des Verwaltungsrechts insgesamt erforderlich werden. Die Rechtsentwicklung reagiert auf sich ändernde soziale Gegebenheiten und trägt den Änderungen Rechnung.¹³ Das Erarbeiten einer öffentlich-rechtlichen Informationsordnung stellt einen Teil dieses Prozesses dar und bezweckt, dass das Öffentliche Recht seiner Gestaltungsfunktion auf dem Gebiet der Kommunikation gerecht wird.¹⁴

Anhaltspunkte für die Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Informationsordnung bieten die Rechtsordnungen anderer Staaten und das Recht der Europäischen Union.¹⁵ Insbesondere die Einflüsse des europäischen Rechts

⁷ J.N. Druey, Information, S. 17f.

⁸ H.-H. Trute, JZ 1998, S. 822.

⁹ H.-H. Trute, VVDStRL 57 (1997), S. 219; I. Ebsen, DVBl. 1997, S. 1039.

¹⁰ F. Hufen, VVDStRL 47 (1989), S. 165.

¹¹ M. Kloepfer, Gutachten D, S. 35, 56ff.

¹² Vgl. insoweit zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung F. Hufen, JZ 1984, S. 1074.

¹³ Vgl. R. Pitschas, Referat M, Thesen 2 und 5.

¹⁴ F. Schoch, VVDStRL 57 (1997), S. 166.

¹⁵ G. Winter/E. Gurlit, in: Winter (Hrsg.), Öffentlichkeit, S. 34.

wirken auf eine Intensivierung der Transparenz im Bereich der Verwaltung hin.¹⁶

Verwaltungsrechtliche Regelungen der Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung können unter dem Oberbegriff des Informationsverwaltungsrechts zusammengefasst und geordnet werden. Der Begriff des Informationsverwaltungsrechts bezeichnet in diesem Zusammenhang, ungeachtet weiterer möglicher Bedeutungsschichten, diejenigen Regelungen des Verwaltungsrechts, welche die Kommunikation und damit die Steuerung des Flusses von Informationen zwischen Bürger und Verwaltung zum Gegenstand haben.¹⁷ Behörden verwalten Informationen, indem sie über deren Verteilung, Übermittlung oder Geheimhaltung entscheiden. Bürger wollen Informationen von der Behörde erhalten oder verhindern, dass diese bestimmte Informationen preisgibt. Sie können auch ein Interesse daran haben, der Behörde Informationen zu übermitteln und damit zur Kenntnis zu geben. Das Informationsverwaltungsrecht stellt die Rahmenordnung für Information und Kommunikation zur Verfügung.

Aus der Sicht des Einzelnen konkretisiert sich das Informationsverwaltungsrecht zuvörderst in den Rechten und Pflichten, die seine Handlungsspielräume erweitern oder begrenzen. Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, die sich angesichts der in ständigem Wandel befindlichen tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten fortentwickelt, umfasst die einschlägigen rechtlichen Regelungen in ihrer Vielfalt. Sie bildet den individualbezogenen Teil des Rechts der Informationsverwaltung. Da nicht nur die Verfügungsmacht über eigene Daten betroffen ist, geht es nicht allein um die informationelle Selbstbestimmung, sondern um die weiter reichende informatorische Selbstbestimmung. Dieser Begriff verdeutlicht, dass der Bürger in der Kommunikation mit der Verwaltung unterschiedliche aktive wie passive Rollen einnehmen kann. Das Informationsverwaltungsrecht insgesamt zeichnet sich durch die Einbindung subjektiver und objektiver Interessen in Richtung auf Intensivierung wie Verhinderung von Kommunikation aus.

Aus dem so verstandenen Informationsverwaltungsrecht greift die vorliegende Arbeit vorrangig den Bereich der Gewährung und Sicherung individueller Rechte auf.¹⁸ Ziel ist die Strukturierung des zentralen Teils der informatorischen Rechtsstellung des Bürgers. Im Kern geht es um subjektive Rechte des Einzelnen auf Information gegenüber staatlichen Stellen.¹⁹ Denn die dem Bürger zu-

¹⁶ J. Schwarze, in: ders. (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, S. 824; F. Schoch, *VVDStRL* 57 (1997), S. 201; H.-H. Trute, *VVDStRL* 57 (1997), S. 251 mit Fn. 152; J. Masing, *Mobilisierung*, S. 221.

¹⁷ Vgl. R. Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, *Reform*, Band 1, S. 241; ders., *DuD* 1998, S. 146; ders., *Referat M*, Thesen 11 -13; ders., *Die Verwaltung* 33 (2000), S. 114f.; vgl. zu weiteren Aspekten E. Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht*, 6/7ff.; allgemein zur rechtlichen Informationsordnung M. Kloepfer, *Gutachten D*, S. 85ff.

¹⁸ Vgl. E. Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht*, 6/9.

¹⁹ Siehe R. Pitschas, *Die Verwaltung* 33 (2000), S. 113, der allgemeiner von einem „Recht auf Wissen“ des informierten Bürgers spricht.

stehenden subjektiven Rechte prägen seine Kommunikation mit der Verwaltung.²⁰ Aufgrund materiellrechtlicher Regelungen und innerhalb eines Verwaltungsverfahrens verfügt der Bürger ebenso über Abwehrrechte gegen Informationsbegehren der Verwaltung wie über Rechte auf Übermittlung von behördlichen Informationen.²¹ Im Vordergrund der Untersuchung steht die Struktur von Rechten auf Information.²²

Der methodische Ansatz entfaltet sich in drei Schritten. Zunächst geht es um die Klärung der theoretischen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Dann werden Rechtsnormen des Informationsverwaltungsrechts konkret auf ihren Gehalt und ihre Struktur geprüft. Aus den Gemeinsamkeiten existierender Rechte wird letztlich auf die generellen Grundstrukturen subjektiver Rechte auf Information geschlossen.

Zunächst ist die Klärung der Rahmenbedingungen für informatorische Rechtspositionen im Verwaltungsrecht erforderlich (1. Kapitel). Vor dem Hintergrund der Funktionen von Öffentlichkeit im demokratischen Rechtsstaat werden Grundbedingungen für die Tätigkeit der Verwaltung und damit auch für die Gewährleistung individueller Rechte gegenüber der Verwaltung skizziert. Ausgehend von den derart verdeutlichten konzeptionellen Vorgaben, die das Verhältnis der Verwaltung zum Bürger prägen, können aus der Verfassung Maßstäbe für Auslegung und Gestaltung von Rechten auf Information gewonnen werden (2. Kapitel). Auf dieser Grundlage erfolgt eine eingehende, auch rechtsvergleichende, Betrachtung des geltenden Verwaltungsrechts, soweit es Pflichten zum Informieren der Verwaltung oder Rechte auf Information des Bürgers betrifft. Objektiv begründete Pflichten der Verwaltung zur Herstellung von Öffentlichkeit schlagen sich zum Beispiel in Berichtspflichten oder in der Durchführung komplexer Verfahren im Planungs- und Umweltrecht nieder (3. Kapitel). Als besonders bedeutsam stellen sich Instrumente mediatisierter Rechtsdurchsetzung dar, die individuelle Interessen an Information verwirklichen helfen, ohne den Individuen unmittelbare Rechte einzuräumen. Gruppen oder Beauftragte können Informationsinteressen wirksam innerhalb oder gegenüber der Verwaltung vertreten. Für den Bürger sind dennoch subjektive Rechte auf Information das wichtigste Mittel zur Rechtsdurchsetzung, weil er es in der Hand hat, dieses Mittel einzusetzen. Das geltende Recht in anderen Staaten und auf europäischer Ebene kennt solche Rechte ebenso wie das deutsche Verwaltungsrecht (4. Kapitel). Bestehende rechtliche Gewährleistungen wie zum Beispiel die §§ 29, 30 oder 72 VwVfG werden dargestellt und daraufhin untersucht, ob sie den Anforderungen eines modernen Informationsverwaltungsrechts und insbesondere den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügen. Entsprechen die existierenden Regelungen diesen Anforderungen nicht, bedür-

²⁰ R. Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Reform, Band 1, S. 279; vgl. H. Hill, Verfahren S. 276.

²¹ F. Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, Rn. 46, 565.

²² Vgl. den Ansatz von H.-H. Trute, VVDStRL 57 (1997), S. 223 mit Fn. 21.

fen sie einer Neustrukturierung und modifizierten Interpretation. Im Laufe der Untersuchung kann es damit zu einer punktuellen Umgestaltung verwaltungsrechtlicher Regelungskonzepte kommen. Das Ziel der Beschreibung einer informatorischen Rechtsstellung des Bürgers trägt aber weiter. Vorhandene Konzeptionen dienen als Vorbilder und Modelle, um daraus Bausteine für eine übergreifende Grundlegung subjektiver Rechte auf Information zu gewinnen (5. Kapitel). Den geltenden Vorschriften sollen gemeinsame Strukturen entnommen werden, die den Tatbestand eines Informationsrechts, etwa die Rechtsträgerschaft, ebenso formen wie die Grenzen des Rechts. Durch die zusammenfassende Behandlung einer Reihe von Informationsrechten wird der Blick auf die Strukturen der Rechte auf Information jenseits ihrer bereichsspezifischen Ausgestaltung freigegeben. Diese Strukturen leiten Auslegung und Anwendung bestehender Informationsrechte. Sie prägen aber auch künftig zu schaffende Informationsrechte.

Folgen der Konzeption einer informatorischen Rechtsstellung des Bürgers sind nicht nur Umgestaltungen *de lege lata*, sondern auch die Erarbeitung eines Grundgerüsts für Rechte auf Information *de lege ferenda*. Es soll kein Hehl daraus gemacht werden, dass rechtspolitisch in der Konsequenz des zugrunde gelegten Konzepts die Schaffung eines nicht bereichsspezifischen, allgemeinen Rechts auf Information des Bürgers gegen die Verwaltung liegt.²³ Wenn sich der Gesetzgeber zu diesem Schritt entscheidet, sollten ihm ausreichende Erkenntnisse über die Struktur eines solchen Rechts zur Verfügung stehen. Der Ansatz der Untersuchung ist jedoch rechtsdogmatisch, da sie derartige Erkenntnisse aus der existierenden Rechtsmasse ableitet. Somit liegt ihr Schwerpunkt auf der Ebene des geltenden Rechts der Informationsverwaltung. Bereits auf dieser Ebene besteht die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. Sie bildet den Teil des Informationsverwaltungsrechts, der den Zugang des Bürgers zu Informationen der Verwaltung betrifft.

²³ Ähnlich *D. König*, DÖV 2000, S. 54ff.; *H.-H. Schild*, RDV 2000, S. 100f.; für einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung *G. Nolte*, DÖV 1999, S. 372.

1. Kapitel: Öffentlichkeit und Verwaltung

Information ist Voraussetzung von Kommunikation. Kommunikation wiederum stellt als Austausch von Informationen den Modus dar, in dem sich Öffentlichkeit verwirklicht. Eine freiheitliche Demokratie braucht Öffentlichkeit. Die modernen Informations- und Kommunikationstechniken erleichtern und fördern eine partnerschaftlichere Gestaltung des Verhältnisses zwischen staatlichen Stellen und den Bürgern.¹ Gerade auch im Bereich der Verwaltung setzen sich kooperative Mechanismen immer mehr durch, die auf Kommunikation angelegt sind. Dabei benötigen die Bürger Informationen, um auf den Kommunikationsprozess Einfluss nehmen zu können.² Materielle Informationsrechte gründen zum Teil auf dieser Notwendigkeit. Die Regelung der Rechte und Pflichten in Kommunikationsprozessen, die auf eine Entscheidung der Verwaltung hinführen, leisten die Vorschriften über das Verfahren. Verwaltungsrechtliche Verfahren stellen sich unter diesem Blickwinkel als Prozesse der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung mit dem Ziel einer administrativen Entscheidung dar.³ Aus der Sicht des Bürgers ist der Zugang zu den Informationen der Verwaltung von zentraler Wichtigkeit. Die ihm zustehenden Informationsrechte konstituieren die Mindestausstattung seiner Position im Kommunikationsprozess mit der Verwaltung.⁴

Öffentlich-rechtliche Rechte auf Information innerhalb und außerhalb von Verwaltungsverfahren stehen im Kontext der Beteiligung von Öffentlichkeit an der Verwaltung. Die skizzenhafte Erörterung dreier Vorfragen in diesem Kapitel dient der Einordnung der informatorischen Rechtspositionen in diesen Kontext. Die demokratietheoretischen Funktionen der Öffentlichkeit werden erstens in Bezug zur Rolle der Verwaltung in der rechtsstaatlichen Demokratie gesetzt. Zunächst werden diese Funktionen allgemein entwickelt und dann im Hinblick auf die Legislative, die Judikative und die Exekutive knapp veranschaulicht. Die Tätigkeit der Verwaltung hat sich vor diesem Hintergrund Herausforderungen zu stellen, die zweitens insbesondere die Konzeption ihres Ver-

¹ Enquête-Kommission Zukunft der Medien, Schlussbericht vom 22.6. 1998, BT-Drs. 13/11004, Ziff. 7.1.

² E. Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht, 2/5 und 6/3; H.-H. Trute, JZ 1998, S. 822.

³ F. Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, Rn. 46f.; E. Schmidt-Aßmann, HdBStR, § 70, Rn. 1.

⁴ Vgl. H. Hill, Verfahren, S. 276.

hältnisses zum Bürger beeinflussen. Dieses Verhältnis bedarf der Beschreibung unter allgemeinen Vorzeichen. Da sich die Beteiligung der Öffentlichkeit an den Tätigkeiten der Verwaltung auf der Basis von Akzeptanz und Partizipation entfaltet, sollen diese Begriffe erörtert und in eine Sicht auf die Verwaltung eingeordnet werden, die der Rechtsposition des Bürgers hohes Gewicht beimisst.⁵ Einer weiteren Klärung der Grundlagen für die Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung dient der Blick auf die in diesem Kommunikationsprozess involvierten Interessen, der sich an bestehenden gesetzlichen Vorschriften orientiert, um eine konkrete Benennung der berücksichtigungsfähigen Interessen zuzulassen. Die allgemeine Interessenlage soll auf das Thema der Informationsrechte zugespitzt werden. Da zur Verarbeitung der Interessen das Verwaltungsverfahren eine zentrale Stellung einnimmt, folgen drittens Überlegungen zur Verteilung von Kommunikationschancen im Verfahren. Auf Regelungen der Kommunikation nimmt die Rechtsschutzfunktion des Verwaltungsverfahrens Einfluss, die in Abgrenzung zum verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz verdeutlicht werden soll. Damit ist der Bezugsrahmen dafür gewonnen, in eine konkrete Untersuchung verwaltungsrechtlicher Informationsrechte zuerst auf der verfassungsrechtlichen (2. Kapitel) und sodann auf der einfach gesetzlichen Ebene (3. und 4. Kapitel) einzutreten.

1. Aspekte der Funktionen von Öffentlichkeit

Demokratie verwirklicht sich öffentlich. Eine lebendige Demokratie setzt eine lebendige Öffentlichkeit voraus.⁶ Der schillernde Begriff der Öffentlichkeit weist vielfältige Facetten auf, die in Verbindung mit der Beteiligung von Bürgern an der Verwaltung stehen.⁷ Wenn der Bürger zum Beispiel durch eine entsprechende Meinungsäußerung aus seiner Privatsphäre heraustritt, tritt er gleichzeitig in einen Kommunikationsprozess ein. Öffentlichkeit steht im Zusammenhang mit der Vervielfältigung und Verstärkung individueller Auffassungen in der öffentlichen Meinung.⁸ Öffentlich ist insoweit der Teilnehmer- und Adressatenkreis aufgrund seiner Unbestimmtheit. Und öffentlich ist das Thema, es ist von allgemeinem Interesse.⁹ Allerdings bedeutet dies keine Eingrenzung der Gegenstände, zu denen sich eine öffentliche Meinung bildet. Brennende politische Fragen können ebenso von allgemeinem Interesse sein wie das Privatleben Prominenter oder das Verhalten von Kindern in der Schu-

⁵ Ähnlich E. Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht, 2/102.

⁶ P. Häberle, in: ders., Die Verfassung des Pluralismus, S. 126, 129f. und passim.

⁷ Zur Geschichte des Begriffs der Öffentlichkeit E. G. Mahrenholz, Festschrift für Simon, S. 262ff.

⁸ Siehe dazu E. Noelle-Neumann, Artikel „Öffentliche Meinung“, in: Noelle-Neumann/Schulz/Wilke (Hrsg.), Fischer Lexikon Publizistik, S. 376ff. m.N.

⁹ H. H. v. Arnim, Staatslehre, S. 43.

le.¹⁰ Aus rechtlicher Sicht nützt eine funktionale Sichtweise von Öffentlichkeit. Öffentlichkeit bezeichnet personell das potentielle Publikum für die Beobachtung staatlichen Handelns und funktionell die Möglichkeiten des Zugangs zu Positionen, in denen staatliches Handeln wahrgenommen und beeinflusst werden kann.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich auf die öffentliche Meinung, soweit eine Verbindung zum Verfassungsrecht besteht. Durch Teilhabe an der Bildung so verstandener öffentlicher Meinung kann der Bürger versuchen, auf die politische Willensbildung einzuwirken.¹¹ Entscheidend ist der offene Prozess der freien Meinungsbildung.¹² Das Bundesverfassungsgericht betont die geistige Auseinandersetzung und den Meinungskampf als konstituierende Elemente der freiheitlich-demokratischen Staatsform.¹³ Die öffentliche Meinung im Sinne kommunikativer Macht, die Einfluss auf die Politik nehmen will, formt eines der Bindeglieder zwischen Staat und Gesellschaft.¹⁴ Die Freiheit der Bildung dieser öffentlichen Meinung schützt Art. 5 Abs. 1 GG.¹⁵ In der Bündelung von Einzelmeinungen gewinnt die öffentliche Meinung ihre Funktion als Versuch der Durchsetzung von Interessen. Durch diese Einflussnahme auf politische Entscheidungen kommt ihr zudem die Funktion der Legitimation politischer Herrschaft zu.¹⁶ Entscheidungen staatlicher Stellen können sich auf die vorherige Diskussion stützen und auf die entsprechenden Meinungsäußerungen berufen. Dabei ist neben der Wirkung der öffentlichen Meinung als kommunikativer Macht in der Demokratietheorie ihre praktische Wirkung in einer konkreten Gesellschaftsordnung zu berücksichtigen. Da sie ein starkes Druckmittel darstellt, sind ihr Gefahren des Missbrauchs immanent.¹⁷ Sie erweist sich oft als Produkt organisierten Zusammenwirkens und ist daher kein unfehlbarer Gradmesser gesellschaftlicher Meinungen.¹⁸ Als Ausdruck der gesellschaftlichen Basis von demokratischer Herrschaft entfaltet sie jedoch einheitsstiftende Wirkung.¹⁹ Die Öffentlichkeit bildet ein Netzwerk für die Kommunikation von Meinungen.²⁰

¹⁰ E. Noelle-Neumann, Artikel „Öffentliche Meinung“, in: Noelle-Neumann/Schulz/Wilke (Hrsg.), Fischer Lexikon Publizistik, S. 377f.

¹¹ BVerfGE 20, 56 (98); W. Schmitt Glaeser, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdBStR, § 31, Rn. 26.

¹² M. Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdBStR, § 35, Rn. 12; K. Stern, Staatsrecht I, § 18 II 5e (S. 618); mit Bezug zur Information U. Sieber, NJW 1989, S. 2570.

¹³ Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 7, 198 (208).

¹⁴ Siehe E. G. Mabrenholz, Festschrift für Simon, S. 278.

¹⁵ BVerfGE 8, 104 (112); 20, 56 (98).

¹⁶ H. Heller, Staatslehre, S. 199; E. Schmidt-Aßmann, AöR 116 (1991), S. 373.

¹⁷ Vgl. schon G. W. F. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, § 318.

¹⁸ K. Hesse, Grundzüge, Rn. 150; H. Heller, Staatslehre, S. 201f.; E. G. Mabrenholz, Festschrift für Simon, S. 275f. zu Art. 8 GG.

¹⁹ H. Heller, Staatslehre, S. 206.

²⁰ J. Habermas, Faktizität und Geltung, S. 436.

Das Verständnis von öffentlicher Meinung als kommunikativer Macht geht einher mit einer Begrenzung der Öffentlichkeit für den Vorgang der Kommunikation, der zur Konkretisierung und Verwirklichung von Interessen des Gemeinwohls beiträgt. Die Personengruppe, welche in einer bestimmten Situation die Öffentlichkeit darstellt, kann variieren.²¹ Infolge der jeweils berührten Interessen segmentiert sich die Öffentlichkeit selbst oder wird durch normative Vorgaben segmentiert. Soweit der Begriff in den juristischen Diskurs einfließt, kommt es auf den Kontext an, der das konkrete Begriffsverständnis leitet. Eine interessierte Öffentlichkeit erweist sich als Teilöffentlichkeit im Verhältnis zum gesamten Publikum. Im Falle politischer Öffentlichkeit handelt es sich um an der Mitwirkung im Gemeinwesen interessierte Personen, die dementsprechend in ihrer Eigenschaft als Staatsbürger auftreten.²² Konsequenz aus der jeweiligen Rolle kann die Ausstattung mit Rechten sein.²³

Öffentlichkeit wirkt nicht nur von der Gesellschaft auf den Staat. In dem Maße wie die Verflechtung von gesellschaftlichen und staatlichen Bereichen und Interessenlagen zunimmt, durchwirkt die Öffentlichkeit die staatlichen Strukturen selbst. Die grundlegende Distanz zwischen Staat und Bürger mit ihrer freiheitssichernden Kraft wird damit nicht aufgehoben.²⁴ Durch das Öffnen staatlicher Entscheidungsräume soll vielmehr die Freiheit des Bürgers vor Gefahren geschützt werden, die ihr durch veränderte Formen staatlichen Handelns und Entscheidens drohen. Der Kommunikationsprozess muss für Einwirkungen offen sein.²⁵ Öffentlichkeit in ihrer normativen Ausprägung ist Teil des Wesens moderner Staatlichkeit.²⁶ Diese konstituiert sich offen und durchschaubar. Staatliches Handeln gewinnt für den Bürger an Transparenz, wenn ihm ausreichende Informationen über dieses Handeln zur Verfügung stehen. Die Öffentlichkeit bildet ein Forum, das auf die Rationalität behördlicher Entscheidungen befördernd einwirkt.²⁷ Dieser Bedeutungsgehalt von Öffentlichkeit erweist sich als wichtig für die Konzeption einer rechtlichen Informationsordnung.

Staatliche Stellen treten auf und nehmen Rollen im Rahmen von Kommunikation ein. Zunächst geht es um die Ermöglichung von Öffentlichkeit.²⁸ Die Rolle des Staates beschränkt sich insoweit darauf, die Rahmenbedingungen für die Meinungs- und Willensbildung zu gewährleisten. In diesen Zusammenhang gehören die Freiheiten, die für das Auftreten von Bürgern im öffentlichen Raum

²¹ W. Martens, Öffentlich, S. 48.

²² J. Habermas, Strukturwandel, Vorwort 1990, S. 38, der darin den Grundbegriff einer normativ angelegten Demokratietheorie erblickt.

²³ Vgl. J. Habermas, Faktizität und Geltung, S. 156.

²⁴ Vgl. allgemein P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdBStR, § 59, Rn. 174.

²⁵ J. Habermas, Strukturwandel, Vorwort 1990, S. 42.

²⁶ R. Smend, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 470; K. Hesse, Grundzüge, Rn. 152; R. Pitschas, DuD 1998, S. 142f. unter dem Stichwort der „Informationsfunktion“ des Staates.

²⁷ E. Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht, 2/116.

²⁸ Vgl. R. Smend, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 465f.

notwendig sind: Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit. Im gesellschaftlichen Bereich formiert sich politische oder sonst interessierte Öffentlichkeit im Diskurs. Der Staat hat lediglich die Freiheitsräume zu sichern, in denen sich Öffentlichkeit abspielt. Öffentlichkeit ist sozial. Allerdings reagieren staatliche Organe auf Prozesse, die in der Öffentlichkeit vor sich gehen, insbesondere auf eine starke öffentliche Meinung zu einer bestimmten Frage. Kommunikative Macht beeinflusst die administrative Machtausübung.²⁹

Eine aktivere Rolle nehmen staatliche Stellen bei der Herstellung von Öffentlichkeit ein. Voraussetzung der Möglichkeit von interessierter Öffentlichkeit ist, dass der Staat informiert. Bedeutung erlangt diese Tätigkeit staatlicher Stellen zumal dann, wenn sie mehr oder weniger exklusiv über bestimmte Informationen verfügen. Die Herstellung von Öffentlichkeit ermöglicht eine informierte Öffentlichkeit, indem sie den Bürgern die Informationen vermittelt, die sie zur Meinungsbildung benötigen. Dergestalt werden die Bürger in die Lage versetzt, ihre Freiheiten wirksam und effektiv auszuüben. In diesem Zusammenhang speisen staatliche Stellen als Teilnehmer am Kommunikationsprozess Informationen in diesen ein.

Im staatlichen Bereich wird Öffentlichkeit hergestellt; sie ist normativ.³⁰ Die Herstellung von Öffentlichkeit dient einem bestimmten Zweck, insoweit ist auch die Öffentlichkeit funktionalisiert.³¹ Da die Rechtsordnung die Grundlage für staatliches Handeln liefert, definiert sie auch die Einfallstore für die Öffentlichkeit. Personell kann es sich dabei um Betroffene oder sonst von einem staatlichen Tätigwerden Berührte handeln. In Frage kommt aber auch das gesamte Publikum als potentieller Adressat einer Bestimmung. Beteiligung „der Öffentlichkeit“ kann daher heißen, dass potentiell jedermann beteiligt wird, wobei es sich faktisch um interessierte Teilöffentlichkeiten handelt. Unter Beteiligung der Öffentlichkeit fällt aber auch die Fallkonstellation, dass die Beteiligung nur bestimmten Personen ermöglicht werden soll. Die Zugangschancen werden insoweit durch Entscheidungen staatlicher Stellen verteilt. Erfolgt dies wie regelmäßig durch Gesetz, sichert die rechtlich verfasste Öffentlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens den Zugang der Öffentlichkeit zum Prozess der Entscheidungsfindung. Damit ist die öffentliche Kontrolle und die Bildung einer öffentlichen Meinung zur Entscheidung über die Einräumung von Zugangschancen gewährleistet.

²⁹ J. Habermas, Strukturwandel, Vorwort 1990, S. 43.

³⁰ E. Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht, 2/116.

³¹ Vgl. M. Schröder, Die Verwaltung 4 (1971), S. 301.

Sachverzeichnis

Kursive Seitenzahlen verweisen auf Schwerpunkte

- Aarhus-Konvention 188f.
- Akteneinsicht
- als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts 184f.
 - als Weg des Informationszugangs 25, 201f., 213, 330ff.
 - als Regelungsmodell 159, 171, 179, 317f.
 - analoge Anwendung 300ff.
 - Dritter 291f.
 - durch Vertreter 152f.
 - Ersuchen durch Beauftragte 147f.
 - in Genehmigungsverfahren 272f.
 - in Planfeststellungsverfahren 270ff., 289, 294, 346
 - nach Ermessen 305ff.
 - nach Umwelthaftungsgesetz 221ff.
 - nach VwGO 269, 309ff.
 - nach VwVfG 75, 155, 219, 242ff., 262ff., 279, 283f., 298ff.
 - spezielle Rechte auf Akteneinsicht 264ff.
 - und Rechtsschutz 346, 348, 359f.
 - und Verfassung 32, 38f., 51ff., 60
 - und Verwaltungsaktseigenschaft 362
 - von anerkannten Naturschutzverbänden 137
- Aktenöffentlichkeit, Grundsatz der beschränkten 110, 198, 206, 215, 230, 244f., 269
- Aktionsprogramme der EG 93f., 96, 104
- Akzeptanz 7, 14ff., 22, 35, 74, 77, 94, 99, 125, 136, 236, 244f., 349, 355
- Amtermittlungsgrundsatz 21, 212, 216, 247f.
- Anfechtungsklage 141, 345, 357, 363
- Anhörung
- als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts 184
 - als Regelungsmodell 334ff.
 - als Weg des Informationszugangs 25
 - Anhörungsverfahren 124, 299, 324, 343
 - der beteiligten Kreise 135
 - im förmlichen Verwaltungsverfahren 235
 - nach UIG 216ff.
 - nach VwVfG 75, 242, 244
 - und Verfassung 34, 38, 51ff.
 - von anerkannten Naturschutzverbänden 137f.
- Anonymisierung 81, 84, 260, 267, 280, 321
- Asylrecht 46, 59
- Atomrecht 273, 324, 346f.
- Genehmigungsverfahren 58, 122f.,
 - Verfahrensverordnung 101, 122f., 126f., 130
- Auskunft
- als Regelungsmodell 190f., 279
 - als Weg des Informationszugangs 25, 202, 213, 330
 - Ersuchen durch Beauftragte 147
 - im Datenschutzrecht 247f., 278f., 302f., 346, 354, 357
 - nach Umwelthaftungsgesetz 221ff.
 - nach VwVfG 237ff., 311
 - und Rechtsschutz 362
 - und Verfassung 32, 60
- Auslegung
- richtlinienkonforme 208ff., 221, 286f.
 - verfassungskonforme 45f., 47f., 53f., 56ff., 356f., 360f.
 - von Plänen 123ff., 272f., 285, 323f, 333, 343, 350
- Beamtenrecht, Personalakten 256, 268, 289, 303, 318, 336
- Beauftragte 143ff., 148ff., 228, 336f.
- Betriebsbeauftragter für Immissionsschutz 108, 149
 - Berichte von 115, 148
 - Bürgerbeauftragter 147f., 355
 - Störfallbeauftragter 108, 149
- Begründung 37, 58, 182, 185, 364
- Begründungspflicht 25, 50, 53, 151, 216, 244
- Beratung 143, 232ff., 279
- Berichtspflichten 96ff., 104ff., 115f., 118ff., 145ff., 175, 372

- Berufsfreiheit 58f., 71f.
- Beteiligte, Beteiligung
- am Entscheidungsprozess 18, 24, 30, 34ff.
 - Beteiligteigenschaft 20, 217ff., 258, 262ff., 280
 - der Öffentlichkeit, s. Partizipation
 - Funktionen der Beteiligung 12, 15
 - Bürgerbeteiligung in Verwaltungsverfahren 74, 152ff., 293f., 334f.
 - Jedermann-Beteiligung 21, 272, 275
 - Kreis der Beteiligten 78, 159, 233ff., 273f.
 - Stellung als Beteiligter 243ff., 348f., 360, 363
- Beteiligtenrechte, siehe Verfahrensrechte
- Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis
- als Gegengrund 23, 314, 322ff., 352, 358, 374
 - Gewicht in der Abwägung 202, 329
 - in Rechtsordnungen anderer Staaten 163ff.
 - in deutschen Regelungen 118, 193, 264, 267, 272, 314
 - und Beauftragte 144
 - und Gemeinschaftsrecht 103, 105
 - und UIG 199, 211ff.
 - und VwVfG 257ff.
 - verfassungsrechtliche Gewährleistung 70ff.,
- Betroffene, Betroffenheit
- Beteiligung von Betroffenen 14f., 37, 39, 263, 276, 279f., 367ff., 373f.
 - Drittbetroffene 12
 - Drittbetroffene und VwVfG, s. auch Drittschutz im Verwaltungsprozess, 257f., 263, 290ff., 334f.,
 - faktische oder tatsächliche 292ff., 348ff.
 - Grade der Betroffenheit 20, 277, 299, 347
 - im Gemeinschaftsrecht 105, 107
 - in speziellen Regelungen des Wirtschafts- und Verwaltungsrechts 265f., 268f.
 - nach StUG 227f.
 - nach UIG 218f.
 - potentielle Betroffene im VwVfG 233f., 238, 245f., 263
 - potentielle Betroffenheit in Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren 121ff., 128,
 - und Interessenlage 19ff.
 - unmittelbare Betroffenheit in Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren 271ff., 280
 - unmittelbare oder mittelbare 126, 185, 288ff.
- Bundesrechnungshof 115
- Bürgerbeteiligung, s. Partizipation
- Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) 177, 353
- Commission Nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) 88, 175
- Dateien, elektronische Speichermedien, CD-ROM 246ff., 283, 333f.
- Datenschutz
- Ausformungen des einfachen Datenschutzes 254, 259, 307f., 312f., 316, 318
 - s. Auskunft
 - in Rechtsordnungen anderer Staaten 86, 167ff., 171ff., 180
 - personenbezogene Daten 103, 211f., 246ff.
 - Richtlinie der EG 282f.
 - Rechte des Betroffenen 289
 - verfassungsrechtliche Gewährleistung 65ff.
 - Zweckbindung 212, 260, 303
- Datenschutzbeauftragter 69, 115, 144ff., 157, 337f., 354f.
- Demokratieprinzip
- im Grundgesetz 33ff., 53f.,
 - und Grundrechte 60f., 63f.
 - und Informationsrechte 194, 215, 226, 251, 317
 - und Öffentlichkeit 77f., 113
 - und Tendenz zu Beteiligung und Transparenz 48, 55f., 125, 129,
- Drittschutz
- grenzüberschreitender 103
 - im Verwaltungsprozess 347ff., 358ff., 361, 363
- Effizienz 23f., 73ff., 252f., 261, 335, 356
- Eigentumsgarantie 41, 59, 70ff.
- Einsichtnahme in Pläne 128ff., 275, 331f., 350, 372
- Einwendung 19, 26, 123ff., 131, 324
- Einwendungsbefugnis 138, 152, 272, 274f., 288f.
 - Einwendungsberechtigte 121f., 128, 238, 271, 273ff., 280, 294
- Entscheidungsprozess, Entscheidungsverfahren 13, 15, 16ff., 28ff., 43ff.
- Ermessen
- Akteneinsicht nach Ermessen 246, 270ff., 306ff., 319

- Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung 238, 241, 263, 265f., 274, 292, 306ff., 313
- bei Art und Weise der Informationsgewährung 331
- Einräumung von Ermessen in anderen Rechtsordnungen, einschließlich derjenigen der Europäischen Union 164, 168, 180, 182f.
- Gewährung von Ermessen im VwVfG 240f., 252ff., 296
- Reduktion auf Null 238, 241, 250, 263, 271, 273, 280, 291, 300, 308f., 335, 368
- und Rechtsschutz 357f.
- und UIG 201f., 217f., 284
- Europarat 185f., 188
- Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Union 12f., 26, 89ff., 181ff., 278
- Europäische Menschenrechtskonvention 52, 60, 186f.
- Europäische Umweltagentur 106
- Europäisierung des Verwaltungs(verfahrens)rechts 90ff., 123f., 277f., 370f.

- Finalprogramme 29, 44, 78, 92, 160, 287, 340
- Freedom of Information Acts 84ff., 160ff., 320
- Funktionsfähigkeit der Verwaltung 153
 - als Gegengrund zum Informationsrecht 23f., 202, 326f., 329, 374
 - in Rechtsordnungen anderer Staaten 162ff.
 - und Beauftragte 144
 - und UIG 204ff.
 - und VwVfG 248, 252ff., 261
 - verfassungsrechtliche Gewährleistung 73ff.
- Gegendarstellung 57
- Geheimhaltung und Geheimnisschutz
 - im Gemeinschaftsrecht 105
 - im Verwaltungsprozess 310f., 364ff.
 - im VwVfG 242, 251ff., 254ff., 279f.,
 - im UIG 210ff.
 - in anderen Rechtsordnungen 162ff., 170ff.
 - in Informationsfreiheitsgesetzen 193ff.
 - Interesse an 22, 24, 60, 315, 351
 - und verfassungsrechtlicher Rahmen 320ff.,
- Gemeinden, s. Kommunalverwaltung
- Genehmigungspraxis 80f.
 - Genehmigungsverfahren
 - gestreckte bzw. komplexe 150, 280, 314,
 - rechtsvergleichende Aspekte und Gemeinschaftsrecht 89, 91, 98, 102, 107, 130f.
 - Struktur der Öffentlichkeitsbeteiligung 121ff., 136, 373f.
 - und Interessen Dritter 72
 - und individuelle Verfahrenspositionen 234, 236f., 260, 270ff., 289, 300, 323ff.
 - Modalitäten des Informationszugangs 331ff.
 - Gentechnikrecht 123, 151, 213, 221, 234, 314, 324f.
 - Geschäftsgeheimnis, s. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis
 - Gleichheitssatz des Grundgesetzes 63, 144
 - Grundrechte
 - und Eingriffsabwehr 45f., 81
 - und Verwaltungsverfahren 40ff., 244, 347
 - verfahrensrechtliche Funktion
 - – Begründung subjektiv-öffentlicher Rechte 48f., 349
 - – Einfluss auf die Auslegung materieller Informationsrechte 203, 215, 217
 - – Einfluss auf die Auslegung von Verfahrensrechte 124, 241f., 251, 255, 271ff., 291, 334f., 360
 - – einzelner Grundrechte 63, 67, 225
 - – Konzeption 43ff.,
 - – Wirkungsweise auf das Verwaltungsrecht 54f., 285ff.
 - Grundsatz der informations- und kommunikationsfreundlichen Auslegung 48, 52ff., 286, 314, 370
 - Herr des Verfahrens, s. Verfahrensherrschaft und Verfahrensverantwortung
 - Hinzuziehung 217f., 233, 236, 238, 245, 262ff., 274, 280, 291f., 298, 335

 - Immissionsschutzrecht
 - Akteneinsicht im Genehmigungsverfahren 272f., 363
 - Anhörungen beteiligter Kreise 135f.
 - Bekanntmachung 126f., 131
 - Einfluss des Gemeinschaftsrechts 101
 - gebundene Entscheidung 98
 - Geheimnisschutz 118, 321, 323f.
 - Sachverständige und Verfahrensmittler 150, 155, 285
 - s. auch Beauftragte

- Verfahren der Informationsverteilung 129f., 196, 234, 237, 297f., 331f.
- In camera-Verfahren 165, 173, 365f.
- Information 1ff., 6, 13, 16f., 67f., 80f., 93ff., 118f., 232ff., 237, 281ff.
- Informationsfreiheit 60ff., 186f., 229
- Informationsfreiheitsgesetze der Länder
 - Berlin 194f., 316, 354
 - Brandenburg 193f., 316, 327f., 331, 333f., 337f., 354, 363
 - Schleswig-Holstein 195f., 316, 354
- Informationsgesellschaft 1f., 82f., 114, 375
- Informationspflichten und Informationsvorsorge der Verwaltung 25, 39, 62ff., 76f., 114ff., 117ff., 132, 156f., 293, 371f.
- Informationsrecht(e)
 - als Teil des Informationsverwaltungsrechts 3ff., 229ff., 277ff., 367ff., 373f.
 - Funktion 25, 37, 53, 226, 230f., 285ff., 305, 319,
 - Gegenstand 152, 161, 269, 281ff., 309f., 323f.
 - Grundrechtsgebotenheit 48, 52ff., 244, 251, 297, 302, 308f., 340, 349
 - materielle(s) 37, 39, 68, 229ff., 302ff., 305ff.
 - multifunktionaler Charakter 303f., 350, 352, 374
 - prozessuales 309ff., 364ff.
 - Rechtsträgerschaft 200f., 273ff., 288ff., 367, 373f.
 - und Gemeinschaftsrecht 95, 181ff.
 - und Rechtsschutz 346ff., 357ff.
 - verfahrensrechtliches (s. auch Verfahrensrechte allgemein) 49ff., 68f., 291f.
 - verfassungsrechtliche Gewährleistung 32, 48f., 50ff., 54ff., 63
- Informationsverwaltungsrecht
 - Aufgabe 18, 24, 26
 - Begriff 3ff.,
 - Elemente 20, 240f., 320f.,
 - Gestaltung 53, 77, 110f., 285ff., 371f., 375
- Information Commissioner 87, 154, 169, 338, 353
- Informatorische Rechtsstellung
 - Ausformung 286ff., 367ff., 370ff.
 - Begriff 3ff.
 - Elemente 129, 268ff., 277,
 - im Verfahren 299f.
 - und Auslegung 297
 - Rechtsfolgen von Beeinträchtigungen 338, 347f., 352
 - Rechtsschutz 359, 362f., 365f.
- Interessen, s. auch Mediatisierung
 - am Informationszugang 23, 144, 166f., 263ff., 282, 367
 - an Informationen 18ff., 104, 270, 314f., 326f.
 - berechnigte 196f., 228, 250, 254f., 257, 268f., 282, 304, 306, 318f., 368
 - diffuse 179, 294
 - Interessenausgleich bzw. Interessenintegration, insbesondere durch Verfahren 24, 55, 121f., 124, 130, 276, 279, 314, 364
 - öffentliche, Gemeinwohlinteressen
 - - Herausbilden 7, 12, 21, 230
 - - Durchsetzung durch Bürger bzw. Verbände 12, 82, 95, 133ff., 139ff., 292ff., 349f., 367
 - Regel-Ausnahme-Verhältnis in der Abwägung 203, 215, 251, 317ff., 326f., 368, 374
- Internet, Datennetze 83
- IVU-Richtlinie 102ff., 130
- Kartellrecht
 - Bundeskartellamt 115
 - deutsches 264f.
 - europäisches 185, 265ff., 277
- Kommunalverwaltung und Öffentlichkeit 112f., 144, 148
- Kommunikation 1ff., 6f., 16, 80f, 83, 109, 126, 153ff., 208ff., 277, 288, 333f., 339
 - horizontale 103, 151f.
- Kommunikationsprozess 6f., 9, 16ff., 38, 44, 50, 56, 59, 64, 122, 231ff., 240f., 244f., 262, 284, 288ff., 295ff.
- Komplexität
 - von Sachverhalten 27ff., 109, 151, 278
 - von Verfahren 34, 37, 80, 294, 374
- Konditionalprogramme 2, 29, 44, 160, 287
- Kontrolle 37, 69, 115f., 120, 122, 143ff., 197
 - des nicht-öffentlichen Bereichs 145
 - durch Öffentlichkeit
 - - im Verfahren 121, 131, 134
 - - Konzept der EG 95, 101, 109ff.
 - - Regelungen 194, 198, 200f., 207f., 243f., 275
 - - Zweck 13, 78ff., 91f., 156f., 305, 349f., 373
 - interne 353ff.
 - parlamentarische 91f., 147f., 190, 315, 349
- Kooperation, kooperatives Verwaltungsrecht 12, 133, 170, 236f., 344
- Kosten 219ff., 333

- Länder der Bundesrepublik Deutschland, Rechtsordnungen der, s. auch Informationsfreiheitsgesetze
- Baden-Württemberg 113, 196f., 225, 318
 - Bayern 196, 225
 - Berlin 196, 318
 - Bremen 196
 - Brandenburg,
 - einfaches Landesrecht 139ff., 191ff.
 - Landesverfassung 111f., 135, 190ff.
 - Hamburg 196
 - Hessen 113, 197, 225
 - Mecklenburg-Vorpommern 111, 191, 196, 225
 - Nordrhein-Westfalen 113
 - Rheinland-Pfalz 112, 147f., 197, 224
 - Saarland 225
 - Sachsen 111, 140, 191
 - Sachsen-Anhalt 111, 191
 - Thüringen 111, 191, 225
- Legitimation der Verwaltungsentscheidung 14, 34
- Leistungsklage 141, 345, 354, 357
- Mediation 152ff.
- Mediatisierung
- von Informationsinteressen 142ff., 157f., 336ff., 353ff.
 - von Kontrollinteressen 82, 142ff., 177
- Medien 13, 79, 82f., 90, 110f., 114f., 143, 149, 161, 172, 177, 223ff., 228
- Naturschutzverbände, 134, 345
- Beteiligung anerkannter 137ff., 218, 357
- Öffentliche Meinung 8ff.
- Öffentlichkeit 6ff., 13, 24, 64, 282, 325
- Aktivierung und Funktionalisierung von 93ff., 104, 108f., 293f., 305, 372
 - Herstellung von 4, 17, 25, 76ff., 84ff., 105, 108ff., 114ff., 133f., 156ff., 223f., 350, 372f.
 - Funktionen von 4, 8, 11ff., 77ff., 100f., 127, 142, 224, 371
 - mediatisierte 11, 13, 142ff.
- Öffentlichkeitsarbeit, s. auch Informationsvorsorge 64, 76, 110f.
- Öffentlichkeitsbeteiligung, s. Partizipation
- Öko-Audit 26, 107f., 313
- Offenbarung
- Interesse an 193ff.
 - Pflicht zur 162f.
 - unbefugte 214f., 219, 222f., 256ff., 316f., 323, 328, 351
- Parteien, politische 13, 79f.,
- Partizipation
- Funktion und Konzeption 1ff., 12f., 16ff., 121ff., 153, 187, 371f.
 - in konkreten Verfahren 109f., 132, 236f., 343
 - partizipatorisches Konzept des europäischen Umweltrechts 93ff., 96ff.
 - und Verfassung 34f., 51
 - von Gruppen und Verbänden 136ff., 357
- Personenbezogene Daten, s. Datenschutz
- Persönlichkeitsrecht 57, 68, 228, 258ff.
- Planfeststellungsverfahren 16, 20, 28, 121ff., 137ff., 234, 236, 260, 270ff., 280, 288f., 323ff., 345f., 350, 357
- Plangenehmigung 141f., 345
- Präklusion 26f.
- Presse- und Rundfunk, s. Medien
- Presse- und Rundfunkfreiheit 10, 57, 83, 223ff., 228, 278
- Privatisierung von Verfahrensverantwortung 26f., 95, 99, 109, 313f., 324f., 328
- Privatsphäre 66, 86, 105, 163ff., 257ff., 282f.
- Prozeduralisierung 28, 198, 278f., 295f., 299f., 324f., 328, 340, 343f.
- Recht auf Information, s. Informationsrecht
- Recht auf informationelle Selbstbestimmung 1, 351,
- als Gegengrund 23, 42, 314f., 319ff., 329, 358, 374
 - Einfluss auf die Verfahrensgestaltung 81
 - Gewicht in der Abwägung 202
 - und Beauftragte 144f., 337f.
 - und Datenschutz 302f.
 - und StUG 227f.
 - und UIG 199, 211f., 219
 - und VwVfG 251, 256ff.
 - verfassungsrechtliche Begründung 64ff.
- Rechtsordnungen anderer Staaten
- Australien 85, 167
 - Belgien 178f.
 - Dänemark 173f.
 - Finnland 90, 143, 173
 - Frankreich 88f., 175f., 311f., 337
 - Griechenland 177f.
 - Großbritannien bzw. Vereinigtes Königreich 87, 93, 170
 - Irland 179
 - Italien 179f., 293f.

- Kanada 85f., 176ff., 337ff., 353
- - Provinz British Columbia 86f., 154, 168f., 353
- Luxemburg 178
- Niederlande 87f., 174f.
- Norwegen 173f.
- Österreich 88, 179
- Polen 180
- Portugal 178, 293
- Russische Föderation 180
- Schweden 88, 90, 143, 172f., 353, 365
- Schweiz 315
- Spanien 178
- Tschechische Republik 180
- Ungarn 180
- Vereinigte Staaten von Amerika 84f., 160ff., 320, 365
- Rechtsschutz
 - effektiver 40, 42, 216, 271, 310, 354, 356f., 360, 364ff.
 - einstweiliger 361ff.
 - System des 27, 135, 138ff., 177, 350ff.
 - verwaltungsgerichtlicher 26f., 30ff., 217f., 288, 309ff., 353ff., 362ff.
- Rechtsstaatsprinzip
 - im Grundgesetz 35ff., 53f.
 - und Beteiligungsrechte 335
 - und Informationsrechte 55f., 72, 203, 215, 242, 244, 271, 273, 306
 - und Informationszugang 77, 129, 231, 255
 - und Verwaltungsprozess 366
- Risikoverwaltung 28
- Sachverständige 116, 134, 150ff., 233, 238, 258
- Schutzpflichten
 - grundrechtliche 43, 50ff., 58, 63, 66f., 225f., 304, 312, 349
 - nach der EMRK 186f.
- Seveso-Richtlinie 104f.
- Sozialrecht 117, 234f., 267f., 318, 332, 345
- Sozialstaatsprinzip 38ff., 231
- Staatsfundamentalnormen 32ff., 55f., 63, 129, 140, 199, 215, 231
- Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG) 226ff., 231, 278, 289, 304, 346, 357
- Steuerrecht 254, 268f., 320f.
- Subjektives öffentliches Recht
 - auf Umweltinformation 199f., 304
 - im Schadensersatzfall 222
 - im Verwaltungsprozess 351, 357, 360f., 363,
 - in der Kommunikation 288ff.
 - und Informationszugang 110, 256ff., 293, 367, 373ff.
 - verfassungsrechtliche Ursprünge 48
 - von Verbänden 139, 345
- Transparenz 11f., 15f., 48, 72, 91f., 125f., 205, 223, 229f., 244, 277, 283, 355, 370
- Umwelt-Audit, s. Öko-Audit
- Umweltbundesamt 117
- Umwelthaftungsgesetz 221ff., 277, 304
- Umwelthinformationsgesetz, UIG
 - als Modell 14, 189, 277, 287
 - Anspruch auf Umweltinformation 197ff., 230, 261f., 312f.
 - Berichtspflicht 118f.
 - Funktionalisierung des Bürgers 289ff.
 - Gegengründe zum Informationsrecht 316f., 322
 - und Rechtsschutz 346, 357, 363
 - Zwecke 304f.
- Umwelthinformationsrichtlinie 12, 14, 94, 101, 119, 172, 174, 178, 189f., 198ff., 277, 284f.
- Umweltrecht 12f., 87, 180
 - der EG 91ff., 96ff., 104ff., 108f., 197ff.
 - deutsches 90ff., 114ff., 118ff., 196f., 229ff., 322f.
 - völkerrechtliches 187ff.
- Umweltverträglichkeitsprüfung 26, 125ff.
- Umweltzeichen-Verordnung 106f.
- Untersuchungsgrundsatz 21
- UVP-Gesetz 16, 111, 125, 128ff., 234, 275f., 277ff., 287, 299, 341f., 373
- UVP-Richtlinie 12, 97ff., 124f., 128, 132, 276, 287, 342
- Verbände 13, 82, 92, 133f., 177, 179, 193, 233, 263, 272, 275, 293
- Verbandsklage 139ff., 157, 350
- Verfahrensfehler 30, 127, 138, 297, 339ff., 348ff., 357
 - Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit 138, 343f., 347, 351f., 368f.
 - Ergebniskausalität 342ff., 352, 359f.
 - Heilbarkeit und Heilung 75, 341
 - Isolierte Anfechtbarkeit 339, 346ff., 355ff.
 - Nichtigkeit 340
 - Unbeachtlichkeit 341f., 351
- Verfahrensgrundrechte 40
- Verfahrensherrschaft 65, 99, 280, 330ff.

- Verfahrensrechte, subjektive bzw. subjektivierte 121ff., 137ff., 262, 270ff., 291, 295ff., 347ff.
- Verfahrensrechtsverhältnis 263, 295f., 302, 307, 347, 368
- Verfahrensverantwortung, s. auch Privatisierung von Verfahrensverantwortung 67, 99, 109, 156
- Verordnung über Umweltdaten der DDR 111f., 192
- Verpackungs-Richtlinie 105f.
- Verpflichtungsklage 363
- Versammlungsfreiheit 57, 67
- Vertretung in Massenverfahren 152f., 253, 336f.
- Verwaltungsakt 28, 209, 223, 228f., 235, 241f., 249, 262, 301f., 346, 354, 359ff., 362f.
- Verwaltungsöffentlichkeit 109ff., 190
- Verwaltungsrechtsverhältnis 229, 231ff., 295, 307
- Verwaltungsverfahren, s. auch Kommunikationsprozess
- Einleitung 219, 233, 296ff.
 - Ende 249f., 296ff.
 - Funktion 27ff., 45, 344
 - Grundsatz der Nicht-Förmlichkeit 239ff., 279
 - Rechtsschutzfunktion 36, 127, 240, 271f., 309, 346
- Verwaltungsvorschriften 12, 65, 99, 118, 172
- Warnungen 118
- Wettbewerbsrecht, s. Kartellrecht
- Zugang, s. Akteneinsicht, Informationsrecht, Umweltinformationsgesetz
- als Grundrechtseingriff 46, 81
 - Art und Weise 329ff.
 - EG-Konzept 95, 102, 104, 110f.,
 - mittelbarer, s. auch Mediatisierung 174
 - und Grundgesetz 59f.
 - Vermutung für 54
 - zu Informationen 6, 25, 82, 131, 185f., 211, 225, 255, 288

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Alphabetisches Verzeichnis

- Axer, Peter:* Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49.*
- Bauer, Hartmut:* Die Bundestreue. 1992. *Band 3.*
- Blanke, Hermann-Josef:* Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57.*
- Böhm, Monika:* Der Normmensch. 1996. *Band 16.*
- Bogdandy, Armin von:* Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48.*
- Brenner, Michael:* Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*
- Britz, Gabriele:* Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60.*
- Burgi, Martin:* Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37.*
- Claasen, Claus Dieter:* Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13.*
- Danwitz, Thomas von:* Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17.*
- Detterbeck, Steffen:* Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11.*
- Di Fabio, Udo:* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8.*
- Enders, Christoph:* Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27.*
- Epping, Volker:* Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32.*
- Felix, Dagmar:* Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34.*
- Gellermann, Martin:* Grundrechte in einfachgesetzlichem Gewande. 2000. *Band 61.*
- Gröschner, Rolf:* Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4.*
- Groß, Thomas:* Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45.*
- Gurlit, Elke:* Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63.*
- Häde, Ulrich:* Finanzausgleich. 1996. *Band 19.*
- Hase, Friedhelm:* Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64.*
- Heckmann, Dirk:* Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28.*
- Hellermann, Johannes:* Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54.*
- Hermes, Georg:* Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29.*
- Hösch, Ulrich:* Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56.*
- Holznapel, Bernd:* Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18.*
- Horn, Hans-Detlef:* Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42.*
- Huber, Peter-Michael:* Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1.*
- Ibler, Martin:* Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43.*
- Jestaedt, Matthias:* Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50.*
- Kadelbach, Stefan:* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36.*
- Kabl, Wolfgang:* Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59.*
- Koch, Thorsten:* Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62.*

Jus Publicum

- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Kugelman, Dieter*: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2000. *Band 58*.
- Publ, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozek, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Šarčević, Edin*: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55*.
- Schlette, Volker*: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51*.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.
- Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.
- Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.
- Sodan, Helge*: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.
- Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.
- Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
- Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
- Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkman, Uwe*: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Voßkuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

*Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne vom Verlag
Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.
Aktuelle Informationen im Internet unter <http://www.mohr.de>*