

Jean Angelov

Grundlagen
und Grenzen eines
staatsbürgerlichen
Informations-
zugangsanspruchs



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
1. Teil: Einführung	23
A. Problemstellung	23
I. Information und Macht	23
II. Amtsgeheimnis und staatliche Öffentlichkeit	24
III. Wachsende Informationsmacht des Staates	26
IV. Spannungsverhältnis	27
B. Untersuchungsgegenstand	28
I. Zielsetzung	28
II- Eingrenzung	28
1. Subjektiv-öffentliches Recht	28
2. Anspruchsberechtigte und Anspruchsgegner	29
3. Anspruchsgegenstand	29
III. Begriffsbildung	30
IV. Gang der Untersuchung	31
2. Teil: Staatsbürgerlicher Informationszugangsanspruch im geltenden Recht	33
A. Einfach-gesetzliche Gewährleistung	33
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen	35
I. Ableitung aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG	35
1. Informationsfreiheit und Meinungsfreiheit	35
2. Auslegung der Allgemeinzugänglichkeitsklausel	37
a. Herrschende Meinung	37
aa. Objektiv technische Eignung	37
bb. Verfassungsrechtliche Grenzen der Allgemeinzugänglichkeit	41
b. Subjektive Bestimmung	42
c. Stellungnahme	43
aa. Subjektive Bestimmung zur Erweiterung der Allgemeinzugänglichkeit	43

bb. Ausgleich zwischen konfligierenden Verfassungsgarantien	46
cc. Zwischenergebnis	46
3. Anspruchsqualität der Informationsfreiheit	46
a. Liberal-rechtsstaatliche Interpretation der herrschenden Meinung	47
aa. Historische Betrachtung	47
bb. Informationsfreiheit als Abwehrrecht	49
cc. Die Position der Rechtsprechung	50
dd. Völkerrechtliche Garantien-Art. 10 Abs. 1 EMRK und Art. 19 Abs. 2 IPBPR	53
b. Informationsfreiheit als objektives Prinzip	54
aa. Bundesverfassungsgericht - „Leipziger Volkszeitungsbeschuß“	54
bb. Literatur	55
c. Ansätze zur Begründung staatlicher Informationspflichten	56
aa. Berechtigtes Interesse	56
(a) <i>Erdsiek</i>	57
(b) <i>Lepper</i>	57
(c) <i>Dagtoglou</i>	58
(d) <i>Buhren</i>	59
bb. Intensive Teilnahme am öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß	60
(a) <i>Windsheimer</i>	60
(b) <i>Jerschke</i>	61
(c) <i>Krieger</i>	63
d. Abkehr von der herrschenden Meinung	64
aa. <i>Scherer</i>	64
bb. <i>Rotta</i>	65
4. Zusammenfassung	67
II. Ableitung aus dem Demokratieprinzip	68
1. Einzelmerkmale	69
a. Grundsatz der Volkssouveränität und staatsbürgerliches Wahlrecht	69
b. Staatsbürgerlicher Meinungs- und Willensbildungsprozeß	70
2. Folgerungen der herrschenden Meinung	73
a. Verstoß gegen die Grundsätze der repräsentativen Demokratie und der Gewaltenteilung	73
b. Fehlendes Interesse an Partizipation und Kontrolle	75
c. Fehlende Anspruchsqualität des Demokratieprinzips	75

3.	Kritik an der herrschenden Meinung	76
a.	Reduziertes Demokratieverständnis	76
b.	Partizipations- und Kontrollinteresse	79
c.	Konkret bestimmbare Individualinteressen	80
4.	Zusammenfassung	81
III.	Stellungnahme und Weiterentwicklung der verfassungsrechtlichen Interpretation	81
1.	Kritik an der Funktion der Medien als Informationsmittlerinstanz,	81
2.	Wandlung der Informationsfreiheit zum Leistungsrecht	85
3.	Erweitertes Verständnis des <i>Status activus</i>	88
4.	Zusammenfassung	92
C.	Europäisches Gemeinschaftsrecht	93
I.	Allgemeiner Informationszugang	93
1.	Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten	93
2.	Vertrag von Amsterdam	96
II.	Zugang zu umweltbezogenen Informationen	97
D.	Zusammenfassung des 2. Teils	99
3. Teil:	Entwicklung eines einfach-gesetzlichen staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs	101
A.	Auslandsrechtliche Beispiele für den staatsbürgerlichen Informationszugang	101
I.	Beispiel USA - <i>Freedom of Information Act</i>	101
1.	Geschichtlicher Überblick	101
a.	Entstehung 1966/67	101
b.	Reform 1974/75	104
2.	Strukturprinzipien	106
a.	Behördliche Informationspflichten	106
b.	Akteneinsichtsrecht	107
aa.	Anspruchsberechtigte und Anspruchsgegner	107
bb.	Anspruchsgegenstand	108
cc.	Geheimhaltungsgründe	108
dd.	Verfahren und Gebühren	111
ee.	Rechtsschutz	112
3.	Praktische Erfahrungen	114
a.	Veränderungen von der <i>Carter-</i> zur <i>Reagan-Ära</i>	114
b.	Gegenwärtige Lage	115
c.	Kommerzielle Bedeutung	118

II. Europa	119
1. Empfehlungen des Europarates	119
2. Auslandsrechtlicher Überblick	121
3. Beispiel Schweden - <i>Tryckfrihetsförordning</i>	124
a. Geschichtlicher Überblick	124
b. Akteneinsichtsrecht	126
aa. Anspruchsberechtigte und Anspruchsgegner	126
bb. Anspruchsgegenstand	126
cc. Geheimhaltungsgründe	127
dd. Verfahren und Gebühren	128
ee. Rechtsschutz	129
c. Praktische Erfahrungen	129
III. Zusammenfassung	131
B. Öffentlichkeitsprinzip in Deutschland	132
I. Geschichtlicher Überblick	132
II. Liberale staatstheoretische Literatur zu den Funktionen des Öffentlichkeitsprinzips	134
1. Öffentlichkeitsbegriff liberaler Vordenker	134
2. <i>Welckers</i> Artikel über die Öffentlichkeit	135
3. <i>Smends</i> Öffentlichkeitsbegriff	137
4. <i>Webers</i> beamtenrechtliche Überlegungen zur Verwaltungsöffentlichkeit	138
5. <i>Schröders</i> Aspekte einer Aktenöffentlichkeit im Verwaltungsbereich	139
III. Zusammenfassung	141
C. Rechtspolitische Reformüberlegungen	141
I. Projektgruppe Datenzugangsrecht	143
1. Vorschläge	143
2. Kritik	144
II. Humanistische Union	144
III. Parteien	145
1. <i>F.D.P.</i>	145
2. <i>Junge Union, CDU</i>	147
IV. Zusammenfassung	149
D. Konkrete Gesetzentwürfe	149
I. Zugangsanspruch auf umweltbezogene Informationen	149
1. Vorbemerkung	149
2. Akteneinsichtsrechtsgesetz-Entwurf (AERG-Entwurf)	151
a. Akteneinsichtsrecht	151
aa. Anspruchsberechtigte und Anspruchsgegner	151

bb. Anspruchsgegenstand	152
cc. Geheimhaltungsgründe	152
dd. Verfahren und Gebühren	154
ee. Rechtsschutz	155
b. Behördliche Informationspflichten	156
3. Abweichungen des Umweltdatenankunfts-Gesetzesentwurfs (U AG-Entwurf)	156
II. Allgemeiner Informationszugangsanspruch	157
1. Vorbemerkung	157
2. Informationsfreiheitsgesetz/BIn-Entwurf(IFG/BIn-Entwurf)	160
a. Akteneinsichts- und Aktenauskunftsrecht	160
aa. Anspruchsberechtigte und Anspruchsgegner	160
bb. Anspruchsgegenstand	160
cc. Geheimhaltungsgründe	161
dd. Verfahren, Rechtsschutz und Gebühren	162
b. Behördliche Informationspflichten	163
3. Abweichungen des Informationsfreiheitsgesetzes/Bund-Entwurfs (IFG/Bund-Entwurf)	164
III. Zusammenfassung	166
E. Beispiele für spezielle Informationszugangsansrechte	167
I. § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	168
1. Vorbemerkung	168
2. Akteneinsichtsrecht	169
a. Anspruchsberechtigte und Anspruchsgegner	169
b. Anspruchsgegenstand	170
c. Geheimhaltungsgründe	172
d. Verfahren	173
e. Rechtsschutz	174
3. Zusammenfassung und Kritik	175
II. Umweltinformationsgesetz (UIG)	175
1. Strukturprinzipien	175
a. Akteneinsichts- und Aktenauskunftsrecht	175
aa. Anspruchsberechtigte und Anspruchsgegner	175
bb. Anspruchsgegenstand	177
cc. Geheimhaltungsgründe	180
dd. Verfahren und Gebühren	183
ee. Rechtsschutz	185
b. Behördliche Informationspflichten	186
2. Erste praktische Erfahrungen	186
3. Zusammenfassung und Kritik	187

F. Allgemeine Informationszugangsrechte	189
I. Europäischer Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten	190
1. Einsichtsrecht	190
a. Anspruchsberechtigte und Anspruchsgegner	190
b. Anspruchsgegenstand	191
c. Geheimhaltungsgründe	192
d. Verfahren, Rechtsschutz und Gebühren	193
2. Erste praktische Erfahrungen	194
3. Zusammenfassung und Kritik	196
II. Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz/Brandenburg (AIG)	196
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben	196
a. Regelungsgegenstand des Art. 21 Abs. 3 und 4 BbgVerf	196
b. Erfordernis eines Ausführungsgesetzes	198
2. Akteneinsichts- und Informationszugangsrecht	200
a. Strukturprinzipien	200
aa. Anspruchsberechtigte und Anspruchsgegner	200
bb. Anspruchsgegenstand	202
cc. Geheimhaltungsgründe	203
dd. Verfahren, Rechtsschutz und Gebühren	207
ee. Beauftragter für das Recht auf Akteneinsicht	208
b. Erste praktische Erfahrungen	209
c. Zusammenfassung und Kritik	210
G. Vorschlag für ein Bundesinformationszugangsgesetz (BIZG)	213
I. Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns	213
II. Rechtliche Ausgestaltung	216
1. Anspruchsberechtigte und Anspruchsgegner	216
2. Anspruchsgegenstand	219
3. Geheimhaltungsgründe	220
a. Schutzwürdige staatliche Interessen	220
aa. Erhalt der Funktionsfähigkeit der Verwaltung	220
(a) Vertrauensverhältnis zwischen Verwaltung und Bürger	221
(aa) Wahrung der Anonymität von Behördeninformanten	221
(bb) Entdeckung von Behördenfehlern	223
(b) Gewährleistung ungestörter innerbehördlicher Entscheidungsprozesse	224
(aa) Entscheidungsvorbereitung	224
(bb) Entscheidungsfindung	225

bb.	Erhalt der Verwaltungseffizienz	227
cc.	Staatsgeheimnisse	231
b.	Schutzwürdige private Interessen	233
aa.	Persönlichkeitsschutz	233
(a)	Recht auf informationelle Selbstbestimmung	234
(b)	Komplementärverhältnis zwischen Datenschutz und Informationszugang	234
(c)	Konkretes Lösungsmodell	238
bb.	Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	241
c.	Zusammenfassung	244
4.	Verfahren und Gebühren	244
5.	Behördliche Informationspflichten	249
6.	Einsetzung eines Informationszugangsbeauftragten	249
7.	Rechtsschutz	253
a.	Rechtsschutzmöglichkeiten des Anspruchsberechtigten	253
b.	Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter	258
8.	Form	259
III.	Gesetzgebungskompetenz	261
IV.	Kommerzialisierung der Information	263
V.	Textentwurf	264
4. Teil:	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	275
	Literaturverzeichnis	277