

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>I Grundbegriffe und Kontext</b>	<b>5</b>
<b>1 Informationen des Staates</b>	<b>7</b>
A Information . . . . .	7
I Begriff der Information . . . . .	7
II Bedeutung von Informationen . . . . .	12
III Informationsgesellschaft und Informationstechnik . . . . .	14
1. Stand der Informations- und Kommunikationstechnik . .	15
2. Einsatz der Informationstechnik bei der Staatstätigkeit .	20
3. Wesensmerkmale der Informationsgesellschaft . . . . .	21
B Eingrenzung: staatliche Informationen . . . . .	28
I Inhaber . . . . .	29
II Form . . . . .	29
III Inhalt . . . . .	30
1. Handlungsform . . . . .	30
a) öffentliches oder privatrechtliches Handeln . . . . .	30
b) Auskünfte, Empfehlungen . . . . .	30
c) Interna . . . . .	31
2. Informationsinteresse . . . . .	31
a) Informationen von allgemeinem Interesse . . . . .	32
b) Informationen von rechtlichem Interesse . . . . .	32
<b>2 Öffentlichkeit als Informationszugang</b>	<b>35</b>
A Begriff Öffentlichkeit . . . . .	35
I Öffentlichkeit und Geheimhaltung . . . . .	36
II Öffentlichkeit und Recht . . . . .	49
1. Öffentlichkeit als Gewähr für Richtigkeit? . . . . .	49
2. Öffentlichkeit als Organisations- und Funktionsform . . .	51
3. Öffentlichkeit als Voraussetzung normativer Geltung . . .	55

III	Öffentlichkeit als Forum der Meinungsbildung . . . . .	56
IV	Öffentlichkeit und staatliche Informationen . . . . .	61
B	Arten von Öffentlichkeit staatlicher Informationen . . . . .	63
I	Überblick . . . . .	63
II	Systematisierung nach der Art der Zugänglichkeit . . . . .	63
1.	Unmittelbare Öffentlichkeit . . . . .	64
a)	Informationshandeln des Staates . . . . .	64
b)	Zugangsmöglichkeiten für Bürger . . . . .	68
2.	Mittelbare Öffentlichkeit . . . . .	68
a)	Vermittlung von Informationen . . . . .	69
b)	Vermittlung von Meinungen . . . . .	69
III	Systematisierung nach dem Zweck der Zugänglichkeit . . . . .	70
1.	Formelle Publizität . . . . .	71
2.	Materielle Publizität . . . . .	71
IV	Ergebnis: Eingrenzung . . . . .	72

## **II Grundlagen von Informationsöffentlichkeit 73**

### **3 Verfassungsrechtliche Grundlagen 75**

A	Informationsordnung des Grundgesetzes . . . . .	75
I	Allgemeines . . . . .	75
II	Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 GG . . . . .	77
III	Informationelle Selbstbestimmung . . . . .	79
IV	Bezug zu anderen Freiheiten und Prinzipien . . . . .	79
B	Informationsfreiheit . . . . .	80
I	Wortlaut . . . . .	81
1.	Information . . . . .	81
2.	Allgemein zugängliche Quelle . . . . .	82
II	Staatliche Informationen als allgemein zugängliche Quellen . . . . .	84
1.	Meinungsstand . . . . .	84
2.	Stellungnahme . . . . .	86
a)	Unzulässigkeit staatlicher Disposition . . . . .	86
b)	Abwehrcharakter des Grundrechts . . . . .	88
c)	Objektiver Gehalt und Bezug zu Kommunikationsgrundrechten . . . . .	89
d)	Freie Information als Gewährleistungspflicht . . . . .	91
III	Fazit . . . . .	93
C	Medienfreiheiten . . . . .	94
I	Funktion der Medienfreiheiten für die gesellschaftliche Kommunikation . . . . .	94
II	Dualismus medialer Inhalte . . . . .	95

	1. Nachricht . . . . .	96
	2. Kommentar . . . . .	97
III	„Öffentliche Aufgabe“ der Massenmedien . . . . .	98
	1. Privilegierter Anspruch auf Informationszugang? . . . . .	98
	2. Kritik . . . . .	99
	a) „Öffentliche“ als „nichtstaatliche“ Aufgabe . . . . .	99
	b) Mediengrundrechte als Freiheitsrechte . . . . .	100
	c) Unzulässigkeit verfassungsrechtlicher Differenzierung zwischen Informations- und Medienfreiheiten . . . . .	101
IV	Fazit . . . . .	103
D	Recht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	103
E	Demokratieprinzip . . . . .	105
I	Repräsentation . . . . .	105
II	Teilhabe an der Willensbildung . . . . .	108
	1. Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinungsbildung und Staatswillensbildung . . . . .	109
	2. Sachkenntnis als Voraussetzung der Meinungs- und Wil- lensbildung . . . . .	112
	3. Volkswillensbildung als Prozeß der M i t wirkung . . . . .	115
	4. Volkssouveränität und „Verfügungsgewalt“ über Infor- mationen . . . . .	115
III	Wahl . . . . .	116
IV	Nicht-institutionelle Legitimation . . . . .	118
V	Kontrolle . . . . .	121
VI	Fazit . . . . .	123
F	Rechtsstaatsprinzip . . . . .	125
I	individualrechtliche Aspekte . . . . .	126
	1. Verfahrensrechte und Jedermannrechte . . . . .	126
	a) Justizgewährung . . . . .	126
	aa) Gewährung rechtlichen Gehörs . . . . .	126
	bb) Öffentlichkeit von Verhandlungen . . . . .	127
	cc) Begründung und Bekanntgabe von Entscheidungen . . . . .	127
	b) Anforderungen an exekutive Verfahren . . . . .	127
	2. Meßbarkeit staatlichen Handelns . . . . .	128
	a) Normenklarheit . . . . .	129
	aa) Gesetze . . . . .	129
	bb) Rechtsverordnungen, Satzungen . . . . .	134
	cc) Verwaltungsvorschriften . . . . .	136
	dd) Gerichtsentscheidungen . . . . .	137
	b) Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit . . . . .	138
	aa) Rechtsprechung . . . . .	138
	bb) Exkurs: Amtliche Sammlungen . . . . .	141

	cc) Verwaltungsvorschriften . . . . .	143
	dd) Verwaltungsentscheidungen . . . . .	144
II	allgemein-rechtliche Aspekte . . . . .	146
	1. Kontrolle der Rechtsanwendung . . . . .	146
	a) Gewaltenteilung . . . . .	146
	b) Nicht-institutionelle Kontrolle . . . . .	147
	aa) Rechtsstaatliche Bezugspunkte . . . . .	147
	bb) Kontrolle der Justiz . . . . .	150
	cc) Kontrolle der Exekutive . . . . .	153
	2. Bewirkung von Rechtsgefolgschaft . . . . .	155
III	Fazit . . . . .	156
G	Sozialstaatsprinzip . . . . .	156
H	Bestimmungen der Länderverfassungen . . . . .	158
<b>4</b>	<b>Entgegenstehende Rechtspositionen</b>	<b>161</b>
A	Interessen des Staates . . . . .	161
	I Schutz und Sicherheit . . . . .	161
	1. Geheimhaltung zum Schutz und Wohle des Staates . . . . .	161
	2. Einzelne Geheimhaltungsgründe . . . . .	162
	a) Nationale Sicherheit . . . . .	162
	b) Öffentliche Sicherheit und Ordnung . . . . .	163
	3. Normative Absicherung . . . . .	164
	a) Verschwiegenheit der Amtswalter . . . . .	164
	b) Einschränkung von Pflichten zur Informationsöffent- lichkeit . . . . .	165
	c) Strafrechtliche Sanktionen . . . . .	165
	II Funktionsfähigkeit . . . . .	165
	1. Erfolg von Gerichts-, Ermittlungs- und Verwaltungs- verfahren . . . . .	166
	2. Vertraulichkeit interner Entscheidungsfindung . . . . .	166
	3. Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit . . . . .	167
B	Interessen Dritter . . . . .	169
	I Daten- und Persönlichkeitsschutz . . . . .	169
	1. Persönliche Daten und Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	169
	2. Rechtliche Regelungen . . . . .	170
	3. Eingriffsvoraussetzungen . . . . .	171
	4. Abwägungskriterien im Hinblick auf Informationszugänge . . . . .	172
	5. Personenbezogene Daten der beteiligten Amtswalter . . . . .	176
	II Wirtschaftliche Interessen . . . . .	176
	1. Rechtliche Verortung . . . . .	176
	a) Geistiges Eigentum . . . . .	177

b) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse . . . . .	177
2. Schutzbedürftigkeit . . . . .	178
3. Kriterien für die Abwägung . . . . .	179

### **III Informationszugangsnormen 181**

<b>5 Überblick zur traditionellen Systematik</b>	<b>183</b>
A Verfahrensrechte . . . . .	183
I Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren . . . . .	183
II Akteneinsicht im gerichtlichen Verfahren . . . . .	184
B Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung . . . . .	185
I Beispiele für Zugangsregelungen . . . . .	185
1. Bauleitplanung . . . . .	185
2. Planfeststellungsverfahren nach § 73 Abs. 3 VwVfG . . .	186
3. Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren . . .	186
4. Atomrechtliches Genehmigungsverfahren . . . . .	187
5. Gentechnikrechtliches Genehmigungsverfahren . . . . .	187
II Rechtliche Einordnung der Öffentlichkeitsbeteiligung . . . .	187
C Informationszugang bei besonderem Interesse . . . . .	192
D Informationen über die eigene Person . . . . .	195
E Informationszugang ohne Voraussetzungen . . . . .	196
<b>6 Informationszugangsgesetze</b>	<b>199</b>
A Bund . . . . .	201
I Umweltinformationsgesetz (UIG) . . . . .	201
1. Zugangsobjekte . . . . .	203
2. Zugangsverpflichtete . . . . .	204
3. Art des Zugangs . . . . .	207
4. Beschränkungen . . . . .	208
a) Schutz öffentlicher Belange . . . . .	208
b) Schutz privater Belange . . . . .	210
c) Entscheidung über den Zugang . . . . .	211
5. Verfahren, Rechtsschutz . . . . .	212
II Informationsfreiheitsgesetz (IFG) . . . . .	213
1. Aufbau . . . . .	213
2. Zugangsobjekte . . . . .	214
3. Zugangsverpflichtete . . . . .	214
4. Art des Zugangs . . . . .	215
5. Beschränkungen . . . . .	215
a) Schutz öffentlicher Belange . . . . .	215
b) Schutz privater Belange . . . . .	219

	aa) Personenbezogene Daten . . . . .	219
	bb) Geistiges Eigentum, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse . . . . .	220
	6. Verfahren, Rechtsschutz . . . . .	221
	7. Aktive Informationspflichten . . . . .	224
	8. Evaluation . . . . .	225
B	Länder . . . . .	225
I	Brandenburgisches Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz . . . . .	226
	1. Aufbau . . . . .	227
	2. Zugangsobjekte . . . . .	227
	3. Zugangsverpflichtete . . . . .	227
	4. Art des Zugangs . . . . .	228
	5. Beschränkungen . . . . .	229
	a) Schutz öffentlicher Belange . . . . .	229
	b) Schutz privater Belange . . . . .	231
	6. Verfahren, Rechtsschutz . . . . .	234
II	Berliner Informationsfreiheitsgesetz . . . . .	234
	1. Aufbau . . . . .	234
	2. Zugangsobjekte . . . . .	235
	3. Zugangsverpflichtete . . . . .	235
	4. Art des Zugangs . . . . .	236
	5. Beschränkungen . . . . .	236
	a) Schutz öffentlicher Belange . . . . .	237
	b) Schutz privater Belange . . . . .	238
	6. Verfahren, Rechtsschutz . . . . .	240
	7. Veröffentlichungspflichten . . . . .	241
	8. Verwendungsverbot . . . . .	242
III	Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein . . . . .	242
	1. Aufbau . . . . .	242
	2. Zugangsobjekte . . . . .	243
	3. Zugangsverpflichtete . . . . .	243
	4. Art des Zugangs . . . . .	244
	5. Beschränkungen . . . . .	244
	a) Schutz öffentlicher Belange . . . . .	244
	b) Schutz privater Belange . . . . .	245
	6. Verfahren, Rechtsschutz . . . . .	247
IV	Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen . . . . .	247
	1. Aufbau, Zugangsobjekte . . . . .	248
	2. Zugangsverpflichtete . . . . .	248
	3. Art des Zugangs . . . . .	249
	4. Beschränkungen . . . . .	249

a) Schutz öffentlicher Belange . . . . .	249
b) Schutz privater Belange . . . . .	250
5. Verfahren . . . . .	252
6. Informationspflichten . . . . .	252
V Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz . . . . .	253
VI Bremer Informationsfreiheitsgesetz . . . . .	254
VII Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern . . . . .	255
1. Aufbau, Zugangsobjekte . . . . .	255
2. Zugangsverpflichtete . . . . .	256
3. Art des Zugangs . . . . .	256
4. Beschränkungen . . . . .	256
5. Verfahren, Rechtsschutz . . . . .	257
VIII Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz . . . . .	258

## IV Folgerungen

259

<b>7 Bewertung</b>	<b>261</b>
A Gebot staatlicher Informationstätigkeit . . . . .	261
I Verfassungsgrundsatz der Öffentlichkeit staatlichen Handelns	261
1. Kein verfassungsunmittelbarer Informationsanspruch . . . . .	262
2. Gebot zur Zugänglichkeit staatlicher Informationen . . . . .	262
3. Verpflichteter des Öffentlichkeitsgrundsatzes . . . . .	263
a) Staatsgewalten . . . . .	263
b) Verpflichtung Privater . . . . .	263
c) Zuständigkeit . . . . .	264
4. Zugangsobjekte . . . . .	266
5. Öffentlichkeitsgebot und subjektive Rechte . . . . .	267
6. Schlicht-allgemeines und besonderes allgemeines Infor-	
mationsinteresse . . . . .	268
II Bewertung der Aspekte gegen ein Gebot zur Informati-	
onsöffentlichkeit . . . . .	270
1. Schicksal des Amtsgeheimnisses . . . . .	270
2. Neubewertung der Rolle der Medien . . . . .	272
3. Staatliches Informationshandeln und freie Medien . . . . .	274
4. Unzulänglichkeit sog. Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	278
5. Funktionsfähigkeit der Verwaltung . . . . .	278
6. Überforderung des Bürgers . . . . .	280
7. Technische Lösbarkeit individuellen Informationszugriffs . . . . .	281
III Ergebnis . . . . .	284
B Beschränkungen von Informationsöffentlichkeit . . . . .	285
I Geheimhaltungsinteressen Dritter . . . . .	285

1. Schutz personenbezogener Daten . . . . .	286
a) Einfluß von abstrakten und konkreten Zugangsinteressen	286
b) Grundrechtsschutz durch Ausgestaltung des Verfahrens	289
c) Vermutete Einwilligung . . . . .	290
d) Einfluß des Übermittlungszwecks . . . . .	291
2. Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen . . . . .	292
II Geheimhaltungsinteressen des Staates . . . . .	294
III Verfahren . . . . .	295
IV Ergebnis . . . . .	296
<b>8 Ergebnisse und Thesen</b>	<b>297</b>
A Ergebnisse der Untersuchung . . . . .	297
B Thesen . . . . .	302
<b>Anhang</b>	<b>307</b>
<b>Gesetzestexte</b>	<b>307</b>
Umweltinformationsgesetz (UIG) . . . . .	307
Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) . . . . .	312
Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG- Bbg) . . . . .	315
Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG-Bln) . . . . .	319
Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH)	326
Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG-NRW) . . . . .	331
Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG) . . . . .	337
Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) . . . . .	338
Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (IFG M-V) . . . . .	344
Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) . . . . .	350
<b>Technisches Glossar</b>	<b>353</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>357</b>