

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 747

Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht

Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen und
französischen Verwaltungsverfahrenrecht

Von

Georgios Trantas



Duncker & Humblot · Berlin

GEORGIOS TRANTAS

**Akteneinsicht und Geheimhaltung
im Verwaltungsrecht**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 747

Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht

**Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen und
französischen Verwaltungsverfahrenrecht**

Von

Georgios Trantas



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Trantas, Georgios:

**Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht : eine vergleichende Untersuchung zum deutschen und französischen
Verwaltungsverfahrenrecht / von Georgios Trantas. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1998**

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 747)

Zugl.: Heidelberg, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-09199-X

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09199-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

***Meinen Eltern in Dankbarkeit
und Liebe gewidmet***

**Omnium habere memoriam et penitus in nullo
errare, divinitatis magis quam humanitatis est.**

C.J. 17, 2, 14.

Vorwort

Die Transparenz des Handelns der Exekutive ist eines der meist behandelten Themen in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion der Nachkriegszeit. Eine klare und endgültige Entscheidung bezüglich des Umfangs und der Dichte der Öffentlichkeit von Verwaltungsvorgängen ist nicht getroffen worden und kann vielleicht nicht getroffen werden. Grund dafür sind die der Öffentlichkeit staatlichen Handelns gegenüberstehenden bedeutsamen öffentlichen Interessen. Die Öffentlichkeit hat einen gewissen Preis, insbesondere im Hinblick auf die Effektivität der Verwaltungstätigkeit und die Staatssicherheit. Nicht zuletzt erfordert die Entscheidung über den Umfang der Verwaltungsöffentlichkeit schwierige Abwägungen mit schutzwürdigen Interessen dritter Privater. Es soll nicht das Ziel der vorliegenden Arbeit sein, einen weiteren Lösungsversuch darzustellen. Die Arbeit geht jedoch von der These aus, daß sich die Kommunikationsstrukturen im öffentlichen Bereich geändert haben und weiter ändern werden und daß diese Entwicklung, die eine Stärkung der Transparenz der Verwaltungsentscheidungsprozesse sowohl für die einzelnen Verwaltungsverhältnisse als auch für die Verwaltung auf höheren Ebenen mit sich bringt, keine Gefährdung der Verwaltungseffektivität darstellt. Der erste Teil der Arbeit stellt zur Unterstützung dieser These das französische Modell der Verwaltungsöffentlichkeit vor. Gezeigt wird, daß eine moderne - und viel zentralisiertere als die deutsche - Verwaltung auch durch die Einführung eines allgemeinen Zugangsrechts der Bürger zu administrativen Dokumenten nicht an Effektivität verlieren kann. Im zweiten Teil wird eine ausführliche Darstellung der Regelungen bezüglich der Verwaltungsöffentlichkeit vorgenommen. Nicht nur die Regelungen in den Verwaltungsverfahrens- und Datenschutzgesetzen, sondern auch diejenigen der verschiedenen Teilen des besonderen Verwaltungsrechts werden berücksichtigt. Die Darstellung des deutschen Rechts schließt mit der wohl wichtigsten Entwicklung der letzten Jahre, nämlich der Einführung eines allgemeinen Zugangsrechts durch das Umweltinformationsgesetz. Daß diese Entwicklung ein Ergebnis der Europäisierung des deutschen Verwaltungsrechts ist, ist charakteristisch. Es bleibt abzuwarten, ob dies eine bereichsspezifische Entwicklung bleibt oder ob sie als Motor für weitere Systemänderungen dienen wird.

Die vorliegende Arbeit ist die - zum Teil stark - erweiterte Fassung der Dissertation, die ich der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg vorgelegt habe. Schrifttum und Rechtsprechung sind bis Dezember 1996 berücksichtigt.

Meinem verehrten Lehrer Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann bin ich zutiefst verpflichtet. Über die normalen Pflichten eines Doktorvaters hinaus hat er mir immer mit Rat und Tat geholfen. Für alle, die das Glück haben, bei ihm zu arbeiten, sind seine wissenschaftliche Größe und seine menschliche Wärme ein schwer zu erreichendes Vorbild. Die Diskussionen, die in Institutsbesprechungen unter seiner Leitung stattfinden, haben mein juristisches Denken entscheidend geprägt.

Prof. Dr. Reinhard Mußnug ist für die zügige Anfertigung seines Votums sowie für seine Anregungen zu danken.

Prof. Dr. Herbert Döring hat mir während meiner Assistentenzeit erst in Mannheim und dann in Potsdam einen freien Raum für meine Forschungsinteressen gelassen, und seine Kenntnisse im Bereich der vergleichenden Politikwissenschaft haben mir sehr geholfen.

Den Direktoren des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht sowie dem Referenten und dem Bibliothekspersonal des Instituts ist für die freundlichen Arbeitsbedingungen zu danken.

Die jetzigen und früheren Assistenten des Instituts für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg waren immer gespächs- und hilfsbereit. Insbesondere möchte ich Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute (jetzt Dresden), Prof. Dr. Pawlos-Michael Efstratiou (jetzt Athen), Dr. Thomas Groß und Dr. Hans-Christian Röhl danken.

Mehr als einen Dank schulde ich meinen Lehrern an der Juristischen Fakultät der Universität Athen. Insbesondere möchte ich Herrn Prof. Dr. Prodromos Dagtoglou danken, der die Entscheidung, mein Studium in Deutschland fortzusetzen, stark beeinflußt hat und später mit Interesse den Fortschritt meiner Arbeit verfolgt hat. Prof. Dr. Konstantinos Kerameus hat meinen ersten Kontakt mit der deutschen Rechtswissenschaft im Rahmen des ERASMUS-Programms an der Universität Hannover ermöglicht. Prof. Dr. Dr. Spyridon Flogaitis hat mich oft und vielfältig unterstützt. Die Herren Professoren Georgios Kasimatis, Epaminondas Spiliotopoulos, Prokopis Pavlopoulos, Nikolaos Alivizatos und Antonios Pantelis waren immer zum Gespräch bereit.

Die Arbeit hätte ohne die Hilfsbereitschaft des Personals der Universitätsbibliothek Heidelberg nicht verfaßt werden können. Insbesondere soll hier Herrn Dieter Klein gedankt werden.

Die finanziellen Voraussetzungen, die mein Studium in Deutschland überhaupt erst ermöglicht haben, wurden durch ein DAAD-Stipendium geschaffen.

Inhaltsübersicht

Einleitung

I. Das Problem exekutivischer Geheimhaltung	1
II. Zur Methode	10
III. Die Auswahl der Rechtsordnungen	30

Teil I

Geheimhaltung und Akteneinsicht in Frankreich

§ 1 Die französische Verwaltung zwischen Geheimhaltung und Öffentlichkeit	35
I. Die Praxis der Geheimhaltung zwischen Tradition und Ideologie	35
II. Billigung der Praxis durch die Rechtsprechung?	38
III. Die Rechtfertigung der Geheimhaltungspraxis in der Lehre	39
IV. Die gesetzlichen Grundlagen der Geheimhaltungspflicht	41
V. Kompensation der Geheimhaltungspraxis durch Verwaltungsinformationspolitik?	52
§ 2 Geheimhaltung und Einsichtsrechte im Verwaltungsverfahren	54
I. Die grundsätzliche Geheimhaltung des Verwaltungsverfahrens	54
II. Die Konzeption des französischen Verwaltungsverfahrens	56
III. Ausnahmen von der administrativen Geheimhaltung	70
IV. Die droits de la défense als Grundvoraussetzung	82
§ 3 Einsicht im Rahmen öffentlicher Untersuchungen	146
I. Die Natur der öffentlichen Untersuchungen	147
II. Entstehung und Verbreitung	147
III. Entwicklung	150
IV. Ablauf des Verfahrens	157
V. Die Reform von 1983	159
§ 4 Akteneinsicht im Datenschutzrecht	162
I. Einsichtsberechtigte und Ausübung des Rechts	167
II. Ausnahmen	169
III. Garantien	171
IV. Ergebnis	173

§ 5 Das allgemeine Zugangsrecht	174
I. Die Wandlung zum allgemeinen Akteneinsichtsrecht	174
II. Verhältnis zu den anderen Akteneinsichtsrechten	180
III. Voraussetzungen des allgemeinen Zugangsrechts	185
IV. Die Ausübung des Akteneinsichtsrechts	204
V. Schranken des allgemeinen Akteneinsichtsrechts	210
VI. Die Garantien des allgemeinen Akteneinsichtsrechts	226
Ergebnis	249
Fallstudium: Zugängliche administrative Dokumente im Bau- und Umweltrecht....	250

Teil II

Geheimhaltung und Akteneinsicht in Deutschland

§ 1 Die deutsche Verwaltung zwischen Geheimhaltung und Öffentlichkeit	257
I. Geschlossenheit der Exekutive als historisch geprägtes Element deutscher Verwaltungstätigkeit	257
II. Geheimhaltung und Akteneinsichtsrechte in der Rechtsprechung	261
III. Akteneinsicht und Geheimhaltung im Bürger-Staat-Verhältnis	267
IV. Die normative Begründung der Geheimhaltung	268
V. Argumente gegen die Anerkennung von Akteneinsichtsrechten gegenüber der Behörde	300
VI. Der verfassungsrechtliche Rahmen	301
§ 2 Spezielle Informations- und Akteneinsichtsrechte aufgrund von Verfassungsbestimmungen	370
I. Die Einsicht der Beamten in ihre Personal- bzw. Disziplinarakten	370
II. Auskunftsanspruch der Presse	384
III. Einsichtsrechte aufgrund der Wissenschaftsfreiheit	396
IV. Auskunftsanspruch der Betroffenen über die gespeicherten Daten	401
V. Die Akteneinsicht als Aufarbeitung der vorrechtsstaatlichen Vergangenheit: Das Stasi-Unterlagen-Gesetz	416
VI. Akteneinsichtsrechte aus Art. 103 I GG	423
§ 3 Das Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsverfahren	440
I. Allgemeines	441
II. Struktur des Akteneinsichtsrechts	446
III. Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts	464
IV. Ausnahmen	468
V. Modalitäten der Akteneinsicht	500
VI. Verfahrensfehler	506
VII. Rechtsschutz	508
VIII. Erweiterung und Grenzen des Anwendungsbereichs des § 29 VwVfG im Verwaltungsverfahrenrecht	514

§ 4 Die Entwicklung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts im Umweltinformationsgesetz 547

 I. Die Problematik des Zugangs der Bürger zu Umweltdaten 547

 II. Exkurs I: Internationale Impulse für die Einführung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts: Völkerrechtliches "soft law" und Rechtsvergleichung . 549

 III. Exkurs II: Die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts 565

 IV. Die EG-Umweltinformationsrichtlinie 568

 V. Das UIG 587

 VI. Exkurs III: Die Regelung der Akteneinsicht im Entwurf des UGB-AT 602

Rechtsvergleichender Befund

 I. Bestandsaufnahme 606

 II. Perspektive 611

Literaturverzeichnis 615

Sachwortverzeichnis 705

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

I. Das Problem exekutivischer Geheimhaltung	1
1. Bürokratische Geheimhaltung	1
2. Nachteile der Geheimhaltung - Defizite der existierenden Korrekturmechanismen	2
3. Informationsanforderung im Gemeinsamen Markt	4
4. Elemente für eine mögliche Reform der bestehenden Rechtslage	5
5. Die Akteneinsichtsrechte als eine Möglichkeit der Öffnung der Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit	7
6. Besondere Bedeutung der Akteneinsichtsrechte	9
7. Ergebnis	10
II. Zur Methode	10
A. Die rechtsvergleichende Methode	10
1. Methodologische Vielfalt	10
2. Die Durchführung der Rechtsvergleichung	11
B. Besonderheiten der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht	15
1. Das Problem der Staatlichkeit als grundsätzliches strukturelles Problem der öffentlich-rechtlichen Rechtsvergleichung	15
2. Parameter der Rechtsvergleichung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht	17
a) Systembezogene Hindernisse	18
b) Die Bedeutung außerrechtlicher Strukturfaktoren	18
c) Entschärfte Schwierigkeiten der Rechtsvergleichung	21
C. Die Systembezogenheit der Rechtsvergleichung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	24
1. Rechtsvergleichung als Systematisierung	25
2. Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht durch Systematisierung	26
D. Die Frage der Vergleichbarkeit der Rechtsordnungen und das <i>tertium comparationis</i>	28
III. Die Auswahl der Rechtsordnungen	30

*Teil I***Geheimhaltung und Akteneinsicht in Frankreich**

§ 1 Die französische Verwaltung zwischen Geheimhaltung und Öffentlichkeit	35
I. Die Praxis der Geheimhaltung zwischen Tradition und Ideologie	35
II. Billigung der Praxis durch die Rechtsprechung?	38
III. Die Rechtfertigung der Geheimhaltungspraxis in der Lehre	39
IV. Die gesetzlichen Grundlagen der Geheimhaltungspflicht	41
1. Geheimhaltung als Pflicht des Verwaltungspersonals	41
a) Die Verschwiegenheitspflicht	42
b) Das Berufsgeheimnis	45
2. Die Sperr- und Schutzfristen öffentlicher Archive	49
3. Konsequenzen	52
V. Kompensation der Geheimhaltungspraxis durch Verwaltungsinformationspolitik?	52
§ 2 Geheimhaltung und Einsichtsrechte im Verwaltungsverfahren	54
I. Die grundsätzliche Geheimhaltung des Verwaltungsverfahrens	54
II. Die Konzeption des französischen Verwaltungsverfahrens	56
1. Unterentwicklung des französischen Verwaltungsverfahrensrechts ...	57
2. Entwicklungstendenzen	60
3. Pluralismus der Quellen des Verwaltungsverfahrensrechts	61
4. Verwaltungsverfahren und subjektive Verfahrensrechte	65
5. Rechtsschutz gegen Verfahrenshandlungen	69
III. Ausnahmen von der administrativen Geheimhaltung	70
1. Fälle, in denen das Verfahren von Natur aus öffentlich ist	70
2. Die Fälle, in denen der Bürger ein Recht auf Auskunft hat	72
a) Öffentliche Bücher und Register, Verwaltungsauskünfte	72
b) Auskunftsrechte im Chemikalienrecht	73
c) Auskunftsrechte im Baugenehmigungsverfahren	73
d) Statistische Daten, Steuerliste	76
3. Akteneinsicht als Bürgerbeteiligung	76
4. Die "procédures contradictoires"	80
a) Typen	80
b) Procédure contradictoire und Akteneinsicht	82
IV. Die droits de la défense als Grundvoraussetzung	82
A. Verteidigungsrechte im gerichtlichen und im Verwaltungsverfahren: Ein struktureller Vergleich	82
B. Die Natur der Verteidigungsrechte	86
1. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Verwaltungsrechts	86
2. Prozeß der Rechtsgewinnung allgemeiner Rechtsgrundsätze	91

C. Die Gewinnung von Verteidigungsrechten in Form von allgemeinen Rechtsgrundsätzen	99
1. Die verschiedenen gesetzlichen Ausgestaltungen des Prinzips "Audi alteram partem"	99
a) Das rein- oder quasi-Disziplinarverfahren	100
b) Verfahren, bei denen Maßnahmen, die Eigentum entziehen oder belasten, beschlossen werden	101
c) Anhörungsrechte im Verwaltungsvertragsrecht	102
2. Die Einsicht der Beamten in ihre Personalakte als eigentliches Referenzgebiet der Einsichtsrechte im allgemeinen Verwaltungsverfahren	103
a) Natur der Garantie	106
b) Begünstigte	109
c) Inhalt der Garantie	111
d) Erweiterung der Garantie auf Maßnahmen in bezug auf die Person	112
e) Inhalt der Einsicht	114
f) Zeit der Einsicht	117
g) Form der Einsicht	118
h) Ausnahmen vom Einsichtsrecht	119
i) Rechtsschutz	122
D. Genese und Entwicklung der Rechtsprechung der <i>droits de la défense</i> ...	123
1. Voraussetzungen für die Anwendung von Verteidigungsrechten	125
2. Inhalt der Verteidigungsrechte	127
3. Bedeutung der Verteidigungsrechte	130
E. Entwicklung durch das Dekret vom 28. 11. 1983	131
1. Koppelung mit der gesetzlichen Pflicht zur Begründung von Verwaltungsakten	131
2. Die Begründung von Verwaltungsakten nach dem Gesetz vom 11. 7. 1979	133
3. Verfahren, bei denen das Dekret angewendet wird	141
4. Adressaten der Verfahrensgarantien: Betroffene und Dritte	141
5. Inhalt der Garantien	142
6. Ausnahmen	143
7. Ergebnis	144
§ 3 Einsicht im Rahmen öffentlicher Untersuchungen	146
I. Die Natur der öffentlichen Untersuchungen	147
II. Entstehung und Verbreitung	147
III. Entwicklung	150
a) Enteignungsverfahren	150
b) Anlagenehmigung	153
c) Wandlung des Rechtsinstituts - Umweltverträglichkeit	155
IV. Ablauf des Verfahrens	157
1. Anordnung der öffentlichen Untersuchung	158
2. Die Anhörung	159

V. Die Reform von 1983	159
§ 4 Akteneinsicht im Datenschutzrecht	162
I. Einsichtsberechtigte und Ausübung des Rechts	167
II. Ausnahmen	169
1. Einsicht in medizinische Akten	169
2. Verweigerung der Einsicht aufgrund öffentlichen Interesses	169
3. Besondere Verfahren zur Bestätigung des Vorliegens eines Verweigerungsgrundes	170
III. Garantien	171
1. Intervention der CNIL	171
2. Rechtsschutz	172
IV. Ergebnis	173
§ 5 Das allgemeine Zugangsrecht	174
I. Die Wandlung zum allgemeinen Akteneinsichtsrecht	174
A. Legislative Geschichte	174
1. Die Initiatoren der Reform	174
2. Die Initiative des Parlaments	176
B. Bedeutung der Regelung	176
1. Universalität des Gesetzes	176
2. Reaktionen in Wissenschaft, Verwaltung und Rechtsprechung	177
3. Ein Grundrecht?	178
II. Verhältnis zu den anderen Akteneinsichtsrechten	180
A. Allgemeinheit des Akteneinsichtsrechts	180
1. Regel für die Konfliktlösung	181
2. Bedeutung des Gesetzes von 1978 für die einzelnen Akteneinsichtsrechte	181
B. Auswirkung des Gesetzes von 17. 7. 1978 auf die einzelnen Akteneinsichtsrechte	182
1. Allgemeines Akteneinsichtsrecht und Einsicht der Beamten in ihre Personalakten	182
2. Allgemeines Akteneinsichtsrecht und Verteidigungsrechte	183
3. Allgemeines Akteneinsichtsrecht und Zugang zu den kommunalen Akten	183
4. Das Verhältnis zwischen dem allgemeinen Zugangsrecht und dem Zugangsrecht nach dem Datenschutzgesetz	184
III. Voraussetzungen des allgemeinen Zugangsrechts	185
A. Rechtsträger	185
B. Verpflichtete	189

C. Antrag	191
D. Zugängliche Dokumente	193
1. Begriff des Dokuments	194
2. Administrative Dokumente	197
IV. Die Ausübung des Akteneinsichtsrechts	204
A. Durchführung der Akteneinsicht	204
1. Art der Einsicht	204
2. Bestimmtheit des Antrags, Ort der Einsicht	205
3. Kopien	206
4. Unterstützung durch die Beamten	206
B. Gegenstand der Einsicht	207
C. Berichtigungsrecht	208
D. Mißbrauchsverbot	210
V. Schranken des allgemeinen Akteneinsichtsrechts	210
A. Die personenbezogenen Dokumente	211
1. Ausschluß des Zugangsrechts Dritter	211
2. Die Einsicht in medizinische Akten durch einen Arzt	212
B. Die Ausnahmetatbestände	213
1. Geheimhaltung zur Wahrung der Effizienz staatlicher Organe	215
a) Regierungsgeheimnis	215
b) Geheimhaltung der gerichtlichen Vorhaben	217
2. Geheimhaltung im öffentlichen Interesse	218
a) Verteidigungsgeheimnis	218
b) Geheimnis der auswärtigen Beziehungen	219
c) Geheimnis der Währungs- und Staatsschuldenpolitik	219
d) Geheimhaltung aufgrund von Staatsicherheit und öffentlicher Sicherheit	220
3. Geheimhaltung zum Schutz privater Interessen	221
a) Geheimhaltung zum Schutz des Privatlebens	221
b) Das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis	222
4. Geheimhaltung zum Schutz wichtiger öffentlicher und privater Interessen	223
a) Das Geheimnis der Steuer- bzw. Zollfahndung	223
b) Gesetzliche Geheimhaltungsrechte	224
C. Schranken-Schranken	225
VI. Die Garantien des allgemeinen Akteneinsichtsrechts	226
A. Die CADA	226
1. Die Rechtsfigur der unabhängigen Verwaltungsbehörde im französischen Verwaltungsrecht	227
2. Funktionen und Aufgaben der CADA	234
3. Die Beschwerde bei der CADA	238

B. Rechtsschutz gegen die Ablehnung der Einsicht	243
1. Rechtsweg, Zuständigkeit	243
2. Prozeßvoraussetzungen	245
3. Prozeßgegenstand, Begründetheit der Klage	245
4. Beweisverfahren, Sicherung der Beweismittel	246
5. Drittschutz	249
Ergebnis	249
Fallstudium: Zugängliche administrative Dokumente im Bau- und Umweltrecht ..	250

Teil II

Geheimhaltung und Akteneinsicht in Deutschland

§ 1 Die deutsche Verwaltung zwischen Geheimhaltung und Öffentlichkeit	257
I. Geschlossenheit der Exekutive als historisch geprägtes Element deutscher Verwaltungstätigkeit	257
II. Geheimhaltung und Akteneinsichtsrechte in der Rechtsprechung	261
1. Die Position der Rechtsprechung und ihre Aufnahme in die Lehre	261
2. Rechtfertigung durch die Legitimationsproblematik	265
3. Akteneinsicht und Handlungsformen der Verwaltung	266
III. Akteneinsicht und Geheimhaltung im Bürger-Staat-Verhältnis	267
IV. Die normative Begründung der Geheimhaltung	268
A. Die besonderen Pflichten des Verwaltungspersonals zur Wahrung der Geheimhaltung staatlicher Tätigkeit	268
1. Die Verschwiegenheitspflicht	269
a) Die Regelung im öffentlichen Dienstrecht	269
b) Die Regelung im Strafrecht	278
2. Das Berufsgeheimnis	281
3. Würdigung	282
B. Die Sperr- und Schutzfristen bei der Benutzung staatlicher Archive	285
1. Aufbau und Funktion öffentlicher Archive	285
2. Der Zugang zum staatlichen Archivgut	286
3. Bedeutung der Sperr- und Schutzfristen	288
C. Die Geheimhaltungsmittel	289
1. Die prozeßrechtlichen Geheimhaltungsmittel	290
2. Exkurs: Die Problematik des Schutzes von V-Leuten	295
3. Sonstige Geheimhaltungsmittel	297
4. Würdigung	299
D. Ergebnis	299
V. Argumente gegen die Anerkennung von Akteneinsichtsrechten gegenüber der Behörde	300

VI. Der verfassungsrechtliche Rahmen	301
A. Das Prinzip: Grundsätzliche Neutralität der Verfassung gegenüber der Informationspolitik der Verwaltung	302
B. Grundrechtliche Ansprüche auf Geheimhaltung	302
1. Das Kommunikationsgeheimnis	303
a) Inhalt und Bedeutung des grundrechtlichen Schutzes	303
b) Gesetzliche Ausgestaltungen	304
2. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht	307
a) Allgemeines	307
b) Insbesondere: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ..	309
c) Die gesetzliche Regelung des Datenschutzes	312
d) Begriff der geschützten personenbezogenen Daten	319
e) Strukturierung der Datenschutzregelungen - Auswirkungen im Verwaltungsverfahren	320
3. Die Berufsfreiheit	322
4. Die Eigentumsgarantie	323
a) Der verfassungsrechtliche Schutz des Betriebs- und Geschäfts- geheimnisses	323
b) Die einfachrechtliche Ausgestaltung des Betriebs- und Geschäfts- geheimnisses	325
c) Exkurs: Die Bedeutung der einfachrechtlichen Ausgestaltung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses für die Bestimmung des Begriffs des Geheimnisses im deutschen Recht	329
d) Erweiterung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	330
5. Andere Grundrechte	331
C. Verfassungsrechtliche Förderung der Verwaltungsöffentlichkeit	331
1. Das Demokratieprinzip	332
2. Exkurs: Unterrichts- und Aufklärungsaktionen der Verwaltung ...	336
3. Das Selbstverwaltungsprinzip	339
4. Das Rechtsstaatsprinzip	343
a) Das Gebot fairen Verfahrens und die Verwaltungsöffentlichkeit im gerichtlichen Verfahren	344
b) Das Gebot fairen Verfahrens und die Verwaltungsöffentlichkeit im Verwaltungsverfahren	348
c) Rechtsstaatliche Forderung der Verwaltungsöffentlichkeit außerhalb eines Verfahrens	350
d) Exkurs: Die öffentlichen Bücher und Register	353
4. Das Sozialstaatsprinzip	356
5. Die Gewährung von Akteneinsicht im Rahmen der Ableitung von Verfahrensrechten aus den Grundrechten	357
a) Die grundrechtlichen Verfahrensgarantien	357
b) Die Begründung von Akteneinsichtsrechten	365
6. Ergebnis	368
D. Gesamtwürdigung	368

§ 2 Spezielle Informations- und Akteneinsichtsrechte aufgrund von Verfassungsbestimmungen	370
I. Die Einsicht der Beamten in ihre Personal- bzw. Disziplinarakten	370
1. Die Einsicht in die Personalakte als "hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums"	370
2. Positive Regelung	373
3. Exkurs: Akteneinsicht im Disziplinarverwaltungsverfahren	381
4. Verhältnis zwischen der Einsicht in die Personalakte und der Akteneinsicht nach § 29 VwVfG	384
II. Auskunftsanspruch der Presse	384
1. Informationsrecht aufgrund der Informations- und Pressefreiheit	384
2. Der Auskunftsanspruch in den Pressegesetzen	387
3. Schranken des Auskunftsrechts	391
4. Rechtsschutz	395
III. Einsichtsrechte aufgrund der Wissenschaftsfreiheit	396
1. Der grundrechtliche Informationsanspruch des Forschers gegenüber dem Staat	396
2. Die Forschungsklausel	399
IV. Auskunftsanspruch der Betroffenen über die gespeicherten Daten	401
1. Auskunftsrecht aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung	401
2. Auskunftsrecht aus dem Persönlichkeitsrecht	402
3. Das Auskunftsrecht nach den Datenschutzgesetzen	402
a) Inhalt und Gegenstand des Auskunftsrechts	403
b) Ausnahmen	405
c) Verfahren	407
d) Rechtsschutz	409
4. Auskunftsrechte in spezifischen Datenschutzgesetzen	410
5. Auskunftsrechte Dritter (öffentliche und nicht-öffentliche Stellen) im Datenschutzrecht	412
V. Die Akteneinsicht als Aufarbeitung der vorrechtsstaatlichen Vergangenheit: Das Stasi-Unterlagen-Gesetz	416
1. Die Grundentscheidung: Die Öffnung der Stasi-Akten	417
2. Das Akteneinsichtsrecht nach dem StUG	418
VI. Akteneinsichtsrechte aus Art. 103 I GG	423
1. Akteneinsicht als Erfordernis des Rechts auf rechtliches Gehör	423
2. Die Regelung im einfachen Recht	424
3. Akteneinsichtsrechte Dritter	432
4. Bedeutung von Art. 103 I GG für das Verwaltungsverfahren	437
5. Analoge Anwendung prozeßrechtlicher Rechte von Beteiligten und Dritten auf Akteneinsicht bei Verwaltungsbehörden?	438

§ 3 Das Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsverfahren	440
I. Allgemeines	441
1. Funktion der Akteneinsicht	441
2. Die Bedeutung der Akteneinsicht als Institut des Verwaltungs- fahrensrechts	443
3. Einsichtnahme statt Informationsgewährung	444
4. Aktenführung durch die Behörde	445
II. Struktur des Akteneinsichtsrechts	446
1. Anspruch auf Akteneinsicht	446
2. Der Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit	447
3. Die Einsichtsberechtigten	449
4. Die Einsichtsverpflichteten	452
5. Inhalt des Anspruchs	452
a) Einsichtnahme	452
b) Akten	454
c) Verfahrensakten	455
d) Insbesondere: Zur Einsicht stehende Kategorien von Verfahrensakten	458
e) Rechtliches Interesse	462
III. Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts	464
1. Einschränkungen racione temporis: Die Einsicht in Entwürfe und Vorbereitungsarbeiten	464
2. Einschränkungen racione personae: Die Einsicht durch Vertreter in Massenverfahren	467
IV. Ausnahmen	468
1. Funktion der Ausnahmetatbestände	468
2. Versagung aufgrund der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung	470
3. Versagung aufgrund des Schutzes des Staatswohls	473
4. Versagung zum Schutz geheimzuhaltender Vorgänge	475
a) Vorgänge, die dem Wesen nach geheim sind	476
b) Geheimzuhaltende Vorgänge aufgrund eines Gesetzes	479
c) Einzelne Geheimhaltungsvorschriften	479
aa) Das "Verwaltungsgeheimnis" (§ 30 VwVfG)	480
bb) Das Sozialgeheimnis	486
cc) Das Steuergeheimnis	490
dd) Geheimhaltung im Bereich der Gewerbeaufsicht	496
ee) Geheimhaltungsvorschriften zum Schutz von Wirtschaftsge- heimnissen im Umweltrecht, insbesondere im Chemikalien- recht	499
ff) Rückblick	500
V. Modalitäten der Akteneinsicht	500
1. Ort der Akteneinsicht	500
2. Kopien	504
3. Zeit und Dauer	506

VI. Verfahrensfehler	506
VII. Rechtsschutz	508
VIII. Erweiterung und Grenzen des Anwendungsbereichs des § 29 VwVfG im Verwaltungsverfahrenrecht	514
A. Spezielle Verfahren	514
1. Widerspruchsverfahren	514
2. Verfahren der Justizverwaltung	515
3. Berufungsverfahren der Hochschulen	516
4. Prüfungsrecht	517
B. Akteneinsicht im förmlichen Verwaltungsverfahren	518
1. Abweichungen von der Regelung des § 29 VwVfG	518
2. Akteneinsicht im immissionsschutz- und atomrechtlichen Genehmigungsverfahren	519
a) Beteiligte und Einsichtsberechtigte	520
b) Vertretung	523
c) Exkurs: Das Verhältnis zwischen Akteneinsicht und der Auslegung von Antrag und Unterlagen	523
d) Gegenstand der Einsicht	526
e) Durchführung der Akteneinsicht	528
f) Ausnahmen	529
g) Folgen von Verfahrensfehlern	531
3. Akteneinsicht im Genehmigungsverfahren des Gentechnikgesetzes ...	531
4. Die Akteneinsicht im Planfeststellungsverfahren	533
a) Die Planeinsicht	533
b) Die Akteneinsicht	537
5. Das Kartellverwaltungsverfahren	538
§ 4 Die Entwicklung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts im Umweltinfor- mationsgesetz	547
I. Die Problematik des Zugangs der Bürger zu Umweltdaten	547
II. Exkurs I: Internationale Impulse für die Einführung eines allgemeinen Ak- teneinsichtsrechts: Völkerrechtliches "soft law" und Rechtsvergleichung ..	549
III. Exkurs II: Die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung eines allge- meinen Akteneinsichtsrechts	565
IV. Die EG-Umwelthinformativrichtlinie	568
1. Grundlage der Richtlinie	570
2. Ziel der Richtlinie	571
3. Die Einsichtsberechtigten	572
4. Die Zugangsverpflichteten	574
5. Inhalt des Informationszugangs	576
6. Ausnahmen	579
7. Verfahren, Rechtsschutz	582

8. Umsetzung im deutschen Recht	584
9. Die unmittelbare Anwendung	585
V. Das UIG	587
1. Anspruchsberechtigte	588
2. Anspruchsverpflichtete	589
3. Inhalt des Anspruchs	592
4. Ausnahmen	595
5. Verfahren, Rechtsschutz	599
6. Würdigung, Verhältnis zum Verwaltungsverfahrenrecht	602
VI. Exkurs III: Die Regelung der Akteneinsicht im Entwurf des UGB-AT	602

Rechtsvergleichender Befund

I. Bestandsaufnahme	606
1. Begriffliche Schwierigkeiten	606
2. Die Handlungsmodelle	606
3. Entwicklungsmotoren	607
4. Die Fragen des Rechtsschutzes	609
5. Akteneinsicht und Partizipation	610
II. Perspektive	611
1. Die Einführung von allgemeinen Akteneinsichtsrechten	611
2. Die Situation nach einer Veränderung der Kommunikationsstrukturen im öffentlichen Bereich	612
Literaturverzeichnis	615
Sachwortverzeichnis	705

Abkürzungsverzeichnis

AJCL	American Journal of Comparative Law
AJDA	Actualité juridique, droit administratif
Ass.	Assemblée
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation; civ.: chambre civile; com.: chambre commerciale; crim.: chambre criminelle; soc.: chambre sociale
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
chr.	chronique
CJEG	Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz
com.	commentaire
concl.	conclusions de commissaire du gouvernement
D.	Recueil Dalloz (seit 1965: Recueil Dalloz-Sirey)
DA	Droit Administratif (bis 1961: Revue pratique de droit administratif)
dact.	dactylographiée (Thèse)
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
GA	<i>Long, Marcell/Weil, Prosper/Braibant, Guy/Delvolvé, Pierre/Genevois, Bruno, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 11. Aufl., Paris 1996</i>
GP	Gazette du Palais
I.R.	Informations rapides
J.	Jurisprudence
JCP	Juriclassiseur periodique (La Semaine juridique)
JDI	Journal de droit international (Clunet)
JO	Journal officiel
LPA	Les Petites Affiches
obs.	observations
RA	Revue administrative
RDP	Revue du droit public et de la science politique
Rec.	Recueil Lebon (Amtliche Sammlung des <i>Conseil d'État</i> , zit. nach Jahrgang)
Rec. CC	Recueil du Conseil constitutionnel

Rec. T	Tables annuelles du Recueil Lebon
Rev. crit. dr. int. pr.	Revue critique de droit international privé
REDP/ERPL	Revue européenne de droit public/ European Review of Public Law/ Europäische Zeitschrift des öffentlichen Rechts/ Rivista europea di diritto pubblico
RFDA	Revue française de droit administratif
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFFP	Revue française des finances publiques
RGDIP	Revue générale de droit international public
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RISA	Revue internationale des sciences administratives
RMC	Revue du Marché commun (jetzt: Revue du Marché commun et de l'Union européenne)
RPDA	Revue pratique de droit administratif
RSF	Revue de science financière
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
RUDH	Revue universelle des droits de l'homme
S.	Sirey
Sect.	Section
Som. com.	sommaire commenté
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits

Im übrigen wird auf Hildebert *Kirchner/Fritz Kastner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin, New York 1993 und Hildebert *Kirchner*, Jura Extra: Abkürzungen für Juristen, 2. Aufl., Berlin, New York 1993 verwiesen

Einleitung

I. Das Problem exekutivischer Geheimhaltung

1. Bürokratische Geheimhaltung

Die Verwaltung hat ein besonderes Interesse an der Geheimhaltung¹. Diese seit Max Weber² bekannte Erkenntnis wird in der heutigen Zeit ständig bestätigt. Die bürokratisch organisierten Gesellschaften möchten behördeninternes Wissen nicht an die Öffentlichkeit treten lassen. Dies dient dem Schutz privater oder öffentlicher Interessen und fördert das Machtinteresse der Bürokratie³. Der Hang zur Geheimhaltung wurde dabei in den ersten Nachkriegsjahren durch den Kalten Krieg besonders gestärkt. Die damalige Zeit kann man als den Höhepunkt administrativer Geheimhaltung betrachten. Erst in der sechziger Jahren wurden Stimmen laut, die gegenüber der bisherigen Geheimhaltungspraxis und ihrer Zweckmäßigkeit kritisch eingestellt waren⁴. Die Kritiker nahmen als Beispiel die traditionell gegenüber der Öffentlichkeit freundlich eingestellte schwedische Verwaltung und argumentierten von diesem Gesichtspunkt her für eine differenzierte Informationspolitik der Verwaltung.

¹ Zur Geheimhaltung der Verwaltung s. Gregorio *Arena*, *Il segreto amministrativo*, Bd. 1: Profili storici e sistematici, Padova 1983; Bd. 2: Profili teoretici, Padova 1984.

² S. Max *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 572: "Diese Überlegenheit des berufsmäßig Wissenden sucht jede Bürokratie noch durch das Mittel der Geheimhaltung ihrer Kenntnisse und Absichten zu steigern. Bürokratische Verwaltung ist ihrer Tendenz nach stets Verwaltung mit Ausschluß der Öffentlichkeit".

³ S. dazu Reinhold *Zippelius*, *Allgemeine Staatslehre*, 11. Aufl., München 1991, S. 356. Vgl. auch Horst *Dreier*, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*, Tübingen 1991, S. 195 ff.

⁴ S. Donald *Rowat*, *The Problem of Administrative Secrecy*, RISA 1966, S. 99 ff; *derselbe*, *How Much Administrative Secrecy?*, *Canadian Journal of Economics and Political Science* 31 (1965), S. 479 ff; vgl. auch *demselben*, *Rapport général*, in: *derselbe* (Hrsg.), *Le secret administratif dans les pays développés*, Paris 1977, S. 21 ff und *A Comparative Perspective in the Right of Access*, in: *derselbe* (Hrsg.), *The Right to Know: Essays in Governmental Publicity and Public Access to Information*, 1982, S. 115 ff.

2. Nachteile der Geheimhaltung - Defizite der existierenden Korrekturmechanismen

Die Diskussion um den Begriff der Öffentlichkeit⁵ berührte nicht nur die Verwaltung, sondern das gesamte staatliche Handeln⁶. Es ist aber die Geheimhaltung, die vorrangig Ziel der Kritik geworden ist, weil sie im Verhältnis zu den anderen Gewalten das niedrigste Niveau von Handlungstransparenz aufweist und wegen der Expansion der staatlichen Tätigkeit über einen erheblichen Informationsbestand verfügt, was zu einer Ausweitung der bürokratischen Macht führt⁷. Die Interaktion zwischen Bürokratie und politischer Macht⁸ eröffnet dabei die Frage, ob diese Geheimhaltung mit einer demokratischen politischen Gemeinschaft vereinbar ist. Wenn die Verwaltung geheim handelt, kann

⁵ Der Begriff der Öffentlichkeit ist vielschichtig: Öffentlichkeit ist zunächst faktische Öffentlichkeit, formelle Publizität allen in einem sachlichen Sinne öffentlichen Lebens. Öffentlichkeit bedeutet auch die Träger des öffentlichen Lebens, das Publikum, die "personifizierte" Öffentlichkeit, die öffentliche Meinung und in diesem Sinne die oberste und letztentscheidende Instanz der Demokratie. Letztlich bedeutet sie die normative Verschmelzung der beiden vorherigen Sinngehalte in das Wesen der modernen Staatlichkeit. Dazu Rudolf *Smend*, Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, in: *derselbe*, Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 462 ff (465 ff). Vgl. auch Herbert *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, S. 437 ff; Ulrich K. *Preuß*, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, Stuttgart 1969, S. 72 ff, 87 ff; Peter *Häberle*, Öffentlichkeit und Verfassung, ZIP 16 (1969), S. 273 ff = *derselbe*, Verfassung als öffentlicher Prozeß, 2. Aufl., Berlin 1996, S. 225 ff; Ernst Gottfried *Mahrenholz*, "Die Kritik ist der Tod des Königs", Bemerkungen zur Öffentlichkeit, in: Ein Richter, ein Bürger, ein Christ - Festschrift für Helmut Simon, Baden-Baden 1987, S. 261 ff; Jörg *Schlachter*, Mehr Öffentlichkeit wagen, Heidelberg 1993, S. 87 ff. Zum geschichtlichen Hintergrund dieser Begrifflichkeit Lucian *Hölscher*, Öffentlichkeit, in: Otto *Brunner*/Werner *Conze*/Reinhart *Koselleck*, Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 413 ff. Für einen Versuch, die Öffentlichkeit auf der Basis des modernen demokratischen Staates aufzubauen Alfred *Rinken*, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, Berlin 1971, S. 87 ff, 214 ff, 248 ff, 273 ff und passim. Vgl. auch die Ausführungen von Jean Nicolas *Druey*, Information als Gegenstand des Rechts, Zürich und Baden-Baden 1995.

Hier wird die Öffentlichkeit im Sinne der Publizität des staatlichen Handelns verwendet.

⁶ Die Geheimhaltung erscheint mit unterschiedlicher Dichte in allen Staatsfunktionen. Man kann dabei zwischen Gerichts-, Parlaments- und Verwaltungsgeheimnis unterscheiden. Vgl. dazu Paolo *Barile*, Democrazia e Segreto, Quaderni Costituzionali 7 (1987), S. 29 ff. So wird z.B. von Peter *Fischer*, Zum Grundsatz der Richteröffentlichkeit von Sitzungen des Präsidiums, DRiZ 1979, 203 ff vorgebracht, daß die Sitzungen des Gerichtspräsidiums in der Regel richteröffentlich zu tagen habe.

⁷ Zur Rolle der Bürokratie vgl. *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 353 ff.

⁸ Zu den Beziehungen zwischen Bürokratie und politischer Macht vgl. *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 361 ff.

ihre Legitimation als Vollzieher des Gesetzes problematisch werden⁹. Die Geheimhaltung verschließt die Verwaltung gegenüber der öffentlichen Meinung¹⁰ und verringert damit ihr Legitimationspotential¹¹.

Neben den Fragen der demokratischen Legitimation der Verwaltung ist die Geheimhaltung ihres Handelns auch wegen ihrer Zweckmäßigkeit kritisiert worden. Die Verwaltung wird zunehmend in gefährlicher Weise von Interessen, die sie eigentlich regulieren sollte, "besetzt"¹². Das Phänomen ist nicht nur auf psychologische Gründe zurückzuführen¹³. Es ist vorrangig Folge der Grenzen der Eingriffsverwaltung. Die Verteilung der gesellschaftlichen Rollen zwischen Markt und überwachender Behörde plazierte die Verwaltung in die schwächere Position. Die Behörde ist einerseits verantwortlich, wenn ihre Aktionen das wirtschaftliche Wachstum gefährden, und andererseits ist ihr Einfluß durch die Verfassung und das Gesetz begrenzt. Dies führt die Verwaltung zu einer konservativen Einstellung gegenüber den regulierenden Interessen. Ein Folgeproblem ergibt sich dabei aus der verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnis, daß die Behörde ihre Aktionen an den bisher aufgetretenen Problemen und Tätigkeiten orientiert. Dies kann praktisch zu Marktbegrenzungen führen, da die neuen Wettbewerber möglicherweise nicht in das inzwischen entwickelte Vorverständnis der Behörde hineinpassen. Die Schwierigkeiten werden verschärft, weil in sehr technischen Angelegenheiten der Verwaltung die erforderlichen Experten, die den vorliegenden Sachverhalt bearbeiten könnten, fehlen¹⁴. Die pragmatische Grenze staatlichen Handelns liegt allerdings nicht nur auf der Personal-

⁹ Vgl. Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 3. Aufl., Berlin 1957, S. 208: "Die Repräsentation kann nur in der Sphäre der Öffentlichkeit vor sich gehen".

¹⁰ Zum Begriff vgl. Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, S. 248 ff mwN.

¹¹ Zum Verhältnis Demokratie und öffentliche Meinung eingehend Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 1. erw. Aufl., Hrsg. Alexander v. Brünneck, Frankfurt a.M. 1990, S. 232 ff. Vgl. auch Schmitt, *Verfassungslehre*, S. 246: "Die öffentliche Meinung ist die moderne Art der Akklamation". Schmitt bemerkt schon zuvor zutreffend (S. 243), daß das Volk als Begriff nur in der Sphäre der Öffentlichkeit erscheint. Das Volk wirkt als staatliches Organ nach Schmitt aber nur bei seinem gemeinschaftlichen Auftreten mit, was eher bedenklich ist.

¹² Das Problem des wachsenden Einflusses der regulierten Interessengruppen an den Entscheidungsstrukturen der Verwaltung ist ein sehr altes Diskussionstopos in den Vereinigten Staaten. Dazu statt vieler Jaffe, *The Effective Limits of the Administrative Process: A Reevaluation*, *Harvard Law Review* 67 (1974), S. 1105 ff (1107 ff). Vgl. auch die abweichende Meinung des Richters William O. Douglas in *Sierra Club v. Morton*, 405 US 727, 745-747. Zum Gruppeneinfluß im allgemeinen s. Jürgen Becker, *Gewaltenteilung im Gruppenstaat*, Baden-Baden 1986, S. 135 ff, 158 ff, 183 ff, 207 ff und passim.

¹³ Dazu eingehend Richard B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, *Harvard Law Review* 88 (1974/75), S. 1667 ff (1684 ff).

¹⁴ Vgl. schon Bernard Schwartz, *Legal Restriction of Competition in the Regulated Industries*, *Harvard Law Review* 67 (1954), S. 434 ff (464 ff).