

ANTON TROSSBACH

Öffentlichkeit und
Geheimhaltung
im Verwaltungsprozess

Beiträge zum Verwaltungsrecht

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

7



Anton Troßbach

Öffentlichkeit und Geheimhaltung im Verwaltungsprozess

Ein Rechtsvergleich zwischen Deutschland
und England

Mohr Siebeck

Anton Troßbach, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Heidelberg; Rechtsreferendariat am Oberlandesgericht Frankfurt am Main; 2017 Promotion; Rechtsanwalt in einer internationalen Anwaltskanzlei in Frankfurt am Main.
orcid.org/0000-0002-5109-7688

ISBN 978-3-16-156822-0 / eISBN 978-3-16-156823-7

DOI 10.1628/978-3-16-156823-7

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

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 die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Times gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Meinen Eltern

Vorwort

Nach kurzweiliger und lehrreicher Promotionszeit freue ich mich, mit der Fertigstellung dieses Buches einen Abschluss meiner universitären Studien erreicht zu haben. Dafür möchte ich mich an dieser Stelle bedanken.

Besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Wolfgang Kahl, M. A. Er hat das Entstehen dieses Buches von Anfang an akribisch und mit hohem Zeitaufwand begleitet und dadurch die vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage der prozessualen Behandlung von Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen in unterschiedlichen Jurisdiktionen gefördert.

Weiterhin möchte ich Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Eberhard Schmidt-Aßmann sehr herzlich insbesondere für die Erstellung des Zweitgutachtens danken. Meine Arbeit als studentische Hilfskraft für ihn eröffnete mir zudem den Zugang zum (Verwaltungs-)Prozessrecht und zur Problematik des sog. in-camera-Verfahrens im deutschen Verwaltungsprozess. Bei Herrn Prof. Dr. Martin Borowski, dem Vorsitzenden des Prüfungsausschusses, möchte ich mich für die Anregungen im Rahmen meiner Disputation herzlich bedanken.

Ohne die ausdauernde und unermüdliche Unterstützung meiner Familie wäre die Vollendung des Buches allerdings nicht möglich gewesen. Insbesondere meinen Eltern Maria und Werner Troßbach danke ich sehr herzlich für diese Unterstützung und widme ihnen dieses Buch. Auch mein Bruder Tobias Troßbach und meine Tante Irmgard Jahn haben die Fertigstellung dieses Buches mit großem Interesse begleitet.

Danken möchte ich zudem meinem Freund und Kollegen Arthur Weilert für die produktiven Gespräche und die Möglichkeit, komplexe juristische Problemstellungen aus unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten.

Frankfurt am Main, 9. November 2018

Anton Troßbach

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXII
Einleitung	1
<i>A. Hintergrund</i>	1
<i>B. Ziele, Methode und Gang der Untersuchung</i>	4
I. Ziele	6
II. Methode	7
III. Gang der Untersuchung	9
Kapitel 1: Terminologie	11
<i>A. Öffentlichkeit</i>	11
<i>B. Geheimhaltung</i>	14
<i>C. Daten, Informationen und Wissen unter staatlicher Verwaltung</i>	14
<i>D. Der Verwaltungsprozess</i>	17
I. Verwaltungsrechtssache	17
II. Gerichtliches Verfahren	19
<i>E. Fazit</i>	20
Kapitel 2: Europäisierung	21
<i>A. Europäische Menschenrechtskonvention</i>	22
I. Wirkung im deutschen Recht	23
II. Wirkung im englischen Recht	23
III. Einzelgewährleistungen	26
1. Öffentlichkeit – Art. 6 EMRK	27
a) Publikumsöffentlichkeit	28
b) Beteiligtenöffentlichkeit	28
2. Geheimhaltung	29
a) Art. 8 und 10 EMRK	29
b) Wichtige öffentliche Interessen	30

B. <i>Charta der Grundrechte der Europäischen Union</i>	31
C. <i>Fazit</i>	31

Kapitel 3: Der Verwaltungsrechtsschutz als Schauplatz des Konflikts von Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen in Deutschland – historische Perspektive

A. <i>Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland</i>	33
I. Administrativjustiz, justizstaatliches und verwaltungsgerichtliches Konzept	33
II. Weimarer Republik und Nationalsozialismus	35
III. Bundesrepublik	36
B. <i>Historische Entwicklung des Spannungsverhältnisses zwischen Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen</i>	37
I. Die Ziele des liberalen Bürgertums im 18. und frühen 19. Jahrhundert ...	37
II. Rechtliche Kodifizierung	40
C. <i>Fazit</i>	41

Kapitel 4: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Spannungsverhältnisses zwischen Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen in Deutschland

A. <i>Öffentlichkeit</i>	43
I. Publikumsöffentlichkeit	43
1. Verfassungsrechtliche Verankerung	43
a) Rechtsstaatsprinzip	43
b) Demokratieprinzip	45
c) Informationsfreiheit	48
d) Fazit	49
aa) Anspruch Beteiligter auf Publikumsöffentlichkeit im Prozess ...	50
bb) Kein Anspruch Unbeteiligter auf Publikumsöffentlichkeit im Prozess	51
II. Beteiligtenöffentlichkeit	52
1. Verfassungsrechtliche Verankerung	52
a) Rechtliches Gehör	52
b) Effektiver Rechtsschutz	54
c) Prozessuale Waffengleichheit	55
d) Recht auf ein faires Verfahren	56
e) Fazit	56
aa) Schranken	56
bb) Vorbehalt des Gesetzes	57

B. <i>Geheimhaltung</i>	59
I. Private Geheimhaltung	59
1. Informationelle Selbstbestimmung	59
2. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	60
a) Art. 12 GG	61
b) Art. 14 GG	61
II. Staatliche Geheimhaltung	62
1. Verfassungsrechtliche Verankerung	62
2. Zwischenfazit	64
C. <i>Fazit</i>	64

Kapitel 5: Grundsätze des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens
in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung von
Publikums- und Beteiligtenöffentlichkeit

A. <i>Dispositionsgrundsatz</i>	68
B. <i>Untersuchungsgrundsatz</i>	68
C. <i>Amtsbetrieb und Konzentrationsgrundsatz</i>	70
D. <i>Mündlichkeitsgrundsatz und Publikumsöffentlichkeit</i>	71
I. Allgemeines	71
II. Ausschluss des Publikums	72
1. Ausschlussgründe	72
a) Unterbringungssachen	72
b) Persönlichkeitsschutz	72
c) Staatssicherheit, Ordnung und Sittlichkeit	73
d) Personenschutz	74
e) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	74
2. Ausschlussverfahren	75
3. Schweigegebot gegenüber den Beteiligten	75
III. Anwendung auf die Beteiligten	75
IV. Ausschluss der Beteiligten aufgrund sitzungspolizeilicher Maßnahmen ..	76
E. <i>Unmittelbarkeitsgrundsatz</i>	76
F. <i>Grundsatz der Beteiligtenöffentlichkeit</i>	77
G. <i>Fazit</i>	78

Kapitel 6: Gesetzliche Lösung des Konflikts zwischen
Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen der Beteiligten in
Deutschland

A. § 99 VwGO im Überblick	82
---------------------------------	----

B.	§ 99 Abs. 1 S. 1 VwGO: Behördliche Aktenvorlagepflicht	83
I.	Hintergrund	83
II.	Gegenstand	83
III.	Verpflichtete	84
IV.	Voraussetzungen	85
	1. Entscheidungserheblichkeit	85
	2. Förmlicher Beschluss bezüglich der Entscheidungserheblichkeit	85
	3. Ausnahmsweise Entbehrlichkeit	87
V.	Umfang und Art und Weise	87
C.	§ 99 Abs. 1 S. 2 VwGO: Behördliche Informationsverweigerungsmöglichkeit	88
I.	Zuständigkeit	89
II.	Geheimhaltungsgründe	89
	1. Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes	
	(1. Geheimhaltungsgrund)	89
	a) Innere Sicherheit	90
	b) Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden	91
	c) Fiskalische Interessen	92
	d) Beeinträchtigung der effektiven Beaufsichtigung der Finanzwirtschaft	92
	e) Wahrscheinlichkeitsgrad	92
	2. Geheimhaltung aufgrund eines Gesetzes (2. Geheimhaltungsgrund)	93
	a) Verfassungsrechtlich geschützte Bereiche	94
	b) Unionsrechtliche Veröffentlichungsverbote	95
	3. Wesensmäßige Geheimhaltung (3. Geheimhaltungsgrund)	97
	a) Personenbezogene Daten	97
	b) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	98
III.	Entscheidung der obersten Aufsichtsbehörde	99
	1. Ermessen	99
	a) Verhältnismäßigkeit	100
	b) Unionsrechtliche Veröffentlichungsverbote	101
	2. Form	101
	3. Zeitpunkt	102
D.	§ 99 Abs. 2 VwGO: In-camera-Verfahren	102
I.	Hintergrund	103
	1. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Oktober 1999 – 1 BvR 385/90	103
	2. Gesetzgebungsverfahren	104
	3. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. März 2006 – 1 BvR 2087/03, 1 BvR 2111/03	105
II.	§ 99 Abs. 2 VwGO: Das Geheimverfahren im Einzelnen	106
	1. Antrag, Gegenstand und Zuständigkeit	106

a) Antrag	107
b) Gegenstand	108
c) Zuständigkeit	108
2. Verhältnis zum Hauptsacheverfahren	110
3. Beteiligte	110
4. Prozessuale Geheimhaltungsvorkehrungen	111
a) Keine öffentliche Verhandlung	112
b) Keine Beweisaufnahme i. S. d. § 98 VwGO	112
c) Ausschluss des Akteneinsichtsrechts	112
d) Richterliche Geheimhaltung	113
e) Personeller Geheimschutz	113
f) Materieller Geheimschutz	114
g) Besondere Räumlichkeiten	114
5. Verfahrensausgestaltung im Übrigen	115
6. Entscheidung des Fachsenats	115
a) Maßstab	116
aa) Vorliegen eines Verweigerungsgrundes	116
bb) Rechtmäßige Ermessensausübung	116
b) Tenor	117
c) Begründung	117
d) Folgen für die Hauptsache	118
e) Vollstreckbarkeit	119
7. Rechtsmittel	120
<i>E. Gesetzliche Ausgestaltung im Sonderverwaltungsprozessrecht</i>	<i>121</i>
1. Telekommunikationsrecht	121
a) § 138 TKG in der Fassung bis zum 9. Mai 2012 (§ 138 TKG a. F.) ..	122
b) Mobistar-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 13. Juli 2006 und Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Januar 2007	123
c) § 138 TKG	124
aa) Unbeschränkte Vorlagepflicht – Kennzeichnungspflicht	124
bb) Gerichtliche Mitteilungspflicht	125
cc) In-camera-Zwischenverfahren über die in-camera-Verwertung .	126
dd) Rechtsmittel	129
ee) Folgen für die Hauptsache	129
2. Kartellrecht	129
a) Beschwerdeverfahren als Verwaltungsprozess	130
b) Prozessgestaltung	131
c) Akteneinsichtsrecht	131
aa) § 72 Abs. 2 S. 4 bis 6 GWB	132
bb) Verfahrensausgestaltung im Einzelnen	133
<i>F. Fazit</i>	<i>133</i>

Kapitel 7: Kritik an der aktuellen Konzeption des in-camera-Verfahrens	135
<i>A. Mehrpolige Prozessrechtsverhältnisse</i>	135
I. Verfahrensrechtliche Stellung Dritter im Hauptsacheverfahren	136
1. Antragsrecht bei Vorlageentscheidung nach § 99 Abs. 2 VwGO analog oder Unterlassungsklage	137
2. Rechtsschutz nach erfolgter Vorlage	138
II. Ermessensentscheidung und Auswirkungen der Geheimhaltung auf das Hauptsacheverfahren	139
<i>B. Informationszugangsansprüche</i>	144
I. Aktenvorlage gegenüber dem Gericht der Hauptsache	144
II. Aufsichtsbehördliche Sperrerklärung	145
1. Gesetzlich angeordnete Geheimhaltung (2. Geheimhaltungsgrund) ...	145
2. Ermessen	146
III. Entscheidung des Fachsenats und Auswirkungen auf die Hauptsache	147
IV. Mehrpolige Konstellationen bei Informationszugangsansprüchen	149
<i>C. Fazit</i>	149
 Kapitel 8: Der Verwaltungsprozess als Schauplatz des Konflikts von Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen in England – historische Entwicklung und aktuelle Gestaltung	 151
<i>A. Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in England</i>	151
I. Common Law und Equity	151
II. Verwaltungsrechtsschutz durch Common Law Gerichte und Tribunale ..	153
III. Keine Anerkennung eines „administrative law“ im 19. und frühen 20. Jahrhundert	155
<i>B. Aktuelle Organisation des Verwaltungsrechtsschutzes in England</i>	156
I. Verwaltungsrechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte: „Judicial Review“	156
1. Gerichtlicher Instanzenzug und Administrative Court	157
2. Exklusivitätsprinzip des Judicial Review: öffentlich-rechtliche Streitigkeiten („public law issues“)	157
3. Subsidiaritätsprinzip des Judicial Review	158
II. Verwaltungsrechtsschutz durch Tribunale	159
1. Qualifikation der Tribunale als Gerichte	160
2. Rechtsmittel zum Upper Tribunal und dem Court of Appeal	161
III. Diskussion über die Einführung einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit	161

C.	<i>Historische Entwicklung des Spannungsverhältnisses zwischen Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen</i>	162
I.	Öffentlichkeit und Verfahren der ordentlichen Gerichtsbarkeit	162
II.	Öffentlichkeit und Verfahren der Tribunale	165
D.	<i>Fazit</i>	166

Kapitel 9: Das Spannungsverhältnis zwischen Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen im englischen Verfassungsrecht 169

A.	<i>Verfassungsrecht in England</i>	169
I.	Historisch: Uneingeschränkte Parlamentssouveränität	169
II.	Aktuell: Relative Parlamentssouveränität	170
	1. Auswirkungen der Mitgliedschaft in der EU	170
	2. Innerstaatliche Verfassungsentwicklungen	171
B.	<i>Öffentlichkeit</i>	172
I.	Publikumsöffentlichkeit („open justice“)	172
	1. Die „rule of law“	172
	2. Anspruch auf Publikumsöffentlichkeit	175
	a) Anspruch Beteiligter	175
	b) Anspruch Unbeteiligter	176
	3. Einschränkungen der Publikumsöffentlichkeit	176
II.	Beteiligtenöffentlichkeit („natural justice“)	178
	1. Die „rule of law“	178
	2. Der Judicial Review	179
	3. Anspruch auf Beteiligtenöffentlichkeit	181
	4. Einschränkungen der Beteiligtenöffentlichkeit	182
C.	<i>Geheimhaltung</i>	183
I.	Private Geheimhaltung	183
	1. Persönlichkeitsinteressen	183
	2. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	185
	3. Presserechtlicher Quellenschutz	185
II.	Staatliche Geheimhaltung	185
D.	<i>Fazit</i>	186

Kapitel 10: Grundsätze des Verwaltungsrechtsschutzes in England unter besonderer Berücksichtigung von Publikums- und Beteiligtenöffentlichkeit

A.	<i>Der Judicial Review</i>	189
I.	Dispositionsgrundsatz	191

II.	Offenlegungs- und Vorlagegrundsatz („duty of candour“ bzw. „disclosure“)	192
III.	Grundsatz der Beteiligtenöffentlichkeit („natural justice“)	193
IV.	Mündlichkeitsgrundsatz und Grundsatz der Publikumsöffentlichkeit („principle of open justice“)	196
	1. Allgemeines	196
	2. Ausschluss des Publikums	198
	a) Ausschlussgründe	199
	aa) Kinder- und Jugendschutz, Schutz von unter Betreuung stehenden Personen	199
	bb) Schutz der nationalen Sicherheit	199
	cc) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	200
	dd) Generalklausel	200
	b) Verhältnismäßigkeit	200
	3. Ausschlussverfahren	201
	4. Schweigegebot gegenüber den Beteiligten	201
	5. Keine Anwendbarkeit der Ausschlussgründe auf die Beteiligten	202
	6. Ausschluss der Beteiligten aufgrund sitzungspolizeilicher Maßnahmen	202
V.	Amtsbetriebs- und Beschleunigungsgrundsatz	202
VI.	Eingeschränkter Unmittelbarkeitsgrundsatz	203
VII.	Eingeschränkter Subsidiaritätsgrundsatz	203
	1. Erlaubnisverfahren	203
	2. Einschränkung des Subsidiaritätsgrundsatzes	205
B.	<i>Das Verfahren des „statutory appeal“</i>	205
C.	<i>Das Tribunalverfahren</i>	206
I.	Eingeschränkter Dispositionsgrundsatz	207
II.	Modifizierter Untersuchungsgrundsatz	207
III.	Grundsatz der Beteiligtenöffentlichkeit („natural justice“)	208
IV.	Mündlichkeitsgrundsatz und Grundsatz der Publikumsöffentlichkeit („principle of open justice“)	209
V.	Amtsbetriebs- und Beschleunigungsgrundsatz	211
D.	<i>Fazit</i>	211
Kapitel 11: Lösung des Konflikts zwischen Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen der Beteiligten in England		213
A.	<i>Informationsbezogene Offenlegungspflicht („duty of candour“)</i>	213
I.	Anwendung auf das Verfahren der CPR Part 54	214
II.	Besondere behördliche Offenlegungspflicht	215
B.	<i>Dokumentenbezogene Offenlegungspflicht („disclosure“)</i>	217
I.	Voraussetzungen der gerichtlichen Anordnung der „disclosure“	218

1. Verstoß gegen die informationsbezogene Offenlegungspflicht („duty of candour“)	218
2. Verfahren mit Bezug zum Human Rights Act	219
3. Anwendungsbereich im Übrigen	221
II. Ausgestaltung der dokumentenbezogenen Offenlegungspflicht („disclosure“)	222
1. Verpflichtete	223
a) Gesetzlich normierte Fälle	223
b) Richterrecht: „Norwich pharmacal order“	223
2. Der Dokumentenbegriff	224
3. Pflicht zur gewissenhaften Suche („duty of search“)	224
4. Umfassende Pflicht zur Offenlegung	224
a) Entscheidungserhebliche Dokumente („relevant documents“)	224
b) Alle entscheidungserheblichen Dokumente unter Kontrolle eines Beteiligten	225
5. Verfahren der Offenlegung („disclosure“ im engeren Sinne)	226
6. Einsichtnahme der Dokumente durch die Gegenseite („inspection“)	227
7. Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die Anordnung der Durchführung einer „disclosure“	227
8. Verwendung offengelegter Dokumente	227
C. <i>Verweigerung der Offenlegung bzw. der Einsichtnahme</i>	228
I. Gründe	228
1. Schutz vor Selbstbelastung („privilege against self-incrimination“)	229
2. Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen Anwalt und Mandanten („legal profession privilege“)	229
3. Schutz von Vergleichsverhandlungen („without prejudice privilege“)	230
4. Presserechtlicher Quellenschutz („protection of journalists’ sources“)	230
5. Schutz persönlicher Daten („protection of personal data“)	231
6. Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen („commercially sensitive information“ bzw. „trade secrets“)	232
a) „Inspection“ durch Vertrauenspersonen („confidentiality ring“)	233
b) Besonderheiten im Regulierungs- und Kartellrecht	234
7. Staatliche Geheimhaltungsinteressen („public interest immunity“)	235
a) Einzelverbürgungen	236
aa) Nationale Sicherheit („national security“)	236
bb) Internationale Beziehungen („international relations“)	237
cc) Regierungstätigkeiten („workings of government“)	237
dd) Polizeiliche und militärische Tätigkeiten („workings of the police and the armed forces“)	238
b) Abwägungsentscheidung („balancing exercise“)	238
II. Verfahren	241
1. Zuständigkeit des Gerichts der Hauptsache	241
2. Verweigerung der Offenlegung („disclosure“)	241
a) Antragsbefreiung	241

aa) Grundsatz	241
bb) Richterrechtlich etablierte Ausnahme	241
b) Begründung	242
c) Beweise	242
d) Geheimhaltung	243
aa) Einsichtnahme in die Dokumente durch das Gericht	243
bb) Beteiligung von sog. „special advocates“	244
cc) Entscheidung des Gerichts	245
e) Rechtsmittel	245
3. Verweigerung der Einsichtnahme („inspection“)	245
a) Mitteilung der Verweigerung in der Dokumentenliste	245
b) Gerichtliches Vorgehen des an der Einsichtnahme interessierten Beteiligten	245
c) Geheimhaltung	246
aa) Einsichtnahme der Dokumente durch das Gericht	246
bb) Entscheidung des Gerichts	246
d) Rechtsmittel	246
III. Auswirkungen des Zwischenverfahrens auf das Hauptverfahren	246
1. Keine Verwertung nichtoffengelegter Dokumente	246
2. Entscheidung nach den Grundsätzen der Beweislast	247
D. <i>Fazit</i>	248

Kapitel 12: Probleme und Lösungsansätze bezüglich des Verfahrens der Verweigerung der Offenlegung im englischen Recht

251

A. „ <i>Closed Material Procedure</i> “	251
I. Ausgangssituation	251
II. Judicial Review und „ <i>Closed Material Procedure</i> “	252
III. Verfahrensgestaltung	253
1. Antrag auf Erklärung der Anwendbarkeit der „ <i>Closed Material Procedure</i> “ (JSA s.6)	253
a) Benachrichtigung über beabsichtigte Antragstellung	253
b) Antrag bzw. Einleitung von Amts wegen	254
c) Voraussetzungen	254
aa) Möglichkeit der Verweigerung der Offenlegung wegen einer drohenden Gefahr für die nationale Sicherheit (JSA s.6(4))	254
bb) Antrag im Interesse einer fairen und gerechten Entscheidung notwendig (JSA s.6(5))	255
d) Begründung	255
e) Verhandlung unter Ausschluss des Publikums und mindestens eines Beteiligten („ <i>closed hearing</i> “)	255
f) Beteiligung eines sog. „ <i>special advocate</i> “	256

aa) Auswahl, Schulung und Ernennung	256
bb) Doppelfunktion	256
cc) Beziehung zwischen „special advocate“ und dem durch ihn vertretenen Beteiligten („specially represented party“)	257
g) Gerichtliche Entscheidung und Folgen	258
h) Regelmäßige Überprüfung durch das Gericht	258
i) Rechtsmittel	259
2. Antrag auf Durchführung der „Closed Material Procedure“	259
3. Durchführung der „Closed Material Procedure“	260
a) Verhandlung unter Ausschluss des Publikums und mindestens eines Beteiligten („closed hearing“)	260
b) Beweise	260
4. Entscheidung des Gerichts („open judgement“ und „closed judgement“)	261
5. Rechtsmittel	261
6. Parlamentarische Kontrolle	262
IV. Kritik	263
1. Vereinbarkeit mit den Prinzipien der „open justice“ und „natural justice“ des Common Law	263
2. Verhältnis zum Zwischenverfahren bei Verweigerung der „disclosure“	266
<i>B. Interessen Dritter, insbesondere Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen</i>	267
I. Judicial Review	267
1. Antragsrecht privater Dritter	267
2. Gerichtliche Entscheidung	267
3. Versehentliche behördliche Offenlegung	268
II. Informationszugangrecht	269
1. Informationen mit Bezug zur nationalen Sicherheit	269
2. Informationen privater Dritter	270
<i>C. Fazit</i>	270
 Kapitel 13: Schlussfolgerungen	 273
<i>A. Vergleich</i>	273
I. Publikumsöffentlichkeit und Geheimhaltung	273
II. Beteiligtenöffentlichkeit und Publikumsöffentlichkeit sowie Geheimhaltung	274
1. Vorlage- bzw. Offenlegungspflichten	274
2. Geheimhaltungsinteressen	275
3. Geheimverfahren	275
a) In-camera-Verfahren im Verwaltungsprozess	275
b) Geheimes Zwischenverfahren im Judicial Review	276
c) Geheimes Hauptverfahren: „Closed Material Procedure“	278

<i>B. Schlussfolgerung: Reformbedürftigkeit des in-camera-Verfahrens</i> . . .	279
<i>C. Transplantate: Rückgriff auf englische Konfliktlösungsmodelle?</i>	280
I. In-camera-Verwertung von geheimhaltungsbedürftigen Informationen . . .	281
1. In-camera-Verwertung im deutschen Recht allgemein	281
2. Anwendbarkeit auf Staatsgeheimnisse sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	282
3. Informationszugangsansprüche	283
4. Zuständigkeit für Zwischenverfahren und Hauptverfahren	283
II. Beteiligung von zur Verschwiegenheit verpflichteten Dritten	285
1. Auswirkungen einer in-camera-Verwertung in der Hauptsache auf die Grundsätze der Beteiligten- und Publikumsöffentlichkeit	285
2. Konfliktlösungsmodell: Einbeziehung von sicherheitsgeprüften Prozessvertretern oder zur Verschwiegenheit verpflichteten Rechtsanwälten	286
a) Sicherheitsgeprüfter Prozessvertreter bei Staatsgeheimnissen	286
b) Rechtsanwaltslösung bei privaten Geheimnissen	288
c) Verfahren mit Bezug zu staatlichen und privaten Geheimhaltungsinteressen	289
3. Konkrete Ausgestaltung	289
a) Sicherheitsgeprüfter Prozessvertreter	289
b) Rechtsanwaltslösung	290
III. Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag	290
<i>D. Entwurf einer Neuregelung des § 99 VwGO</i>	291
 Ausblick	 293
 Literaturverzeichnis	 295
Register	317

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. f.	alte Fassung
a. M.	am Main
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
A. C.	Law Reports, Appeal Cases (Third Series)
Admin	Administrative Court
AfP	AfP – Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
All E. R.	All England Law Reports
Alt.	Alternative(n)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
Aufl.	Auflage
Bad. Reg.-Bl.	Großherzoglich Badisches Regierungsblatt
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CA	Court of Appeal

Ch	Law Reports, Chancery Division (3rd Series)
C. J. Q.	Civil Justice Quarterly
CLJ	Cambridge Law Journal
C. O. D.	Crown Office Digest
CPR	Civil Procedure Rules
CPR PD	Civil Procedure Rules – Practice Direction
CPR Pt	Civil Procedure Rules – Part
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECA	European Communities Act 1972
ECLI	European Case Law Identifier
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ELR	Education Law Reports
EHRR	European Human Rights Reports
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Env LR	Environmental Law Reports
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWCA	England and Wales Court of Appeal Decisions
EWCA Civ	England and Wales Court of Appeal Civil Decisions
EWCA Crim	England and Wales Court of Appeal Criminal Decisions
EWHC	High Court of England and Wales
EUR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgende/r (Singular)
ff.	folgende (Plural)
F. A. Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FG	Festgabe
FGO	Finanzgerichtsordnung
FLR	Family Law Reports
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
F. S. R.	Fleet Street Reports
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949

GmS-OBG	Gemeinsamer Senat der obersten Bundesgerichte
GrCH	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRURInt	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Internationaler Teil
GS	Gedächtnisschrift
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HC	House of Commons
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HL	House of Lords
HM	Her Majesty's
h. M.	herrschende Meinung
HRA	Human Rights Act 1998
H. R. L. R.	Human Rights Law Reports – UK Cases
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSOG	Hessisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz
HSTR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz)
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
J	Judge
JA	Juristische Arbeitsblätter
JEV	Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte
JR	Juristische Rundschau
J. R.	Judicial Review
JSA	Justice and Security Act 2013
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KB	King's Bench (Law Reports)
KLJ	King's Law Journal
K&R	Kommunikation & Recht
lat.	lateinisch
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Lloyd's L. Rep.	Lloyd's Law Report
LQR	Law Quarterly Review
Ltd	limited
Md. J. Int'l L.	Maryland Journal of International Law
MLR	Modern Law Review
MMR	MultiMedia und Recht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland

N&R	Netzwirtschaft und Recht
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OJLS	Oxford Journal of Legal Studies
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PatG	Patentgesetz
PII	public interest immunity
Plc	public limited company
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PTSR	The Public and Third Sector Law Reports
Q. B.	Law Reports, Queen's Bench (3rd Series)
R	Regina/Rex
r.	rule(s)
Reg.-Bl.	Regierungsblatt
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
R. P. C.	Reports of Patent, Design and Trade Mark Cases
S.	Satz, Seite
s.	section(s)
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SCA	Senior Courts Act 1981
sch.	schedule(s)
sec.	section(s)
SGO	Sozialgerichtsordnung
Slg.	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Gerichtshof der Europäischen Union
sog.	sogenannte(n/r)
StPO	Strafprozessordnung
StraFo	StrafverteidigerForum
SÜG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz
TCEA	Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
TKG	Telekommunikationsgesetz
UAbs.	Unterabsatz
UIG	Umweltinformationsgesetz
UKHL	United Kingdom House of Lords
UKPC	United Kingdom Privy Council
UKSC	United Kingdom Supreme Court
UKUT	United Kingdom Upper Tribunal
Var.	Variante(n)
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR	Verwaltungsrecht

VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VS	Verschlusssache
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
W. L. R.	Weekly Law Reports
WuW/E DE-R	Wirtschaft und Wettbewerb – Entscheidungssammlung – Deutschland Rechtsprechung
YBEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZPO	Zivilprozessordnung

Einleitung

A. Hintergrund

Der Antagonismus zwischen dem Interesse an der Öffentlichkeit staatlichen und privaten Wissens und dem Interesse an dessen Geheimhaltung zieht sich durch alle Bereiche des modernen Staats- und Rechtslebens.¹ Die Bevölkerung verlangt mehr und mehr Teilhabe insbesondere an staatlichen Entscheidungsprozessen. Als zentrale Grundlage für diese Entscheidungsprozesse dienen Informationen, über die staatliche Instanzen verfügen. Diese Informationen zeichnen sich durch große Vielfalt und eine besondere Organisation und Systematik aus, was dazu führt, dass die Bevölkerung besonderes Vertrauen in die Richtigkeit staatlich verwalteter Informationen hegt.²

Die Informationen können vom Staat, insbesondere der Verwaltung, selbst gesammelt oder von Privaten zur Verfügung gestellt worden sein, gemein ist ihnen jedoch, dass der Staat sie oft als wertvoll und schützenswert betrachtet.³ Aus diesem Grund sind staatliche Instanzen in vielen Fällen nicht bereit, die systematisierten Informationen mit Privaten zu teilen, sei es aus staatlichen Sicherheitsinteressen, Effektivitätsgesichtspunkten oder aus Rücksichtnahme auf wirtschaftliche Interessen anderer Privatpersonen, die staatlichen Stellen diese Informationen zur Verfügung gestellt haben.⁴ Die Möglichkeit, Wissen⁵ zurückzuhalten oder zumindest seine Veröffentlichung zu kontrollieren, garantiert zunächst einen staatlichen Wissensvorsprung, der aufgrund seiner Exklusivität zu einem Machtvorsprung werden kann.⁶ Die Allgemeinheit fordert hingegen Zugang zu diesem Wissen ein, um staatliche Entscheidungsprozesse und Ent-

¹ Vgl. *Kahl*, in: Haratsch/Kugelmann/Repkewitz (Hrsg.), *Verfassungswandel im Kommunikations- und Informationsstaat*, S. 21. Siehe zum Begriff der Öffentlichkeit unten, S. 11 ff.

² Vgl. *Schoch*, NVwZ 2006, 872 (872); *Trosch*, *Informationen des öffentlichen Sektors*, S. 18; siehe zur besonderen Bedeutung staatlicher Informationen S. 14 ff.

³ Der Begriff des Privaten bildet den Gegensatz zu Staat bzw. zur staatlichen Sphäre, siehe unten, S. 11.

⁴ Vgl. *Schoch*, NVwZ 2006, 872 ff.

⁵ Vgl. zur Unterscheidung zwischen Wissen und Information S. 14 f.

⁶ *Arendt*, *Macht und Gewalt*, S. 41 ff.; *Habermas*, *Faktizität und Geltung*, S. 182 ff.; *Kahl*, in: Haratsch/Kugelmann/Repkewitz (Hrsg.), *Verfassungswandel im Kommunikations- und Informationsstaat*, S. 13; *Schoch*, DÖV 2006, 1 (1).

scheidungen bewerten, beeinflussen und kontrollieren zu können, insbesondere auch, um das Zusammenspiel staatlicher und wirtschaftlicher Akteure nachvollziehen zu können.⁷ Ziel ist es, durch einen freien Wissenszugang eine Wissenssymmetrie zwischen Privaten und dem Staat herzustellen, die perspektivisch zu einer Machtsymmetrie führen kann. Die Öffentlichkeit, die Publizität, von Information ermöglicht diesen freien Wissenszugang.⁸ Die Konstellationen gewinnen beträchtlich an Komplexität, wenn Private, die staatlichen Stellen Informationen zur Verfügung gestellt haben, von einer Veröffentlichung in einem Rechtsstreit, der zwischen der staatlichen Verwaltung und privaten Dritten geführt wird, wirtschaftliche oder sonstige Nachteile, z. B. für Leben und Gesundheit, befürchten.

Dass die Forderung nach Öffentlichkeit in den letzten Jahrzehnten an Brisanz gewonnen hat, hängt auch damit zusammen, dass durch das Internet in einem zuvor unvorstellbaren Maße Zugang zu Wissensbeständen und damit Öffentlichkeit in einem neuen Sinn möglich geworden ist.⁹ Dies führt dazu, dass auch vermeintliche Reservatbereiche einer staatlichen Arkansphäre auf immer weniger Akzeptanz treffen, und zwar im internationalen Maßstab.¹⁰ Es wird deutlich, dass aktive Teile der Bevölkerung immer weniger bereit sind, in einer sich immer weiter digitalisierenden Welt mit zumindest theoretisch unbegrenztem Zugang zu nahezu allen Informationen, Entscheidungen zu akzeptieren, deren Findungsprozesse sich im Verborgenen abspielen. Die Diskussionen um die Enthüllungen von *Edward Snowden*¹¹ und die Internetplattform *Wikileaks* geben davon ein beredtes Zeugnis. Das Freihandelsabkommen TTIP wurde nicht zuletzt deswegen scharf kritisiert, weil es geheim verhandelt wurde.¹² Auf der anderen Seite werden jedoch Bestrebungen, bestimmte Vorgänge geheim zu halten, ebenfalls deutlich. So werden zur Vorsorge gegenüber internationalen terroristischen Aktivitäten Erkenntnisse von Nachrichtendiensten und deren Geheimhaltung immer wichtiger.¹³

⁷ Vgl. dazu BVerfGE 27, 71 (81 f.). Zu sog. „informationsbasierten Konflikten“ im Verwaltungsrechtsschutz *Schmidt-Aßmann*, Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsschutzes, S. 157 ff.

⁸ *Adler*, DÖV 2016, 630 (630).

⁹ So für Informationen *Rossi*, NVwZ 2013, 1263 ff.; *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einleitung, Rn. 14.

¹⁰ Vgl. etwa die Internetplattform *Wikileaks*. Die Seite der Enthüllungsplattform ist online abrufbar unter www.wikileaks.org (zuletzt abgerufen am 06.11.2018). Siehe zu den Informationszugangsgesetzen im deutschen Recht S. 144 ff. und im englischen Recht S. 269 f.

¹¹ Siehe hierzu die Übersichtsseite des britischen *Guardian* unter <http://www.theguardian.com/us-news/edward-snowden> (zuletzt abgerufen am 06.11.2018) und der *Süddeutschen Zeitung* unter http://www.sueddeutsche.de/thema/Edward_Snowden (zuletzt abgerufen am 06.11.2018).

¹² Vgl. *Pernice*, EuZW 2014, 521 (522); *Reuß*, FAZ vom 19. Februar 2015.

¹³ *Posser*, in: *Posser/Wolff*, VwGO, § 99, Rn. 7; *Rudisile*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, § 99, Rn. 6c; *Schmidt-Aßmann*, Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsschutzes, S. 250 f.

Auch für die Rechtsprechung stellt der Antagonismus von Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Wissen ein Grundproblem dar. Dies beginnt schon auf scheinbar technischer Ebene. Im Rahmen von großen gerichtlichen Verfahren mit besonderem Medieninteresse reichen die Zuschauerbänke in der Regel kaum aus. Für den sog. NSU-(Straf-)Prozess war das Bundesverfassungsgericht gefordert, zur Frage des Zugangs und zu einer Art Sitzordnung im Prozesssaal Stellung zu nehmen.¹⁴

Über die Fragen des faktischen Zugangs hinaus ist jedoch auch der „Kampf um Wissen“ vor Gericht durch die Beteiligten härter geworden.¹⁵ Dieser Konflikt wird auch und gerade im Verwaltungsprozess deutlich.¹⁶ Grundkonzept des Verwaltungsprozesses ist das gerichtliche Vorgehen des Privaten, sei es eine juristische oder natürliche Person, gegen Akte der staatlichen Verwaltung.¹⁷ Im Rahmen dieser Prozessart treffen somit staatliche Geheimhaltungs- und private Öffentlichkeitsinteressen wie unter einem Brennglas aufeinander.¹⁸

Erheblich an Komplexität gewinnt das zu untersuchende Konfliktfeld durch die Einbeziehung der mehrpoligen Verwaltungsstreitverhältnisse.¹⁹ So sind staatliche Behörden oft im Besitz von Informationen, die ihnen von Privaten, etwa in einem Genehmigungsverfahren, zur Verfügung gestellt wurden. Wenn es sich dabei um Betriebs- und Geschäftsinformationen handelt, kann deren Offenlegung, beispielsweise im Rahmen der Drittanfechtung einer Genehmigung, mit großen wirtschaftlichen Nachteilen für den ursprünglichen Informationsinhaber verbunden sein.²⁰ Das dualistische Konfliktfeld zwischen staatlichen Geheimhaltungsinteressen und privaten Öffentlichkeitsinteressen wird um die Komponente privater Geheimhaltungsinteressen ergänzt. Auch für diese Problemlage spielt die Digitalisierung die Rolle einer Beschleunigerin. Umfang und Bedeutung der zur Kontrolle erforderlichen Wissensbestände haben sich enorm erweitert. Wissen wird als Rohstoff des 21. Jahrhunderts bezeichnet.²¹ Unternehmen sind daher im wirtschaftlichen Konkurrenzkampf

¹⁴ Vgl. hierzu BVerfG NJW 2013, 1293 ff.

¹⁵ Vgl. *Schüly*, „in camera“-Verfahren; *Wolfshohl*, „in camera“-Verfahren und die Arbeiten von *Linßen* unter besonderer Berücksichtigung des Telekommunikationsregulierungsrechts und *Sawang* unter Berücksichtigung des Schiedsverfahrens: *Linßen*, Schutz von Unternehmensgeheimnissen; *Sawang*, Geheimhaltung und rechtliches Gehör im Schiedsverfahren. Vgl. zu den ansteigenden Zahlen von Verfahren mit Bezug zu sicherheitsdienstlich relevanten Informationen in England: Green Paper, Justice and Security, Rn. 1.51.

¹⁶ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes, S. 245 ff.

¹⁷ Vgl. *Schmidt-Aßmann/Schenk*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Einleitung, Rn. 1.

¹⁸ Vgl. *Berg*, FS Menger, 537 (555).

¹⁹ Vgl. BVerfGE 115, 205 (233 ff.).

²⁰ Vgl. BVerfGE 115, 205 (233 ff.). Siehe dazu insbesondere die Ausführungen zum Sonderverwaltungsprozessrecht unten, S. 121 ff.

²¹ So für Informationen *Rossi*, NVwZ 2013, 1263 ff.; *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einleitung, Rn. 14.

noch mehr als in der Vergangenheit auf den Schutz dieser Ressource angewiesen.²²

B. Ziele, Methode und Gang der Untersuchung

Bei dem Gegensatz zwischen Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen handelt es sich um ein internationales Phänomen.²³ Daher ist es angezeigt, für eine rechtswissenschaftliche Durchdringung des Problems nicht nur eine einzige Rechtsordnung in den Blick zu nehmen, sondern rechtsvergleichend anzusetzen.²⁴

Vor limitierenden Faktoren der Rechtsvergleichung im Bereich des Staats- und Verwaltungsrechts, der besonderen Abgeschlossenheit und territorialen Begrenztheit, der indisponiblen Natur desselben und dem fehlenden normierten Zwang zur Anwendung ausländischen Rechts, wird zwar teilweise gewarnt.²⁵ Allerdings zeigt zunächst eine historische Betrachtung, dass diese Warnung relativierungsbedürftig ist. Bereits im 19. Jahrhundert wurde die Rechtsvergleichung zur Erneuerung der deutschen Rechtsordnung auch im Staats- und Verwaltungsrecht herangezogen.²⁶ Genannt werden müssen insbesondere die Werke der Juristen *Mohl*²⁷ und *Gneist*²⁸, auf die im Laufe der Darstellung noch Bezug genommen wird. Mindestens ebenso bedeutsam wie das historische Argument ist der Umstand, dass in Zeiten der Globalisierung rechtliche Auseinandersetzungen zunehmend eine internationale Dimension annehmen. Dahinter steht die erhöhte Mobilität von Menschen und Sachen bei gleichzeitiger Verdichtung der Kommunikations- und Interaktionsräume. Schon aufgrund der sich daraus ergebenden praktischen Bedürfnisse ist eine vergleichende Betrachtung rechtlicher Regelungen angebracht.²⁹ Besonderheiten der jeweiligen Rechtsordnun-

²² *Rossi*, NVwZ 2013, 1263 ff.; *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einleitung, Rn. 14.

²³ *Craig*, Administrative Law, Rn. 13-027. Vgl. die Arbeiten zur Geheimhaltung im Verwaltungsprozess in Frankreich von *von Egidy*, Vorlagepflicht, und zur Geheimhaltung im Verfahren vor den europäischen Gerichten von *Benedikt*, Geheimnisschutz. Zum Spannungsverhältnis zwischen effektivem Rechtsschutz und Geheimhaltung im Unionsrecht *Wiater*, JuS 2015, 788 ff. Siehe zudem auch das Green Paper, Justice and Security, Appendix J, S. 61 ff.

²⁴ Siehe zum Rechtsvergleich ausführlich insbesondere *Kischel*, Rechtsvergleich, und zum Verwaltungsrechtsvergleich *Schönberger*, in: IPE IV, § 71.

²⁵ *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, S. 4.

²⁶ *Heyen*, JEV 8 (1996), 163 (163 f.); *Mayer*, in: Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, 167 (168); *Starck*, JZ 1997, 1021 (1022). Bereits Aristoteles erfasste für die Konkretisierung der Prinzipien der Staatslehre 158 griechische Verfassungen, vgl. *Krüger*, FS Kriele, 1393 (1393).

²⁷ *Mohl*, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaft I.

²⁸ *Gneist*, Das englische Verwaltungsrecht, Teil 1; *Gneist*, Das englische Verwaltungsrecht, Teil 2.

²⁹ *Mayer*, in: Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, 167 (169); *Sommermann*, DÖV 1999, 1017 (1019).

gen und Rechtstraditionen kommen im Öffentlichen Recht – dies sei den Kritikern des Rechtsvergleichs in diesem Rechtsgebiet zugestanden – in größerem Maße zum Ausdruck. Um diesen Rechtstraditionen gerecht zu werden, bedarf der Vergleich von öffentlich-rechtlichen Systemen einer (rechts-)historischen Einordnung, da die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Rechtsordnung im Öffentlichen Recht nur vor dem Hintergrund der jeweiligen historischen Entwicklungen zu verstehen sind.³⁰

Erster Schritt bei der Durchführung eines Rechtsvergleichs ist zunächst die Wahl der zu vergleichenden Rechtsordnungen. Aufgrund des gemeinsamen europäischen Hintergrunds³¹, der ähnlichen kulturellen, gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen, denen England und Deutschland sich in einer globalisierten und digitalisierten Welt im Hinblick auf den Umgang mit Wissen und Informationen stellen müssen, erscheinen die Ansätze, die in England und Wales zur Lösung des Konfliktes im (Verwaltungs-)Prozess gefunden wurden, als erkenntnisversprechender Vergleichsgegenstand.³²

Die überwiegende Meinung in der Lehre geht davon aus, dass der Vergleich innerhalb verwandter Rechtsordnungen, die ähnliche Sachprobleme und eine ähnliche Rechtsstruktur aufweisen, am ergiebigsten ist.³³ Man könnte nun anführen, dass England und Deutschland keine ähnlichen Rechtsstrukturen aufweisen, da es in England einen Verwaltungsprozess im engeren Sinne vor einer eigens dafür geschaffenen Gerichtsbarkeit nicht gibt.³⁴ Für einen Vergleich ist jedoch keine Identität der Rechtsstrukturen erforderlich. Beide Rechtsordnungen zeichnen sich durch die Existenz grundlegender Regelungen, Verfassungen, aus, die in allen Rechtsbereichen ihren Einfluss entfalten und anhand derer auch

³⁰ Schönberger, in: IPE IV, § 71, Rn. 14.

³¹ Gemeint ist hier nicht die Europäische Union, sondern das geografische Europa.

³² Der Einfachheit halber soll im Folgenden vom englischen Recht gesprochen werden, auch wenn grundsätzlich das englische und walisische Recht gemeint sind. Auf die schottische und die nordirische Rechtsordnung soll dagegen nicht eingegangen werden. England und Wales sind hier als Landesteile des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zu verstehen, Staatsqualität hat jedoch nur das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (engl. „United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland“). Großbritannien umfasst die Territorialgebiete des Königreichs England, des Fürstentums Wales und des Königreichs Schottland. Vgl. zum Ganzen von Bernstorff, Einführung in das englische Recht, S. 1; Kleve/Schirmer, in: Schneider, Verwaltungsrecht in Europa, S. 40; Jansing, Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals, S. 42. Das rechtliche und politische System des Vereinigten Königreichs ist grundsätzlich als Einheit zu betrachten, nichtsdestoweniger existieren Unterschiede vor allem zwischen dem englischen und dem schottischen Verwaltungsrecht, vgl. Epiney, NVwZ 2014, 465 (Fn. 4).

³³ Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 33; Krüger, FS Kriele, 1393 (1404); Mössner, AöR 99 (1974), 193 (214). Anders beispielsweise Martinez, der lediglich eine demokratische Legitimation beider Rechtsordnungen fordert, Martinez, in: Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, 153 (161 f.).

³⁴ Siehe zur Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in England unten, S. 151 ff.

parlamentarische Gesetze überprüft werden können.³⁵ Darüber hinaus sind beide Staaten Mitglied der Europäischen Menschenrechtskonvention, sie bekennen sich daher zu den gleichen rechtlich verbindlichen, grundlegenden Werten des menschlichen Zusammenlebens in Europa.³⁶ Außerdem sind sowohl der englische als auch der deutsche Rechtskreis trotz ihrer Unterschiede vom Römischen Recht³⁷ und dem lateinischen Christentum geprägt.³⁸ Eine ähnliche Rechtsstruktur ist somit gegeben.³⁹

Da auch in England Prozesse über Gegenstände geführt werden, die im deutschen Rechtssystem als Verwaltungsprozesse qualifiziert werden würden⁴⁰ und es auch in Deutschland Prozesse gibt, die zwar als Verwaltungsprozesse zu qualifizieren sind, jedoch explizit anderen Gerichten als den Verwaltungsgerichten zugewiesen sind⁴¹, besteht zudem eine gegenstandsbezogene Vergleichbarkeit. Aufgrund ähnlicher gesellschaftlicher Herausforderungen kann auch davon ausgegangen werden, dass in beiden Rechtsordnungen vergleichbare Sachprobleme bestehen.⁴²

Auf dieser Grundlage kann der Vergleich unterschiedlicher Rechtsordnungen, die aus historischen und kulturellen Gründen jeweils andere Verfahren zur Lösung ähnlicher oder gleicher Sachverhalte entwickelt haben, seine Vorteile voll entfalten. Er verspricht in erster Linie einen unbefangenen, frischen Blick auf die jeweils andere Rechtsordnung. Probleme und Lösungen des jeweiligen Rechtssystems verlieren auf diese Weise ihren Absolutheitscharakter, den sie bei einer isolierten Betrachtung annehmen können. Dies gilt auch, wie zu zeigen sein wird, für die hier thematisierten jeweiligen Lösungsansätze für den Antagonismus zwischen Öffentlichkeit und Geheimhaltung in zwei- oder mehrpoligen Konfliktkonstellationen.

I. Ziele

Ziel ist zunächst der Vergleich beider Rechtsordnungen im Hinblick auf den Gegensatz zwischen Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen, der bereits für sich insoweit zu einem Erkenntnisgewinn führt, weil Eigenheiten sowie Vor- und Nachteile der jeweiligen Rechtsordnung bzw. die Relativität recht-

³⁵ Siehe zum deutschen Verfassungsrecht S. 43 ff. und zum englischen S. 169 ff.

³⁶ Siehe unten, S. 22 ff.

³⁷ Die deutsche Rechtsordnung allerdings stärker als die englische.

³⁸ *Starck*, JZ 1997, 1021 (1026).

³⁹ Siehe dazu speziell zum Verwaltungsprozess unten, S. 280 f.

⁴⁰ Siehe dazu die Definition eines Verwaltungsprozesses unten, S. 16 ff.

⁴¹ Siehe dazu beispielsweise zum Kartellrecht unten, S. 129 ff.

⁴² Vgl. *Grosche*, Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes; *Jansing*, Verwaltungsschutz durch tribunals; *von Loeper*, Verwaltungsrechtspflege in England; *Riedel*, Kontrolle der Verwaltung im englischen Rechtssystem; *Schirmer*, Konstitutionalisierung des englischen Verwaltungsrechts.

licher Denkmuster deutlich werden.⁴³ Darüber hinaus ermöglicht die Rechtsvergleichung den Zugang zu verrechtlichten Erfahrungswerten, den Lösungsansätzen, die vor dem Hintergrund ähnlicher gesellschaftspolitischer Probleme in anderen Rechtsordnungen gewonnen wurden.⁴⁴ Außerdem kann die Rechtsvergleichung auch der Rechtsfindung⁴⁵ dienen, ohne dass man jedoch daraus zwangsläufig folgern muss, dass es sich dabei um eine weitere Auslegungsmethode handelt.⁴⁶

Die Untersuchung erschöpft sich allerdings nicht in einem erkenntnisgewinnenden Vergleich, vielmehr soll ihr auch eine rechtspolitische Dimension zukommen.⁴⁷ Es soll erforscht werden, ob bestimmte zielführende Lösungsinstitute übernommen bzw. transplantiert⁴⁸ werden können, um eine normative Konfliktlösung zu erreichen, die einen möglichst optimalen Interessenausgleich erzielt. Dass rechtsvergleichend begründete Reformen auch in Deutschland nicht unmöglich sind, zeigen zwei neuere Rechtsinstitute, die Einführung von Mediationsverfahren nach amerikanischem Vorbild und die Europa- bzw. weltweite Verbreitung der skandinavischen Ombudsmann-Idee.⁴⁹

II. Methode

Um zu verhindern, dass der Verweis auf die Lösungsansätze der jeweils anderen Rechtsordnung unqualifiziert geschieht und zur Übernahme von Rechtsinstituten führt, die in der jeweils übernehmenden Rechtsordnung als Fremdkörper betrachtet werden, z. B. wegen kultureller Bedingungen, ist die Methodik des Vergleichs von besonderer Bedeutung.

⁴³ Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 31; Sommermann, DÖV 1999, 1017 (1020); Starck, JZ 1997, 1021 (1023).

⁴⁴ Epiney, NVwZ 2014, 465 (465); Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 387 (404 f.).

⁴⁵ Vgl. dazu die Beispiele für rechtsvergleichende Argumentationen der deutschen Rechtsprechung bei Mössner, AöR 99 (1974), 193 (229 ff.). Siehe dazu auch die Darstellung der Debatte in den Vereinigten Staaten zur Zulässigkeit gerichtlicher Rechtsvergleichung bei Martinez, in: Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, 153 (162 ff.). Vgl. zur rechtsvergleichenden Argumentation der englischen Rechtsprechung beispielsweise *Secretary of State for the Home Department v. MB* [2007] UKHL 46, [2008] 1 A. C. 440 Rn. 30 ff., per Lord Bingham. Siehe zudem auch das Green Paper, Justice and Security, Appendix J, S. 61 ff.

⁴⁶ Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 35. Für die Anerkennung der Rechtsvergleichung als fünfte bzw. sechste Auslegungsmethode spricht sich insbesondere Häberle, JZ 1989, 913 ff. aus. Kritisch zu dieser Ansicht äußert sich unter anderem Sommermann, DÖV 1999, 1017 (1025).

⁴⁷ Vgl. zur Unterscheidung zwischen Erkenntniszwecken und rechtspolitischen Zwecken der Rechtsvergleichung Sommermann, DÖV 1999, 1017 (1025).

⁴⁸ Watson, Legal Transplants, S. 10 f.

⁴⁹ Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 34; Sommermann, DÖV 1999, 1017 (1021).

Grundlegende Voraussetzung für die Durchführung eines Vergleiches ist zunächst die Bildung eines gemeinsamen Bezugspunktes, einer gemeinsamen Rechtsfrage, anhand derer die Rechtsordnungen untersucht werden.⁵⁰ Um Missverständnisse zu vermeiden, muss dabei versucht werden, so weit wie möglich Begriffe zu verwenden, die sich auf die Regelung von Lebensproblemen beziehen und nicht einfach aus einer Rechtsordnung übernommen werden.⁵¹ Bezugspunkt dieser Arbeit ist die Frage, inwieweit der Antagonismus zwischen Öffentlichkeits- und Geheimhaltungsinteressen in einem Verwaltungsprozess bzw. einem funktionalen Äquivalent in den Rechtsordnungen gelöst wird. Beide Parameter, sowohl die Interessen an Öffentlichkeit als auch die Interessen an Geheimhaltung von staatlichem Wissen in einem Prozess, sind abstrakt genug formuliert, um einen Vergleich durchführen zu können, ohne von Definitionen und Begrifflichkeiten der jeweiligen Rechtsordnung (fehl-)geleitet zu werden.

Ausgangspunkt des Vergleichs zweier Rechtsordnungen sind die jeweiligen Rechtsnormen.⁵² Um einen präzise definierten Ansatzpunkt zu finden, soll dem Vergleich in der vorliegenden Arbeit der Rahmen des Verwaltungsprozesses zugrunde gelegt werden, wie er durch das deutsche Prozessrecht geprägt ist. Da jedoch im englischen Rechtssystem kein direktes Gegenstück existiert, muss ein funktionaler Vergleich gewählt werden. D. h., es soll sich nicht strikt am Wortlaut einer Rechtsordnung orientiert werden, vielmehr sollen die Institute verglichen werden, die die gleiche Aufgabe, die gleiche Funktion im jeweiligen Recht erfüllen, die funktionalen Äquivalente also.⁵³ Bei einem rein an der sprachlichen Begrifflichkeit orientierten Vergleich bestünde die Gefahr, zu verkennen, dass gleiche Begrifflichkeiten in unterschiedlichen Rechtsordnungen nicht immer die gleiche Bedeutung haben.⁵⁴ Daher sollen die Rechtsnormen hinsichtlich ihrer jeweiligen historischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen gegenübergestellt werden.⁵⁵ Insbesondere eine historische Betrachtung ist von Bedeutung, da das Staats- und Verwaltungsrecht besonderen Bezug zu den historisch gewachsenen Staats- und Gesellschaftsordnungen aufweist.⁵⁶ Auch die sozialen und kulturellen Einflüsse sind nicht zu vernachlässigen, da das Recht sich auf die Lebensrealität der jeweiligen Ge-

⁵⁰ Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 35; Sommermann, DÖV 1999, 1017 (1023).

⁵¹ Starck, JZ 1997, 1021 (1027).

⁵² Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 38; Sommermann, DÖV 1999, 1017 (1021).

⁵³ Vgl. zum sog. funktionalen Rechtsvergleich Esser, Grundsatz und Norm, S. 349 f.; Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 38; Müßig, Recht und Justizhoheit, S. 37 f.; Sommermann, DÖV 1999, 1017 (1023); Starck, JZ 1997, 1021 (1027); Zweigert/Kötz, Rechtsvergleichung, S. 33 f.

⁵⁴ Starck, JZ 1997, 1021 (1027).

⁵⁵ Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 38; Sommermann, DÖV 1999, 1017 (1022).

⁵⁶ Starck, JZ 1997, 1021 (1028).

sellschaften bezieht und diese gestaltet.⁵⁷ Würde der Vergleich sich lediglich am kodifizierten Recht orientieren, ohne die Lebenswirklichkeit bzw. die rechtliche Praxis zu berücksichtigen, wäre der Vergleich von der Praxis losgelöst und letztendlich unzuverlässig.⁵⁸

Der funktionale Vergleich von Lösungsansätzen verschiedener Rechtsordnungen beinhaltet bereits die Annahme, dass Konfliktlösungsmodelle grundsätzlich in andere Rechtsordnungen transplantiert werden können.⁵⁹ Ob dies allerdings in Bezug auf das einzelne Lösungsmodell möglich ist, kann nur anhand des jeweiligen Einzelfalles ermittelt werden.⁶⁰ Maßstab hierfür ist es, inwieweit die Integrationsfähigkeit des Transplantats in das neue Rechtssystem gegeben ist. Dabei sind als Kriterien rechtshistorische bzw. -kulturelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede heranzuziehen.⁶¹

III. Gang der Untersuchung

Um im Rahmen dieses Vergleiches die unterschiedlichen Lösungsansätze des englischen und des deutschen Rechts analysieren zu können, sollen die oben erwähnten Begrifflichkeiten „Öffentlichkeit“, „Geheimhaltung“, „Information“, „Wissen“ und „Verwaltungsprozess“ in einem ersten Schritt näher ausgeführt (Kapitel 1) und die Auswirkungen der Europäisierung auf beide Rechtsordnungen dargestellt werden (Kapitel 2). In einem zweiten Schritt werden die jeweiligen Lösungsansätze in Deutschland und England nacheinander vorgestellt. Im Rahmen dieser Vorstellung soll zunächst auf historische und verfassungsrechtliche Grundlagen der jeweiligen Rechtsordnungen eingegangen werden, soweit sie für das vorliegende Thema unmittelbar relevant sind. Erst nachdem dadurch historische und kulturelle Besonderheiten der jeweiligen Rechtsordnungen aufgezeigt wurden, sind die jeweiligen Lösungsmodelle darzustellen, zu analysieren und kritisch zu hinterfragen (siehe Kapitel 3 bis 7 zum deutschen und Kapitel 8 bis 12 zum englischen Recht). Schließlich ist ein Vergleich der Lösungsansätze durchzuführen und zu erwägen, inwieweit bestimmte Lösungsansätze der englischen Rechtsordnung in die deutsche Rechtsordnung transplantiert werden sollen und können (Kapitel 13).

⁵⁷ Sommermann, DÖV 1999, 1017 (1023).

⁵⁸ Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 39.

⁵⁹ Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 41; Starck, JZ 1997, 1021 (1029).

⁶⁰ Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 41; Starck, JZ 1997, 1021 (1028 f.).

⁶¹ Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, S. 380. Siehe dazu unten, S. 280 ff.

Register

Für die Registrierung von Fachausdrücken, die in der jeweils anderen Rechtssprache ähnlich gelagerte Sachverhalte bezeichnen, wurde folgende Regelung getroffen: Bei weitgehender Äquivalenz (direkte Übersetzbarkeit) erscheint die Zählung bei der alphabetisch zuerst auftretenden sprachlichen Variante (jeweils mit der Übersetzung in Klammern). Das Zweitaufreten in der jeweils anderen Sprache wird mit einem *Siehe-*Verweis versehen. Bei partieller Inkongruenz sind getrennte Zählungen und ein *Siehe-*auch-Verweis erforderlich.

- Absolutismus 33, 37, 153
Abwägungsentscheidung (balancing exercise) 230, 238 f.
acknowledgment of service (Zustellungsnachweis) 195, 214
administration of justice 166, 174, 184, 202, 232, 238 f.
Administrative Court 153, 157, 189, 220
administrative law 24–26, 151–153, 155–173, 178–181
Akteneinsicht 53, 77 f., 102, 122–114, 118, 123, 127, 129, 131, 136–139, 144–148, 150, 274, 276, 283
Aktenprozess 37 f.
Alles-oder-Nichts-Entscheidung 118, 134 f., 141, 233, 247 f., 270, 276–279
Alliiertes Kontrollrat 36
Amtsbetriebsgrundsatz (case management) 202, 211
Amtsermittlungsgrundsatz (inquisitorial approach) 69 f.
Ancien Régime 37
Anwalt 133, 195, 209, 216, 227–230, 239 f., 244, 248, 256, 266, 271, 277, 286–290, 292; *siehe auch* special advocate
appeal 158, 161, 166, 189, 201, 203, 205 f., 211, 218, 259, 261, 269; *siehe auch* Rechtsmittel; statutory appeal
Arkansphäre 11 f., 14
Attorney General (Kronanwalt) 24, 164, 171 f., 180 f., 196, 256
Audi alteram partem 194
Audienzen 38
Aufenthaltsrecht 281
Aufklärung (Epoche) 12, 38, 273
Ausschluss der Beteiligten 76, 80, 82, 102, 134, 165, 167, 182, 202, 243, 246, 277, 283, 293
Ausschluss des Publikums 29, 65, 72–75, 81, 102, 139, 148, 166, 177, 184, 198–200, 202, 210, 232, 243, 246, 248, 255, 260, 264, 276–278, 283, 286, 291, 293
Ausschlussverfahren 75, 201
Äußerungsrecht des Betroffenen 53, 129, 285
Auswärtige Beziehungen 91, 266
balancing exercise, *siehe* Abwägungsentscheidung
Beccaria, Cesare (1738–1794), Jurist 39
Bentham, Jeremy (1748–1832), Sozialphilosoph, Jurist 164
Berichtspflicht 262, 279, 290
Berufsfreiheit *siehe* Grundrechte, Art. 12 GG
Beteiligtenausschluss, *siehe* Ausschluss der Beteiligten
Beteiligtenöffentlichkeit 20, 28 f., 32, 37, 40, 52 f., 56 f., 59, 65, 67, 77–79, 127,

- 134, 163, 165, 178–183, 186 f., 189, 193–195, 202, 208 f., 211, 229, 234, 241, 251 f., 257, 260, 263–265, 271–274, 277–280, 286, 290; *siehe auch* natural justice
- Betriebsgeheimnisse (trade secrets; commercially sensitive information) 60–62, 65, 74 f., 79, 96–100, 105, 122 f., 125–127, 131 f., 135 f., 140, 143, 149, 185, 187, 200, 210, 228, 232–235, 244, 246–249, 267 f., 270 f., 275, 277, 282–284, 288 f.; *siehe auch* Geheimhaltungsinteressen, private
- Beweisaufnahme 39, 53, 77, 112, 179, 192, 203, 221
- Beweisforschung (fishing expedition) 225
- Beweislast (burden of proof) 70, 79, 118 f., 129, 141, 149, 193, 214, 247, 255, 276, 279
- Bildung 12 f., 34
- Bill of Rights (1689) 24, 170, 172
- Brexit 22
- Bundesgesetz 23, 32
- Bundesgesetzgeber 23; *siehe auch* Bundestag
- Bundesnetzagentur 122–126, 128
- Bundestag 104, 290–292; *siehe auch* Bundesgesetzgeber; Parlament, deutsches
- Bundesverfassungsgericht 19, 23, 27 f., 43 f., 49–52, 57–59, 61, 63–65, 71, 81–83, 100, 103–105, 111, 135, 140, 142–144, 148, 169, 187, 232, 276, 287
- Bundesverwaltungsgericht 18, 36, 41, 82 f., 86, 92, 94–96, 98–100, 102 f., 105–111, 113, 116–121, 123–125, 127–129, 133, 137–143, 145–149, 275, 284, 287, 292
- burden of proof, *siehe* Beweislast
- Bürgertum (historischer Begriff) 11 f., 34, 37, 41
- Carolina (1532) 38
- case management, *siehe* Amtsbetriebsgrundsatz
- Charles I. (1600–1649), englischer König 153
- Charta der Grundrechte (EU) 22, 31; *siehe auch* Grundrechte
- civil rights 28, 166, 270; *siehe auch* Grundrechte
- claim form 191, 195, 214
- closed hearing 255, 260
- closed judgement 261, 270, 278
- closed material procedure 183, 209, 234, 240, 244, 251–266, 269–271, 274, 277–284, 286
- commercially sensitive information, *siehe* Betriebsgeheimnisse
- Common Law 24, 151–156, 162 f., 165, 167, 171, 175–183, 196 f., 229, 234 f., 263 f.
- confidentiality ring 186, 233 f., 246, 249, 268, 271, 277, 279, 282, 286
- Constitutional Reform Act (2005) 157
- Contempt of Court Act (1981) 201 f., 218, 226 f., 230
- Court of Appeal 25, 154, 157, 160 f., 176, 182, 197, 204, 243, 259, 261, 269
- Court of Chancery 152, 163
- court of record 160
- Courts and Legal Services Act (1990) 256
- Crown Office List 157
- Crown Privilege 235
- Curia Regis 152
- Daten, personenbezogene 31, 60, 97 f., 184, 228, 231 f., 267
- Datenschutz 14 f., 94, 248, 293
- Defizit, demokratisches 46, 58
- Demokratieprinzip 45, 49, 51, 58, 64, 174
- Deutsche Telekom AG 61; *siehe auch* Telekommunikationsrecht
- Dicey, Albert Venn (1835–1922), Jurist 24, 34, 155 f., 166, 170, 172
- disclosure 163, 165, 167, 183 f., 192 f., 196, 205, 208 f., 213–218, 221–231, 233–236, 238 f., 241–245, 248, 251, 266–269, 274 f., 280; *siehe auch* Offenlegungspflicht; Vorlagepflicht
- Dispositionsgrundsatz 68, 70, 191 f., 207

- Dokument 55, 108, 163, 165, 167, 169, 176 f., 181, 184, 191, 193, 197, 205, 208 f., 212–214, 216–230, 232–234, 236–248, 252, 254 f., 260, 262, 266, 268, 270, 274–276, 284, 291
 – Dokument, elektronisches 83–85, 88, 112, 114, 117, 224, 227
- Dorfgericht 38
- Drittbeteiligung 149
- duty of candour 192 f., 211, 213–218, 220, 222, 228, 242, 248, 274 f., 280; *siehe auch* Offenlegungspflicht; Vorlagepflicht
- duty of search 224
- Eigentum 57, 62, 98, 105
- Eigentumsfreiheit, *siehe* Grundrechte, Art. 14 GG
- Einsichtnahme, *siehe* Akteneinsicht
- Eisenbahnrecht 203
- Elektrizitätsrecht 203
- Enterprise Act (2007) 234 f.
- Entschädigung 210
- equality of arms (Waffengleichheit, prozessuale) 55 f., 65, 69, 88, 178, 285; *siehe auch* Ungleichgewicht, prozessuales
- Equity-Gerichte 151, 153 f., 163–165, 167, 193
- Erlaubnisverfahren 203–205
- Ermessen 89, 96, 99–102, 116 f., 125, 139 f., 146, 149
- Europäische Menschenrechtskonvention 19, 22–32, 49, 51 f., 59, 65, 171, 175–177, 179, 183–187, 194, 199, 212, 220, 231 f., 270, 279, 281, 285
- Europäische Union, Recht 4 f., 22, 31, 95 f., 101, 147, 170 f.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 19, 26 f., 29 f., 52, 252, 265 f., 287 f.
- Europäisches Parlament 95
- Europäisierung 9, 21
- European Communities Act (1972) 170–172
- Exekutive 43, 58, 63 f., 68, 72, 85, 90, 116, 156, 173 f., 185–187, 200, 236 f.
- Fachsenat 82, 101 f., 104, 106, 108–112, 114–116, 118 f., 122, 133 f., 147 f., 275–277, 283
- Feuerbach, Paul Johann Anselm Ritter von (1795–1833), Jurist 20, 39–41, 44, 65, 164
- fishing expedition, *siehe* Beweisforschung
- Folter 38
- Franks-Bericht (1957) 159, 165 f.
- Französische Revolution (1789–1795) 39, 48 f.
- Freedom of Information Act (2000) 206, 269 f.
- Freigabeerklärung 101
- Friedensrichter 154
- Friedrich II. (1712–1786), preußischer König 37
- Fristen 27 f., 31, 107, 126, 129, 136, 202, 204 f., 241, 257 f.
- Gasversorgungsrecht 203
- Geheimdienst 2, 63, 90 f., 98, 237, 256, 293
- Geheimhaltungsinteressen, private 13, 16, 29, 31, 59, 81, 94–101, 105, 112 f., 118, 121 f., 127; *siehe auch* Betriebsgeheimnisse
- Geheimhaltungsinteressen, staatliche 14, 20 f., 29, 32 f., 37, 55, 57, 59, 62, 65, 74 f., 79, 88–94, 101–105, 111–114, 119, 121, 125–127, 129–135, 143, 235–241, 248, 254 f., 265 f., 268, 275–277; *siehe auch* public interest immunity; Staatsgeheimnis
- Geheimverfahren 20, 106, 111, 116, 251, 253, 255, 260–263, 271, 274 f., 278 f., 287
- Gemeinwohlorientierung 11, 57
- Geschäftsgeheimnisse, *siehe* Betriebsgeheimnisse
- Gesetzesbindung 43, 46, 58
- Gesetzesvorbehalt 57 f.
- Gewahrsam 222, 247
- Gewaltenteilung 43, 62–64, 185, 187, 200, 290
- gisting 257 f., 260, 278

- Gleichheitsgrundsatz, *siehe* Grundrechte, Art. 3 GG
- Glorious Revolution (1689) 170, 172
- Gneist, Rudolf von (1816–1895), Jurist 4, 34
- Großanlagengenehmigung 55
- Grundgesetz 21, 23, 32, 36, 40, 43, 47, 51 f., 59, 62, 64, 91; *siehe auch* Verfassung, Bundesrepublik Deutschland
- Grundrechte 22 f., 28, 31, 43, 57–59, 64, 69, 95, 99, 112, 137, 139, 270, 285
- *siehe auch* civil rights
 - *siehe auch* Charta der Grundrechte (EU)
 - Art. 3 GG (Gleichheitsgrundsatz) 55, 285
 - Art. 5 GG (Informationsfreiheit) 12, 30, 48 f., 51, 57, 71, 85, 220, 230, 280, 285, 291
 - Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit) 220
 - Art. 9 GG (Religionsfreiheit) 220
 - Art. 12 GG (Berufsfreiheit) 30, 61, 65, 74, 135 f., 285, 289
 - Art. 14 GG (Eigentumsfreiheit) 61 f., 98
 - Art. 19 GG (Recht auf effektiven Rechtsschutz) 65, 67, 74, 83, 97–100, 103, 119, 128, 137, 143, 149, 181, 279, 285
- Grundrechtseingriffe 46, 59
- Hauptsachegericht 82, 85 f., 102, 104, 106, 115, 118 f., 122–124, 127, 134, 138, 147, 191, 241
- Hauptverfahren 134, 141, 196, 198, 246, 249, 269, 276, 278, 283
- Henry I. (1068–1135), englischer König 152
- House of Lords 24, 26, 154, 156 f., 164 f., 170, 172 f., 176–178, 180–182, 184, 186, 190, 219 f., 222, 231, 235, 238–240, 244, 277
- High Court 25, 154, 157, 160, 184, 189, 204, 220, 222, 232, 256, 277
- human dignity 194; *siehe auch* Menschenwürde
- Human Rights Act (1998) 21, 24 f., 27 f., 32, 171 f., 186, 194, 205, 209, 211, 217, 219–221, 248, 281
- In-camera-Verfahren 81, 87, 95, 99, 102, 104–112, 115, 117–119, 121–127, 129, 133–138, 142–144, 147–149, 251, 269 f., 275 f., 279–285, 288, 290, 292
- Information
- Informationelle Selbstbestimmung 59 f.
 - Informationsfreiheit, *siehe* Grundrechte, Art. 5 GG
 - Informationsgleichgewicht 265
 - Informationsrecht 53
 - Informationsverweigerung 88, 279, 283
 - Informationsvorsprung 56, 85, 215, 218, 223, 248, 275
 - Informationszugang 87, 94 f., 100–104, 135, 144–147, 149, 206, 269–271, 276, 279 f., 283 f.
- injunction 157, 201
- Inquisitionsverfahren 38
- inquisitorial approach, *siehe* Amtsermittlungsgrundsatz
- inspection 222, 227–229, 233, 235, 237, 241, 245 f., 248, 267, 275, 277; *siehe auch* Akteneinsicht
- judicial review 156–161, 166, 180 f., 187–203, 205–215, 217–219, 221–223, 231, 233, 244–248, 252 f., 255, 260, 266 f., 269, 273–275, 279–281, 283
- Judikative 44, 46–48, 58 f., 65, 85, 166 f., 171, 182
- Justice and Security Act (2013) 252, 265, 270
- Kabinettsjustiz 37
- Kafka, Franz (1883–1924), Schriftsteller 264
- Kammerjustiz 33, 38
- Kant, Immanuel (1724–1804), Philosoph 39, 65, 164
- Kartellrecht 16, 20, 82, 105, 121–123, 129–134, 140, 234, 284, 288
- Kinder- und Jugendschutz 199 f.

- Klagebefugnis 190, 204 f.
 Klageerwiderung 195, 214
 Konfliktkonstellation
 – mehrpolige 6, 20, 99, 101, 104 f., 117, 119, 122, 129 f., 135, 139–142, 144, 149, 271, 279
 – zweipolige 20, 104, 116, 119, 139–141
 Konzentrationsgrundsatz 70
 Kosten 36, 105, 117, 159, 163, 190, 192, 202, 218, 223–225
 Kronanwalt, *siehe* Attorney General
 Kybernetik 14
- Labour Party 24
 legal profession privilege (Vertrauensverhältnis) 228 f.
 Leggatt Report (2001) 159, 166
 Legislative 43, 45, 58, 169
 Legitimation 5, 25, 45–48, 58 f., 65, 174, 187, 286, 290
 Liberals 155
 Lloyd George, David (1863–1945), britischer Premierminister 155
 Lord Chancellor 159 f.
- Magna Charta 172
 Mediationsverfahren 7
 Meinungsbildung, politische 12–14, 47 f.
 Meinungsfreiheit, *siehe* Grundrechte, Art. 5 GG
 Menschenwürde 194; *siehe auch* human dignity
 Militär 236–239
 mirror principle 26
 Mohl, Benjamin Ferdinand von (1766–1845), Jurist 4, 34
 Müller-Arnold-Prozess 37
 Mündlichkeit 20, 37, 40, 71, 76, 78, 196, 209
- Nachrichtendienst, *siehe* Geheimdienst
 national security (nationale Sicherheit) 1, 28, 30, 43, 73, 75, 185 f., 199, 210, 236 f., 239, 252, 254, 259, 265 f., 280, 285
 Nationale Sicherheit, *siehe* national security
 Nationalsozialismus 35
- natural justice 20, 163, 178 f., 183, 193–195, 208, 211, 263–265, 271; *siehe auch* Beteiligtenöffentlichkeit
 Nemo iudex in causa sua 194
 Normhierarchie 23, 172
 NSU-Prozess 3
- Obergerichte, englische 25
 Oberverwaltungsgericht 35 f., 82, 98, 102 f., 107–109, 113, 117 f., 120 f., 133, 139, 147, 275, 284
 Offenlegungspflicht 61, 192 f., 203, 207 f., 213–218, 222 f., 225–229, 241, 248, 267 f., 274; *siehe auch* disclosure; duty of candour; Vorlagepflicht
 Öffentliches Recht 5, 18 f., 21, 41, 67, 155, 167, 262; *siehe auch* public law
 Öffentlichkeit
 – *siehe auch* natural justice
 – *siehe auch* open justice
 – Beteiligtenöffentlichkeit 20, 28 f., 32, 37, 40, 52 f., 56 f., 59, 65, 67, 77–79, 127, 134, 163, 165, 178 f., 181–183, 186 f., 189, 193–195, 202, 208 f., 211, 229, 234, 241, 251 f., 257, 260, 263–265, 271, 273 f., 277 f., 280, 286, 290
 – Öffentlichkeit (historischer Begriff) 37–40
 – Öffentlichkeitsinteresse (public interest) 75, 93, 100, 103, 105, 121, 140 f., 177, 181, 200, 228 f., 235–241, 255, 265–268, 275, 277, 293
 – Publikumsöffentlichkeit 20, 28, 31, 38, 40, 43, 45, 49–51, 64 f., 71 f., 77–79, 162 f., 167, 172–178, 182, 187, 196 f., 200, 209 f., 212, 273 f., 285, 290
 Ombudsmann 7
 open justice 20, 163, 172, 174, 176, 183, 196, 209, 263–265, 271; *siehe auch* Publikumsöffentlichkeit
 Oranierorden 219
 Ordnungsgeld 202
 Ordnungshaft 202
 Ordnungswidrigkeit 17–19, 202
- Parlament
 – *siehe auch* Bundestag

- *britisches* 24 f., 29, 32, 63, 152 f., 170–172, 177, 180–183, 187, 199, 219, 252, 262 f., 265, 271, 274, 279, 281
- *deutsches* 13, 46 f., 49, 57 f., 88, 95, 114, 137, 148 f., 273, 290, 293
- *europäisches*, *siehe* Europäisches Parlament
- Parlamentssouveränität 24 f., 169–172, 180 f., 186, 191
- Parlamentssvorbehalt 58
- Patrimonialgericht 38
- Paulskirchenverfassung (1849) 34, 40
- Personenschutz 74
- Persönlichkeitsschutz 72 f., 75
- Polizei 76, 90 f., 98, 139, 163, 184, 202, 224, 226, 231 f., 236–239, 247; *siehe auch* Sicherheitsbehörden
- Presse 27, 35, 75, 85, 176, 185, 200, 201, 228, 230
- Pressefreiheit, *siehe* Grundrechte, Art. 5 GG
- Privatperson 1, 103, 207, 240
- Privatsphäre 27, 29, 37, 41, 51, 73, 183
- procedural fairness 179, 194, 211
- Prozessuales Urrecht 56
- Prozessvertreter, *siehe* Anwalt
- public interest, *siehe* Öffentlichkeitsinteresse
- public interest immunity 103, 235–241, 248, 254 f., 265 f., 268, 275, 277; *siehe auch* Geheimhaltungsinteressen, staatliche; Staatsgeheimnis
- public law 156, 158, 167; *siehe auch* Öffentliches Recht
- Publikum, *siehe* Öffentlichkeit (historischer Begriff)
- Publikumsausschluss, *siehe* Ausschluss des Publikums
- Publikumsöffentlichkeit 20, 28, 31, 38, 40, 43, 45, 49–51, 64 f., 71 f., 77–79, 162 f., 167, 172–178, 182, 187, 196 f., 200, 209 f., 212, 273 f., 285, 290; *siehe auch* open justice
- Queen's Bench 154, 157, 189
- Quellenschutz 228, 230
- Recht auf effektiven Rechtsschutz, *siehe* Grundrechte, Art. 19 GG; *siehe auch* Rechtsschutz
- Rechtsfehler 161, 204, 209
- Rechtsfindung 7
- Rechtsmittel 45, 106, 109, 117, 120, 128 f., 148, 154, 159, 161, 201, 245 f., 259–262, 269, 279, 284; *siehe auch* appeal; Revision
- Rechtsschutz 4, 22, 26, 35, 40, 46, 54 f., 67–69, 73, 83, 86, 100, 103 f., 107 f., 117, 124–128, 130, 135 f., 138–147, 149, 151, 156–160, 189–191, 203–206, 240, 245 f., 267, 269, 280, 282, 285 f., 291; *siehe auch* Verwaltungsprozess, Funktionen/Rechtsschutz-
- Rechtsstaat 23, 34, 41, 43 f., 48–51, 55 f., 63–65, 118, 148, 150, 155, 173, 230, 279, 284 f., 291, 293; *siehe auch* rule of law
- Rechtsvergleich 4 f., 7 f.
- Rechtsvertreter, *siehe* Anwalt
- Regulierungsrecht, *siehe* Kartellrecht
- Reichsjustizgesetze 40
- Reichskammergericht 37 f.
- Reichsverwaltungsgericht 35 f.
- Religionsfreiheit, *siehe* Grundrechte, Art. 9 GG
- Revision 69, 71, 75, 107, 129, 192, 195, 292; *siehe auch* Rechtsmittel
- Revolution
 - Französische Revolution (1789–1795) 39, 48 f.
 - Glorious Revolution (1689) 170, 172
 - Revolution von 1848/49 13, 34
- Richterrecht 46, 204, 218, 223, 229, 234, 241
- Römisches Recht 6, 152, 155
- rule of law 173–178, 186; *siehe auch* Rechtsstaat
- Schule 200
- Schweigegebot 75, 139, 201 f.
- Selbstbelastung 228 f.
- Senior Courts Act (1981) 189, 223
- Sicherheitsbehörden 90 f., 97; *siehe auch* Polizei

- Sicherheitsüberprüfung 113, 143, 239, 248, 256, 265, 277 f., 286–290, 292
- Sittlichkeit 40, 43, 73
- Sittenwidrigkeit 230
- Snowden, Edward (*1983), Whistleblower 2
- Sonderverwaltungsprozess 3, 121, 123, 251, 281, 284
- Sozialrecht 154, 165, 208
- special advocate 239 f., 244 f., 248, 256 f., 259–265, 271, 277–279, 286–288; *siehe auch* Anwalt
- Special Immigration Appeals Commission 216, 251, 266
- Sperrerkklärung 101–103, 106, 108 f., 111, 145 f., 275 f.
- Staatsgeheimnis 62, 65, 79, 143, 237, 276, 282, 284, 286, 288; *siehe auch* Geheimhaltungsinteressen, staatliche; public interest immunity
- Staatswohl 90, 92, 98, 103, 236, 239, 248
- Star Chamber 153, 156, 163, 167, 264 f., 274
- statutory appeal 158, 166, 189, 203–206, 211, 218
- Steuerrecht 17, 210
- Strafrecht 18, 27, 30, 62, 73, 139, 202, 239, 253
- Streitkräfte, *siehe* Militär
- Stuarts, engl. Königsdynastie (1603–1714) 153
- Subjektstheorie 17 f.
- Subordinationstheorie 18
- Subsidiaritätsprinzip 158, 203–205
- Supreme Court 25 f., 157, 170–174, 176 f., 179–182, 194, 198, 202, 205, 221, 234, 240, 244, 252, 261–263
- Telekommunikationsrecht 3, 118, 121–123, 134 f., 203, 234, 287
- Terrorismus 186, 226, 252, 292
- Thatcher, Margaret (1925–2013), britische Premierministerin 24
- trade secrets, *siehe* Betriebsgeheimnisse
- Tribunals 25, 35, 151–155, 159–162, 165–167, 180, 189, 206, 208–211, 269
- First-tier Tribunal 159, 161, 166, 189, 209 f., 269 f.
- Upper Tribunal 159–161, 166, 189, 205–211, 229, 269 f.
- Tribunals, Courts and Enforcement Act (2007) 159 f., 167
- TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) 2
- Tudors, engl. Königsdynastie (1485–1603) 153
- ultra vires principle 180 f.
- Unabhängigkeit, richterliche 19, 33, 39, 41, 44, 46, 48, 51, 94, 160, 164, 174, 206
- Ungleichbehandlung 267
- Ungleichgewicht, prozessuales 205, 208; *siehe auch* equality of arms
- Unionsrecht, *siehe* Europäische Union, Recht
- Unmittelbarkeitsgrundsatz 76, 115, 203
- Unterbringungssachen 72, 210
- Untersuchungsgrundsatz 68–70, 79, 83, 85, 93, 100, 131, 140, 193, 207 f., 211, 276, 280; *siehe auch* Amtsermittlungsgrundsatz
- Verfassung 1, 4 f., 7, 9, 12, 274
- *siehe auch* Grundgesetz
- Bundesrepublik Deutschland 6, 14, 17, 19, 23, 27 f., 40, 43–53, 56–65, 69, 71–74, 78, 81–83, 90, 93–100, 103, 105, 108, 112, 118, 130, 135, 137, 139, 141–149, 276, 280, 282, 284, 286
- England 22, 24, 155, 163, 169–180, 183–187, 191, 194, 197, 199, 200, 212, 229–231, 234, 252, 263–265, 273, 281
- Paulskirchenverfassung 34, 40
- Weimarer Reichsverfassung 35
- Vergleichsverhandlung 228, 230
- Verhältnismäßigkeit 31, 61, 64, 78, 100–102, 177, 184, 198, 200, 206, 210, 220 f., 225, 231, 234 f., 268
- Versammlungsfreiheit, *siehe* Grundrechte, Art. 8 GG
- Verschwiegenheit 94 f., 113, 224, 265, 277, 285–290, 292
- Versehen 139, 220, 268
- Vertrauensverhältnis, *siehe* legal profession privilege

- Vertraulichkeit 63, 96, 113, 124, 145, 184 f., 200, 229–233, 252, 268
- Verwaltungsgerichtsbarkeit 34–36, 38, 41, 67, 78 f., 144, 153–156, 161, 166 f., 206
- Verwaltungsprozess, Funktionen
- *siehe auch* Rechtsschutz
 - Befriedigungs- 68, 191
 - Kontroll- 67, 69, 190
 - Rechtsfortbildungs- 46, 58 f., 68, 191
 - Rechtsschutz- 67, 151, 190 f., 204
 - Stabilisierungs- 67, 191
- Verwaltungsrichter 34
- Verweigerung der Offenlegung 226, 228, 236, 239–242, 251, 254 f.
- Verzögerung 110, 119, 207, 211
- Völkerrecht 22–24, 32
- Vorlagepflicht 83–88, 109, 122, 124, 128, 142, 193, 205–208, 211, 213, 218, 229, 274 f.; *siehe auch* disclosure; duty of candour; Offenlegungspflicht
- Waffengleichheit, prozessuale, *siehe* equality of arms; *siehe auch* Ungleichgewicht, prozessuales
- Wednesbury-Prinzip 219
- Weimarer Reichsverfassung 35
- Wikileaks 2
- William III. (Wilhelm von Oranien; 1650–1702), englischer König 170
- Wirtschaftsverwaltungsrecht 16, 20, 281
- Wissen 1, 3, 5, 8 f., 14–17, 48, 55, 60 f., 84, 95, 98, 187, 197, 219
- writ(s) 152, 154, 156 f., 166, 180
- Zeugenvernehmung 221, 242
- Zivilrecht 27 f., 49, 155, 190
- Zugänglichkeit 11, 14, 20, 29, 48 f., 60, 62, 81, 88, 98, 115, 145, 157 f., 179, 196, 198, 205, 248, 261
- Zugangseröffnung 48
- Zuständigkeit 19, 34, 70, 89, 106, 108 f., 130, 148, 153 f., 166, 241 f., 283, 292
- Zustellung 53, 70, 77, 195
- Zustellungsmängel 78
- Zustellungsnachweis, *siehe* acknowledgment of service
- Zwischenverfahren 81, 107 f., 110, 115, 117 f., 122–129, 132–135, 147, 150, 233, 241–248, 251, 266, 269 f., 275–277, 279, 282–284, 290, 292