

Inhaltsübersicht

I. Teil: Grundlagen	1
§ 1 Die Öffentlichkeit und das Öffentliche	3
§ 2 Die Verwaltung	35
II. Teil: Neubeurteilung von Öffentlichkeit und Verwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht	61
§ 3 Grundlegung	63
§ 4 Demokratie, Öffentlichkeit und Verwaltung	75
§ 5 Rechtsstaat, Öffentlichkeit und Verwaltung	125
§ 6 Sozialgestaltender Leistungsstaat, Öffentlichkeit und Verwaltung	141
§ 7 Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips in das Grundrechtssystem	145
§ 8 Anforderungen des internationalen Rechts an das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung	187
III. Teil: Entwicklung und Würdigung der geltenden Bestimmungen von Öffentlichkeit und Verwaltung	201
§ 9 Entwicklung von Öffentlichkeit und Geheimhaltung der Verwaltung	203
§ 10 Ausgestaltung der Beziehung zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung nach dem geltenden Recht	235
IV. Teil: Gesetzliche Neuordnung von Öffentlichkeit und Verwaltung	265
§ 11 Rechtsvergleichende Übersicht	267
§ 12 Bestimmung des Geltungsbereichs von Öffentlichkeit der Verwaltung durch den Gesetzgeber	289
§ 13 Verfahrensrechtliche Anforderungen und Kontrolle der Einhaltung des Öffentlichkeitsprinzips	409

Inhaltsübersicht

I. Teil: Grundlagen	1
§ 1 Die Öffentlichkeit und das Öffentliche	3
§ 2 Die Verwaltung	35
II. Teil: Neubeurteilung von Öffentlichkeit und Verwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht	61
§ 3 Grundlegung	63
§ 4 Demokratie, Öffentlichkeit und Verwaltung	75
§ 5 Rechtsstaat, Öffentlichkeit und Verwaltung	125
§ 6 Sozialgestaltender Leistungsstaat, Öffentlichkeit und Verwaltung	141
§ 7 Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips in das Grundrechtssystem	145
§ 8 Anforderungen des internationalen Rechts an das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung	187
III. Teil: Entwicklung und Würdigung der geltenden Bestimmungen von Öffentlichkeit und Verwaltung	201
§ 9 Entwicklung von Öffentlichkeit und Geheimhaltung der Verwaltung	203
§ 10 Ausgestaltung der Beziehung zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung nach dem geltenden Recht	235
IV. Teil: Gesetzliche Neuordnung von Öffentlichkeit und Verwaltung	265
§ 11 Rechtsvergleichende Übersicht	267
§ 12 Bestimmung des Geltungsbereichs von Öffentlichkeit der Verwaltung durch den Gesetzgeber	289
§ 13 Verfahrensrechtliche Anforderungen und Kontrolle der Einhaltung des Öffentlichkeitsprinzips	409

II. Teil: Neubeurteilung von Öffentlichkeit und Verwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht	61
§ 3 Grundlegung	63
I. Schweigen der Bundesverfassung über Öffentlichkeit und Verwaltung	63
1. Verfassungsregelung der Öffentlichkeit der Parlaments- und Gerichtsverfahren	63
2. Art. 27 BBtG und Art. 320 StGB als Grundlage des Geheimhaltungsprinzips?	64
II. Aufgaben und Grenzen der Verfassungsinterpretation	65
1. Verfassung und geschichtliche Entwicklung	65
2. Verfassungsauslegung	66
A. Zur herkömmlichen Auslegung und Lückenfüllung	66
a. Auslegung	66
b. Lückenfüllung	67
B. Vorgehen bei der Verfassungskonkretisierung	68
III. Strukturprinzipien	70
1. Als Elemente des Staates	70
2. Die massgebenden Prinzipien und ihre Rechtsgrundlage	71
3. Problematik ihrer gegenseitigen Beziehung	72
4. Die Strukturprinzipien als Schranke von Öffentlichkeit	74
§ 4 Demokratie, Öffentlichkeit und Verwaltung	75
I. Grundlegung	75
1. Begriff	75
2. Demokratieidee	76
A. Problematik der Demokratieidee	76
B. Demokratie als Chance, zu einer menschengerechten Ordnung zu gelangen	79
a. Offenheit und Pluralismus der Teilnahme	79
b. Rationalität des demokratischen Verfahrens	80
aa. Beschränkte Erkennbarkeit und Durchsetzbarkeit der Wahrheit	80
bb. Chance des besseren Arguments	81
cc. Folge der Vorläufigkeit demokratischer Entscheide	83
c. Legitimationswirkung des demokratischen Verfahrens	85
II. Ausgestaltung der Demokratie im schweizerischen Recht	86
1. Rechtsgewinnung in der Demokratie	86
2. Das demokratische Verfahren als Korrelat zur dialektischen Einheit des Rechts	86
3. Direkte und Repräsentative Demokratie als sich ergänzende Elemente	87
4. Die Mithandlungsrechte im Überblick	91

III.	Öffentlichkeit und Demokratie	95
	1. Öffentlichkeit des staatlichen Bereichs als die Demokratie konstituierendes Element	95
	A. Öffentlichkeit als Voraussetzung des Zusammenwirkens von Individuen und Behörden	95
	B. Öffentlichkeit als Teilaspekt der chancengleichen Mitwirkung	97
	C. Öffentlichkeit als Voraussetzung zur Verwirklichung der freiheitlichen Demokratie	98
	D. Öffentlichkeit als Voraussetzung zur Rechtentwicklung	99
	E. Folgerung	99
	2. Die Theorien des Liberalismus	100
	A. Staatswille und Öffentlichkeit	100
	B. Wahrheit durch Öffentlichkeit	102
	3. Öffentlichkeitsfunktion im repräsentativen System bei Schmitt, Leibholz und Krüger	103
IV.	Einbezug der Exekutive	106
	1. Rechtfertigung aus der Rechtsanwendungsfunktion	106
	A. Umfassende Geltung des Demokratieprinzips	106
	B. Konsequenzen des Legalitätsprinzips für die demokratische Staatsordnung	106
	C. Kompensation offener Normen durch Verfahren	107
	2. Bedeutung einer Ergänzung der bestehenden Kontrolle über die Verwaltung für die Rechtentwicklung	108
	3. Demokratische Verantwortlichkeit der Verwaltungsbehörden?	110
	4. Demokratischer Bezug der individuellen Mitwirkungsrechte im Verwaltungsverfahren	112
V.	Öffentlichkeit als Ansatz zur Demokratisierung der Verwaltung	113
	1. Zur Weiterentwicklung des demokratischen Bezugs der Verwaltung	113
	2. Öffentliche Meinung	114
	A. Bedeutung	114
	B. Beeinträchtigung der öffentlichen Meinung	115
	3. Parallele Öffentlichkeit in der Rechtsanwendung	118
	4. Bedeutung der Verwaltungsöffentlichkeit im Legislativverfahren	118
	5. Öffentlichkeit der Entscheide der Exekutive	119
	6. Volkswahl der Exekutivbehörden und Verwaltungsöffentlichkeit	121
	7. Exkurs: Gedanken zum Ausbau der demokratischen Mitwirkungsrechte im Verwaltungsverfahren	122
§ 5	Rechtsstaat, Öffentlichkeit und Verwaltung	125
I.	Grundlegung	125
	1. Rechtsstaat als Sammelbegriff	125
	2. Die Idee des Rechtsstaates	125
II.	Bezug des Öffentlichkeitsprinzips zur Persönlichen Freiheit	127
III.	Das Öffentlichkeitsgebot des Rechts und der Grundsatz der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlicher Handlungen	127
	1. Rechtsgrundlage des Grundsatzes	127

2. Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit der Verwaltungshandlungen	129
A. Öffentlichkeit des Rechts	129
a. Funktion	129
b. Adressatenkreis als Publikationskriterium?	130
c. Öffentlichkeit des Verfahrens und Rechtssicherheit	133
B. Vertrauensschutz als Rechtsfolge von Öffentlichkeit?	134
IV. Öffentlichkeit und Rechtsverwirklichung	134
1. Kontrolle der Rechtsanwendung	134
2. Öffentlichkeit und Rechtsdurchsetzung	136
V. Rechtsschutz und Öffentlichkeit	137
VI. Zusammenfassung und Würdigung	139
§ 6 Sozialgestaltender Leistungsstaat, Öffentlichkeit und Verwaltung	141
I. Grundlegung	141
II. Öffentlichkeit als Voraussetzung der Kenntnis staatlicher Leistungen	143
§ 7 Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips in das Grundrechtssystem	145
I. Ausgangspunkt: Praxis des Bundesgerichts	145
1. Zwei Fallkategorien	145
2. Informationsansprüche Dritter	146
3. Öffentlichkeitsprinzip aus der Sicht der Verfahrensbeteiligten	148
4. Begriffsverwendung	149
II. Methodische Zwischenbemerkungen	149
1. Zur Beweislastverteilung	149
2. Bestimmung des Geltungsbereichs	150
III. Mögliche Argumentationsmuster innerhalb der verschiedenen Grundrechtskonzeptionen	151
1. Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips in der negatorischen Grundrechtskonzeption	151
A. Informationsrechte aus dem Öffentlichkeitsprinzip	151
a. Tragweite der Informationsfreiheit	151
b. Zuordnung des Öffentlichkeitsprinzips zum objektiven Recht	152
c. Verletzung des Öffentlichkeitsprinzips als Eingriff	153
B. Das Recht auf Öffentlichkeit	154
2. Relevanz des institutionellen Grundrechtsverständnisses?	154
3. Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips in die konstitutive Grundrechtskonzeption	156
A. Das konstitutive Grundrechtsverständnis	156
B. Objektive und subjektive Teilgehalte der Grundrechte	157

C.	Begründung von Leistungsrechten	158
D.	Die funktionelle Eignung des Verfassungsrichters	159
a.	Positive Umschreibung	159
b.	Funktionellrechtliche Grenzen	160
E.	Folgerung zur Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bundesgericht und Gesetzgeber im besonderen	162
F.	Grundrechtliche Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips	163
a.	Abgrenzung zu den verfassungsmässigen Rechten	163
b.	Individueller Zweck des Öffentlichkeitsprinzips	165
c.	Stellenwert des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung	165
aa.	Fundamentalität des Anspruchs	165
bb.	Gewichtung der Informationsansprüche	167
cc.	Gewichtung des Rechts auf Öffentlichkeit	173
dd.	Das Recht auf Information zur Sicherung der richtigen Rechtsanwendung im besonderen	173
ee.	Gewichtung des Öffentlichkeitsprinzips in der Rechtsprechung des Bundesgerichts	174
d.	Grenzen der Zuständigkeit des Verfassungsgerichts zur Anerkennung grundrechtlicher Ansprüche aus dem Öffentlichkeitsprinzip	175
aa.	Justiziabilität des Rechts auf Information	175
bb.	Justiziabilität des Rechts auf Öffentlichkeit	178
cc.	Konsensfähigkeit der Anerkennung von Informationsansprüchen und des Rechts auf Öffentlichkeit der Verwaltung durch das Bundesgericht	178
dd.	Justiziableler und programmatischer Gehalt von Informationsrechten im besonderen	180
ee.	Zuständigkeit des Verfassungsgebers zur Ausdehnung des Geltungsbereichs der Informationsrechte bzw. des Rechts auf Öffentlichkeit	182
IV.	Recht auf Information und Recht auf Öffentlichkeit als eigenständige Grundrechte	183
1.	Zur Frage der Teilgehaltsgarantie	183
A.	Recht auf Information	183
B.	Recht auf Öffentlichkeit	184
2.	Das Verhältnis zu anderen Grundrechten	184
A.	Grundrechtskonkurrenz, Grundrechtskollision	184
B.	Beurteilung von Konkurrenzsituationen insbesondere beim Recht auf Information	185
§ 8	Anforderungen des internationalen Rechts an das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung	187
I.	Bedeutung des internationalen Rechts	187
II.	Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention	188
1.	Art. 6 EMRK	188
A.	Anwendungsbereich	188
a.	Persönlicher Geltungsbereich	188
b.	Sachlicher Geltungsbereich	188

c. Geltung vor den verschiedenen Rechtsmittelinstanzen und in den einzelnen Verfahrensabschnitten	192
aa. Instanzenzug	192
bb. Verhandlung und Urteilsverkündung	192
d. Folgerung	194
B. Folgen von Konflikten zwischen der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes und dem Recht eines nicht betroffenen Staates	195
2. Art. 10 EMRK	197
A. Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof	197
B. Rechtsprechung des Bundesgerichts	199
 III. Informationsfreiheit in den unverbindlichen Erklärungen internationaler Organisationen	 199

III. Teil: Entwicklung und Würdigung der geltenden Bestimmungen von Öffentlichkeit und Verwaltung 201

§ 9	Entwicklung von Öffentlichkeit und Geheimhaltung der Verwaltung	203
I.	Geheimhaltung der Staatstätigkeit vor der französischen Revolution	203
1.	Theoretische Rechtfertigung der Geheimhaltung	203
2.	Stellung und Bedeutung der Verwaltung	204
3.	Funktion von Öffentlichkeit	205
II.	Beginn der Öffentlichkeit der Verwaltung	206
1.	Beurteilung der Verwaltungsöffentlichkeit zur Zeit der Helvetischen Revolution	206
2.	Die Zeit der Restauration	207
A.	Das Verhältnis zwischen Kleinem und Grossem Rat	207
B.	Ansätze zur Verwaltungsöffentlichkeit	208
III.	Verwaltungsöffentlichkeit in den Regenerationsverfassungen	209
1.	Stellung des Volkes	209
2.	Funktion und Bedeutung der Verwaltung	210
3.	Forderung der Liberalen und Radikalen nach Verwaltungsöffentlichkeit	212
4.	Verwaltungsöffentlichkeit in den Regenerationsverfassungen und in den nach 1848 erstmals revidierten Kantonsverfassungen	213
5.	Zur Auslegung der Verfassungsbestimmungen über die Öffentlichkeit des Staatshaushaltes	214
IV.	Zur Entwicklung der Parlamentsöffentlichkeit	215
V.	Folge der Radikalisierung für die Verwaltungsöffentlichkeit	216
VI.	Die konservativen Verfassungsrevisionen und die Verwaltungsöffentlichkeit	218

VII.	Demokratische Bewegung und Verwaltungsöffentlichkeit	218
	1. Politischer und ideeller Hintergrund der Demokratischen Bewegung	218
	2. Ausbau der Volksrechte	220
	3. Zur Ausdehnung der Verwaltungstätigkeit	221
	4. Ausbau der Verwaltungsöffentlichkeit?	222
VIII.	Die Regelung des Amtsgeheimnisses in der 2. Hälfte der 19. Jh.	224
IX.	Entwicklung der Geheimhaltung in der Verwaltung im 20. Jh.	226
	1. Einfluss der deutschen Verwaltungsrechtslehre im 20. Jh.	226
	2. Die Beurteilung des Amtsgeheimnisses in der Literatur zu Beginn des 20. Jh.	228
	3. Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 20. Juni 1927	230
	A. Botschaft des Bundesrates zum Bundesbeamtengesetz vom 18. Juli 1924	230
	B. Die parlamentarischen Beratungen	230
	4. Zur Entstehung von Art. 320 StGB	231
	5. Zur Anwendung von Art. 27 BBtG und Art. 320 StGB	232
	A. Praxis der Bundesverwaltungsbehörde	232
	B. Rechtsprechung des Bundesgerichts	234
§ 10	Ausgestaltung der Beziehung zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung nach dem geltenden Recht	235
I.	Regelung im Bund	235
	1. Informationspflicht	235
	2. Veröffentlichungspflichten	237
	3. Veröffentlichung von Erlassen der Exekutive im besonderen	239
	4. Information auf Anfrage	240
	A. Reglemente, Richtlinien und Weisungen	240
	B. Regelungen auf Gesetzesebene	242
	5. Würdigung	242
	6. Revisionsbestrebungen zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips	243
	A. Bestrebungen zur Revision von Art. 55 BV	243
	B. Der Entwurf zu einem BG über die Öffentlichkeit der Bundesverwaltung der MGK	245
	C. Motion Binder und Jelimini	246
	D. Öffentlichkeit und Information in den Verfassungsentwürfen	246
II.	Regelung in den Kantonen	247
	1. Bundesverfassung und Kantonsverfassung	247
	2. Informationsfreiheit	248
	3. Öffentlichkeit des Staatshaushaltes	249
	A. Verfassungsbestimmungen	249
	B. Konkretisierung des § 12 KV Zug	251
	4. Weitere allgemeine Akteneinsichtsrechte	252
	A. Regelung in den Kantonsverfassungen	252
	a. Akteneinsichtsrecht der KV SO und der KV OW als Gesetzgebungsaufträge	252
	b. Akteneinsichtsrecht der Stimmberechtigten in den Kantonen NW und AG	253

c. Allgemeines Akteneinsichtsrecht im parlamentarischen Zuständigkeitsbereich im Kanton BL	255
B. Gesetzliche Regelung	256
a. Im Kanton SH	256
b. Einsichtsrecht in das Steuerregister	257
5. Öffentlichkeit der Regierungsratssitzungen	257
6. Aktive Information, Auskunftsrechte und weitere Veröffentlichungspflichten	258
A. Kantonsverfassungen	258
B. Regelung unterhalb der Kantonsverfassungen	259
7. Zusammenfassende Würdigung	261

III. Problematik der einseitigen Information	261
--	-----

IV. Teil: Gesetzliche Neuordnung von Öffentlichkeit und Verwaltung	265
---	------------

§ 11 Rechtsvergleichende Übersicht	267
------------------------------------	-----

I. Schweden	267
1. Konzept von Öffentlichkeit und Verwaltung	267
2. Regelung des Akteneinsichtsrechts	268
3. Regelung der Geheimhaltung	270
4. Grundzüge der Organisation und des Verfahrens	272
5. Praktische Erfahrungen im Vergleich zu anderen skandinavischen Ländern	273

II. USA	275
1. Konzept und Ausgestaltung von Öffentlichkeit und Verwaltung	275
2. Praktische Erfahrungen	279

III. Frankreich	280
-----------------	-----

IV. Niederlande zwischen Auskunftspflicht und Akteneinsichtsrecht	281
---	-----

V. Auskunftsrecht in der Bundesrepublik Deutschland	284
1. Tragweite der Informationsfreiheit	284
2. Landespressegesetz	284

VI. Zusammenfassende Folgerung	286
--------------------------------	-----

§ 12 Bestimmung des Geltungsbereichs von Öffentlichkeit der Verwaltung durch den Gesetzgeber	289
--	-----

I. Nochmals: Bestimmung des Geltungsbereichs des Öffentlichkeitsprinzips und Güterabwägung	289
--	-----

II. Typologie der Geheimhaltungsinteressen	289
--	-----

III. Funktioneller Geltungsbereich der Verwaltungsöffentlichkeit	291
1. Träger von Verwaltungsaufgaben als Ausgangspunkt	291
2. Unmittelbare Staatsverwaltung	292

3.	Mittelbare Staatsverwaltung	293
	A. Vertikale Dezentralisation	293
	B. Horizontale Dezentralisation	293
	a. Öffentliche Aufgabe - Staatliche Aufgabe	294
	b. Abgrenzung nach der staatlichen Bestimmungsmacht	295
	c. Einbezug des Kriteriums der staatlichen Bestimmungsmacht in die Verfassungsauslegung	298
	d. Zur Typisierung der horizontal dezentralisierten Verwaltung	299
	e. Träger von Verwaltungsaufgaben	299
	aa. Öffentlichrechtliche Organisationsformen	299
	bb. Privatrechtlich organisierte Träger von Verwaltungsaufgaben	300
	f. Staatliche Beteiligungsformen	302
	C. Verwaltungsorganisation der interkantonalen und interkommunalen Zusammenarbeit	304
IV.	Mittel zur Herstellung von Öffentlichkeit	305
	1. Handlungen der Verwaltung als Anknüpfung	305
	2. Akteneinsicht	306
	A. Gegenstand	306
	B. Unterscheidung von internen und offiziellen Akten?	307
	C. Bedeutung der Aktenführungspflicht	309
	D. Aufbewahrungspflicht	311
	3. Sitzungsöffentlichkeit	312
	A. Kollegialitätsprinzip und Sitzungsgeheimnis	312
	B. Sitzungsgeheimnis von Regierungskollegien im besonderen	314
	C. Willensbildung und Sitzungsöffentlichkeit	315
	D. Einsichtsrecht in Entscheidungsunterlagen und Protokolle als Ersatz	316
	4. Veröffentlichungen	318
	5. Bedeutung von Information und Auskunft	320
V.	Kreis der Anspruchsberechtigten	320
	1. Grundsatz	320
	2. Zur Privilegierung der Medienvertreter	322
	3. Besondere Bevorzugung anderer Personen bei der Informationsgewährung	323
VI.	Richtlinien zur Bestimmung und Abwägung der Geheimhaltungsinteressen	325
	1. Der massgebliche Geheimnisbegriff	325
	A. Umschreibung	325
	B. Unbekanntheit und Unzugänglichkeit der Tatsache	325
	C. Geheimhaltungswille	326
	D. Die schutzwürdigen Interessen	328
	a. Feststellung der schutzwürdigen Interessen und Bedeutung vorgegebenen Rechts	328
	b. Bedeutung des Sachzusammenhangs einer Tatsache	329
	c. Wahrheit der Tatsache	330
	d. Widerrechtlichkeit der Tatsache	330

e. Interessenabwägung zwischen Öffentlichkeit und Geheimhaltung	330
aa. Problematik der Interessenabwägung als Methode	330
bb. Herstell. praktischer Konkordanz der Interessen	332
cc. Verhältnismäßigkeitsprinzip als Methode	333
dd. Grundrechtskollisionen im besonderen	336
ee. Zusammenfassende Folgerung	337
2. Zum Vorgehen in der Rechtssetzung	337
A. Verteilung der Regelungslast zwischen Legislative und Exekutive	337
B. Folgerung für die Verteilung der Regelungslast bei der Regelung von Öffentlichkeit und Verwaltung	339
3. Praktikabilität	341
A. Stellenwert des Grundsatzes	341
B. Zweck des Verfahrens und der Massnahme	344
C. Schutz der Vertrauensgrundlage zwischen Verwaltung und Dritten?	346
D. Behördeninterne Willensbildung	346
E. Verwaltungsverfahren als Anknüpfung zur Begrenzung von Öffentlichkeit durch das Interesse an der ungestörten Willensbildung	348
a. Formalisierungsgrad	348
b. Legislativverfahren	350
c. Verordnungsverfahren	352
d. Verfügungen und Verträge	352
e. Gering formalisierte Handlungen und verfahrensfreie Handlungen	355
4. Schutzwürdige Private Interessen	355
A. Problematik	355
B. Bestimmung der schutzwürdigen privaten Interessen	357
a. Schutzbereich der Persönlichen Freiheit	357
aa. Allgemeine Umschreibung	357
bb. Erkenntniswert der Sphärentheorie	358
cc. Tatsachen aus der Geheimsphäre	362
dd. Verwirklichungschancen und Persönliche Freiheit	365
b. Wirtschaftliche Entfaltung	368
c. Weitere grundrechtlich geschützte Entfaltungsbereiche	371
C. Zeitablauf	372
D. Personelle Beschränkung des Geltungsbereichs des Geheimnisses	373
E. Beurteilung des Datenschutzes im Lichte des Öffentlichkeitsprinzips	374
a. Stellenwert des Datenschutzes	374
b. Das gesetzgeberische Umfeld	375
c. Konzept des Datenschutzrechts	376
d. Würdigung des DSGVO-Entwurfs	380
e. Rechtshilfe und Öffentlichkeit von personenbezogenen Daten	382
5. Innere Sicherheit	383
A. Bedeutung im geltenden Recht	383
B. Schutz der Polizeigüter	384

C. Staatsschutz zur Wahrung der inneren Sicherheit	386
D. Zusammenfassung	386
6. Auswärtige Beziehungen und äussere Sicherheit	387
A. Grundzüge der Beziehungen der Schweiz zum Ausland	387
a. Bereiche der Aussenpolitik und Handlungsgrundsätze	387
b. Kompetenzverteilung im Überblick	388
B. Demokratische Legitimation der auswärtigen Beziehungen	390
a. Zusammenhang zwischen Innen- und Aussenpolitik	390
b. Demokratische Legitimation der Aussenpolitik durch Öffentlichkeit	391
c. Öffentlichkeit und Geheimhaltung beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen	394
C. Äussere Unabhängigkeit und Sicherheit	395
a. Wahrung der Unabhängigkeit im zivilen Bereich	395
b. Landesverteidigung	396
aa. Bedeutung der Geheimhaltungsinteressen	396
bb. Beispiel einer möglichen Konkretisierung	397
7. Wirtschaftsinteressen der Schweiz	397
A. Bedeutung wirtschaftlicher Interessen zur Begründung der Geheimhaltung	397
B. Abgrenzung zum Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis	398
8. Anpassung der Normen der Amtsverschwiegenheit und des strafrechtlichen Geheimnisschutzes	399
A. Amtsverschwiegenheit	399
B. Amtsgeheimnis	401
C. Diplomatischer Landesverrat	403
D. Der strafrechtliche Schutz des Militärgeheimnisses	404
E. Rechtfertigungsgrund des vorgehenden öffentlichen Interesses	405
9. Sicherung der Geheimhaltung ausserhalb der Verwaltung	406
A. Art. 293 StGB	406
B. Persönlichkeitsschutz auf Gesetzesebene	407

§ 13	Verfahrensrechtliche Anforderungen und Kontrolle der Einhaltung des Öffentlichkeitsprinzips	409
I.	Verfahren des Akteneinsichtsrechts	409
1.	Zuständigkeit innerhalb der Verwaltungseinheiten und Verwaltungsträger	409
2.	Organisatorische Erleichterungen	409
3.	Behandlungsfrist und Anforderungen an das Gesuch	410
4.	Am Verfahren beteiligte Personen	411
5.	Kostenregelung	411
6.	Entscheidung über die Gewährung des Einsichtsrechts	412
II.	Kontrolle über die Öffentlichkeit der Verwaltung	412
1.	Kontrolle durch die Justiz - Besonderheiten des Beschwerdeverfahrens	412
A.	Instanzen	412
B.	Wahrung der Rechte Drittbetroffener	413
C.	"In camera"-Verfahren	414
2.	Weitere besondere Kontrollmöglichkeiten	414

	d. Der Bereich des Öffentlichen als Ansatz	27
	e. Folgerung für den Begriff des Öffentlichen i.S. des Staatlichen	31
	IV. Öffentlichkeit und das Öffentliche	32
§ 2	Die Verwaltung	35
	I. Begriff	35
	1. Verwaltung als Sammelbegriff	35
	2. Verwaltung im organisatorischen Sinn	35
	A. Bestimmung unabhängig der ausgeübten Funktion	35
	B. Bestimmung nach der zur Hauptsache ausgeübten Funktion	36
	3. Verwaltung im materiellen und formellen Sinn	36
	4. Problemstellung als Ausgangspunkt zur weiteren Begriffsverwendung	37
	5. Problematik einer exakten Definition	38
	II. Verwaltung im Verhältnis zur Tätigkeit der anderen Staatsorgane	39
	1. Standort der Verwaltung	39
	2. Abgrenzung des Aufgabenbereichs der Judikative zur Verwaltung	39
	A. Rechtsprechungsfunktion als Abgrenzungskriterium	39
	B. Verwaltungstätigkeit der Judikative	40
	C. Streiterledigungskompetenzen der Exekutive	41
	D. Verhältnis der beiden Kompetenzbereiche	42
	3. Verwaltung und Aufgabenbereich der Legislative	42
	A. Abgrenzung nach der zur Hauptsache ausgeübten Funktion?	42
	B. Verwaltung als Rechtsanwendung	45
	C. Zur Stellung der Verwaltung im Legislativverfahren	46
	III. Anteil der Verwaltung bei der Bestimmung des öffentlichen Interesses	47
	1. Rechtsanwendung als wertender Vorgang	47
	2. Das Verhältnis von Norm und sozialer Wirklichkeit	49
	A. Rechtsnorm als dialektische Einheit	49
	B. Recht und Ausserrechtliches	50
	C. Folgerung für die Anwendung offener Normen	51
	3. Typische Bereiche weiter Gestaltungsspielräume	51
	A. Verordnungsgebung	51
	B. Ermessen	52
	C. Zur Regierungsfunktion	53
	D. Wertungsanteile im Legislativverfahren	54
	IV. Besondere Merkmale der Organisation und des Verfahrens im Vergleich zu den anderen Staatsorganen	54
	1. Demokratische Legitimation	54
	2. Besonderheiten des Verfahrens	55
	3. Hierarchische Struktur der Verwaltungsorganisation	56
	V. Sachlicher Tätigkeitsbereich der Verwaltung	57