

Schriften zum Europäischen Recht

Band 94

**Die Verordnung über
den Zugang zu Dokumenten
der Gemeinschaftsorgane im Lichte
des Transparenzprinzips**

Von

Christian Heitsch



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN HEITSCH

**Die Verordnung über den Zugang
zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane
im Lichte des Transparenzprinzips**

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 94

Die Verordnung über
den Zugang zu Dokumenten
der Gemeinschaftsorgane im Lichte
des Transparenzprinzips

Von

Christian Heitsch



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

**Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.**

Alle Rechte vorbehalten

**© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany**

**ISSN 0937-6305
ISBN 3-428-10979-1**

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	7
A. Bisherige Handhabung des Zugangs zu Dokumenten	8
B. Ergebnisoffenheit der primärrechtlichen Transparenzvorschriften.....	11
C. Herleitung eines Publizitätsgrundsatzes	13
I. Primärrechtliche Teilaussagen	14
II. Ansatzpunkte in der Europäischen Menschenrechtskonvention	17
III. Vergleich ausgewählter nationaler Rechtsordnungen	19
1. Publizität der Gesetzgebung	19
a) Bundesrepublik Deutschland.....	19
b) Frankreich	22
c) Großbritannien	24
d) Schweden	25
e) Fazit	26
2. Öffentlichkeit der Verwaltungsvorgänge.....	27
a) Deutschland.....	27
b) Großbritannien	30
(1) Strafbestimmungen des Official Secrets Act	30
(2) Akteneinsicht zur Interessenwahrung	32
(3) Der Verhaltenskodex über den Zugang zu Informationen	33
(4) Das neue Informationsfreiheitsgesetz	33
c) Schweden	35
d) Frankreich	38
e) Fazit	40
IV. Bewertung anhand gemeinschaftsrechtlicher Regelungsstrukturen	41
1. Die Union als föderales System geteilter Souveränität.....	41
2. Exkurs: Geteilte Souveränität und Grundgesetz	47

3. Demokratische Legitimation im Verfassungsverbund.....	50
4. Die parlamentarisch-regulatorische Struktur der Union	52
a) Parlamentarisches und regulatorisches Demokratiemodell	52
b) Legitimation und Transparenz	56
D. Konsequenzen für die Ausführungsvorschriften	59
I. Öffentlichkeit der legislatorischen Tätigkeit.....	59
II. Zugang zu sonstigen Dokumenten der Organe.....	60
E. Beurteilung der Verordnung 1049/2001	63
I. Anwendungsbereich.....	63
II. Ausnahmeregelungen	64
III. Anwendbarkeit aller Ausnahmen auf legislative Dokumente	66
IV. Verfahrensregelungen und Dokumentenregister.....	67
F. Zusammenfassung in Thesen	70
Literaturverzeichnis	76

Einleitung

Am 03.12.2001 ist die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission¹ in Kraft getreten. Sie bildet das vorläufig letzte Glied in einer Kette von Maßnahmen, in denen sich seit Anfang der Neunziger Jahre die Bemühungen der Unionsorgane um mehr Transparenz niedergeschlagen haben.² Die vorliegende Studie³ soll der Frage nachgehen, ob sich die Verordnung innerhalb des Gestaltungsspielraums hält, welchen das Primärrecht und ein allgemeiner Rechtsgrundsatz der Transparenz den Gemeinschaftsorganen eröffnet. Hierzu werden zunächst die bisher geltenden internen Regelungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane sowie deren Handhabung durch Organe und Gerichte dargestellt (A.). Es folgt ein Überblick über die vom Wortlaut her ergebnisoffenen Vorschriften des EG-Vertrags über die Publizität (B.). Die Herleitung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Transparenz aus primärrechtlichen Teilaussagen, Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und mittels eines wertenden Vergleichs ausgewählter nationaler Rechtsordnungen (C.) und der daraus folgenden Grenzen des den Gemeinschaftsorganen zustehenden Gestaltungsspielraums (D.) bildet den Hauptteil der Arbeit. Sodann wird die Verordnung (EG) 1049/2001 anhand des Transparenzgrundsatzes beurteilt (E.). Am Ende der Arbeit steht eine thesenartige Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse (F.).

¹ ABl.EG 2001, L 145, 43, dazu der Überblicksaufsatz von *Wägenbaur*, EuZW 2001, 681.

² Vgl. z. B. Beschluß des Rates v. 06.12.1993 (93/662/EG), ABl.EG 1993, L 304, 1, geändert durch Beschluß des Rates v. 06.02.1995 (95/24/EG, Euratom, EGKS), ABl.EG 1995, L 31, 41; die Bemühungen der Organe um mehr Transparenz beginnen mit der Erklärung Nr. 17 zum Recht auf Zugang zu Informationen in der Schlußakte des Vertrags von Maastricht, ABl.EG 1992, C 191, 101; Darstellung der Entwicklung bei EuGH, Rs. 58/94, Slg. 1996, I-2169, Rn. 2 ff. (*NL/Rat*); vgl. ferner *Hix* in *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 207 EGV, Rn. 21, sowie *Schoo*, ebendort, Art. 255 EGV, Rn. 4 ff.

³ Sie ist aus meinem Trierer Habilitationsvortrag vom 13.12.2000 hervorgegangen und wurde im Februar 2002 abgeschlossen.

A. Bisherige Handhabung des Zugangs zu Dokumenten

Schon seit 1993 ermöglicht Art. 7 Abs. 5 GeschO des Rates in bestimmten Fällen eine Veröffentlichung der Abstimmungsprotokolle, nämlich: (1) wenn der Rat als Gesetzgeber entscheidet; dies gilt auch dann, wenn er einen gemeinsamen Standpunkt i. S. v. Art. 251 oder Art. 252 EG festlegt; (2) bei Abstimmungen durch die Ratsmitglieder oder deren Vertreter im Vermittlungsausschuß nach Art. 251 EG; (3) wenn der Rat im Rahmen der Titel V und VI EU handelt, nach einstimmigem Beschluß des Rates auf Antrag eines seiner Mitglieder; (4) in den anderen Fällen nach einem Beschluß, den der Rat auf Antrag eines seiner Mitglieder mit einfacher Mehrheit faßt. Die Fälle, in denen der Rat i. S. v. § 17 Abs. 5 GeschO als Gesetzgeber tätig wird, werden im Anhang zur GeschO wie folgt umschrieben: „wenn er auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen der Verträge ... im Wege von Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen Vorschriften erläßt, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind; ausgenommen sind hierbei Entscheidungsprozesse, die zum Erlaß von internen Maßnahmen, von Verwaltungsakten oder Haushaltsmaßnahmen, von Rechtsakten betreffend die interinstitutionellen oder die internationalen Beziehungen oder von nicht bindenden Rechtsakten wie Schlußfolgerungen, Empfehlungen oder Entschließungen führen. Bei Entscheidungsprozessen, die zu Probeabstimmungen oder zur Annahme vorbereitender Rechtsakte führen, werden die Abstimmungsprotokolle nicht veröffentlicht.“

Der Zugang zu sonstigen Dokumenten des Rates ist mit Rechtswirkung gegenüber Dritten seit 1993 im Beschluß 93/731/EG geregelt, den der Rat auf der Grundlage des Art. 151 Abs. 3 EGV (jetzt Art. 207 Abs. 3 S. 1 EG) in Ausübung seiner internen Organisationsgewalt und in Umsetzung eines gemeinsam mit der Kommission verabschiedeten Verhaltenskodexes erlassen hat.⁴ Der Beschluß verschafft den Bürgern ein umfassendes Recht auf Zugang zu Dokumenten des Rates. Er gilt gemäß Art. 151 Abs. 3 EGV i. V. m. Art. K.13 Abs. 1 EUV (jetzt Art. 41 Abs. 1 EU) mangels ausdrücklicher Beschränkungen auch

⁴ Beschluß des Rates vom 20.12.1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (93/731/EG), ABl.EG L 340, 43; dazu EuGH, Rs. 58/94 (Fn. 2), Rn. 34 ff. Die Kommission hatte mit Beschluß vom 08.02.1994 (94/90/EGKS, EG, Euratom), ABl.EG 1994, L 46, 58 für ihren Bereich i. W. gleichlautende Vorschriften erlassen. Für das Europäische Parlament gilt der Beschluß 97/632/EG, EGKS, Euratom vom 10.07.1997, ABl.EG L 263, 27. Nach Erwägungsgrund 17 der Verordnung 1049/2001 sollen diese Beschlüsse demnächst als „Sonderbestimmungen“ im Sinne des Art. 255 Abs. 3 EG an die Verordnung angepaßt oder aufgehoben werden.

für Dokumente, die sich auf die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Titel VI EUV) beziehen.⁵ Sein Art. 4 enthält zwei Kategorien von Ausnahmen zu diesem Prinzip des allgemeinen Zugangs; diese müssen restriktiv ausgelegt werden, um die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes nicht zu beeinträchtigen.⁶ Die erste Kategorie umfaßt die Fälle, in denen der Rat aus bestimmten Gründen den Zugang zu seinen Dokumenten verweigern *muß*. Der Zugang zu einem Dokument ist strikt ausgeschlossen, wenn durch die Verbreitung des Dokuments der Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten), der Schutz des Einzelnen und der Privatsphäre, der Schutz des Geschäfts- und Industriegeheimnisses, der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft oder die Wahrung einer erbetenen Vertraulichkeit verletzt werden könnte (Art. 4 Abs. 1 Beschluß 93/731). Die zweite Kategorie betrifft Fälle, in denen der Rat den Zugang zwecks Geheimhaltung seiner Erörterungen verweigern *darf* (Art. 4 Abs. 2 Beschluß 93/731). Für die Fälle der ersten Kategorie war somit die Verweigerung des Zugangs zwingend vorgeschrieben, sofern dargelegt würde, daß die beantragten Dokumente unter einen der Tatbestände fielen.⁷ Dagegen hatte der Rat nach der zweiten Kategorie einen Ermessensspielraum, dem ein Anspruch des Bürgers auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Zugang zu Ratsdokumenten korrespondierte.⁸ Eine gerichtliche Überprüfung von Ermessensfehlern ist bislang aber nur hinsichtlich eines Ermessensnichtgebrauchs erkennbar.⁹ Zugangsverweigerungen sind im übrigen nach Art. 253 EG zu begründen. Hierzu müssen die Geheimhaltungserfordernisse bezogen auf die jeweils verlangten Dokumente so konkret dargelegt werden, wie dies ohne Gefährdung des zu schützenden Geheimnisses möglich ist. Die Begründung muß so abgefaßt sein, daß der Antragsteller seine Rechte verteidigen und der Gemeinschaftsrichter seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Der pauschale Hinweis auf einen der Ausnahmegründe genügt nicht.¹⁰

⁵ EuG, Rs. 174/95, Slg. 1998, II-2289, Rn. 81 ff. (*Svenska Journalistverbundet / Rat*).

⁶ Vgl. EuG, Rs. T-105/95, Slg. 1997, II-313, Rn. 56 (*WWF UK / Kommission*); Rs. T-174/95 (Fn. 5), Rn. 110; EuGH, verb. Rs. C-174/98 P u. C-189/98 P, EuZW 2000, 347, Rn. 27 (*NL u. van der Wal / Rat*).

⁷ Vgl. z. B. EuG, Rs. T-174/95 (Fn. 5), Rn. 111 f.

⁸ Grundlegend EuG, Rs. T-194/94, Slg. 1995, II-2765 (*Carvel u. Guardian / Rat*), Rn. 62 ff., dazu etwa *T. Stein* in *Hummer* (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien, 1998, 141, 151 f.; *Calliess*, ZUR 1996, 143, 144; vgl. ferner EuG, Rs. T-105/95 (Fn. 6), Rn. 59.

⁹ So auch *T. Stein* (Fn. 8), 154.

¹⁰ Vgl. EuG, Rs. T-105/95 (Fn. 6) Rn. 65; Rs. T-124/96, Slg. 1998, II-231, Rn. 53 ff. (*Interporc / Kommission*); EuGH (Fn. 6), Rn. 17 ff., 27 f., EuZW 2000, 349 f.