

Beiträge zum Informationsrecht

Band 10

**Das Recht der Öffentlichkeit
auf Zugang zu Dokumenten
der Gemeinschaftsorgane**

Von

Daniel Meltzian



Duncker & Humblot · Berlin

DANIEL MELTZIAN

**Das Recht der Öffentlichkeit
auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane**

Beiträge zum Informationsrecht

**Herausgegeben von Prof. Dr. Hansjürgen Garstka,
Prof. Dr. Michael Kloepfer,
Prof. Dr. Friedrich Schoch**

Band 10

Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane

Von

Daniel Meltzian



Duncker & Humblot · Berlin

**Der Fachbereich Rechtswissenschaft
der Freien Universität Berlin hat diese Arbeit
im Jahre 2002/2003 als Dissertation angenommen.**

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
© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany**

**ISSN 1619-3547
ISBN 3-428-11267-9**

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

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2002 / 2003 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen. Literatur, Rechtsprechung und Beschwerden beim Bürgerbeauftragten sind bis Mai 2004 berücksichtigt.

Ich danke sehr herzlich meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Helmut Lecheler für seine uneingeschränkte Unterstützung während der Anfertigung. Mein besonderer Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Markus Heintzen für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Schließlich danke ich den Herausgebern, Herrn Professor Dr. Michael Kloepfer, Herrn Professor Dr. Friedrich Schoch und Herrn Prof. Dr. Hansjürgen Garstka für die Aufnahme meiner Arbeit in die Schriftenreihe „Beiträge zum Informationsrecht“.

Berlin, im Juni 2004

Daniel Meltzian

Inhaltsübersicht

Einleitung	29
------------------	----

Erster Abschnitt

Grundlagen des Rechts auf Zugang zu Dokumenten

A. Wesensmerkmale des Zugangsrechts	33
B. Berechtigte und Verpflichtete des Zugangsrechts	43

Zweiter Abschnitt

Die Bedeutung des Zugangsrechts der Öffentlichkeit zu Dokumenten für die Europäische Gemeinschaft

A. Die Funktion des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten in einem demokratischen System	45
B. Die demokratische Legitimation der Europäischen Gemeinschaft	46
C. Die Stärkung demokratischer Legitimation durch das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane	53

Dritter Abschnitt

Die Entwicklung des Zugangsrechts bis zum Erlass der VO (EG) 1049/2001

A. Die Entstehung des Zugangsrechts der Öffentlichkeit	60
B. Die Fortentwicklung des Zugangsrechts	69
C. Änderungen durch den Amsterdamer Vertrag	141
D. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Ausschluss klassifizierter Dokumente vom Zugangsrecht und der Registerpflicht	150

Vierter Abschnitt

Die VO (EG) Nr. 1049/2001

A. Das Gesetzgebungsverfahren zum Erlaß der VO (EG) Nr. 1049/2001	173
---	-----

B. Der Inhalt der VO (EG) Nr. 1049/2001	192
---	-----

Fünfter Abschnitt

**Das Zugangsrecht der Öffentlichkeit als
allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts?**

A. Die Herleitung allgemeiner Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts	314
B. Keine Anerkennung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes in der bisherigen Rechtsprechung	316
C. Die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten	320
D. Internationale Übereinkommen der Mitgliedstaaten, insbesondere die EMRK	322
E. Einfügen in Ziele und Strukturen der Gemeinschaft	324
F. Zwischenergebnis: Ausreichender tatsächlicher Befund für die Anerkennung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes	325
G. Bedürfnis für die Anerkennung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes durch den EuGH?	325

Sechster Abschnitt

**Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten
in Deutschland**

A. Der Stand der Entwicklung des allgemeinen Zugangsrechts in den Ländern ...	330
B. Die geltenden Informationsfreiheits- und Akteneinsichtsgesetze der Länder ...	333
C. Anregungen aus noch laufenden oder bereits abgelehnten Entwürfen für In- formationsfreiheitsgesetze der Länder	343
D. Der Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes	344
E. Vergleich der deutschen Zugangsregelungen mit der VO (EG) Nr. 1049/2001	351
Zusammenfassung und Ausblick	359
Anhang I: Leitfaden für die Einstufungspraxis von Gemeinschaftsdoku- menten	370
Anhang II: Das Zugangsrecht der Öffentlichkeit zu Dokumenten in den Mitgliedstaaten und Bewerberländern	373
Anhang III: Fundstellennachweis der Zugangsvorschriften der Gemein- schaftseinrichtungen	380
Anhang IV: Fundstellennachweis der Kodices für eine gute Verwaltungs- praxis der Gemeinschaftseinrichtungen	389

Inhaltsübersicht

9

Entscheidungs- und Beschwerderegister	390
Literaturverzeichnis	400
Sachwortverzeichnis	422

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	29
------------------	----

Erster Abschnitt

Grundlagen des Rechts auf Zugang zu Dokumenten

A. Wesensmerkmale des Zugangsrechts	33
I. Auskunftsrecht ohne Einsicht in das Dokument	34
II. Akteneinsichtsrecht nur bei berechtigtem Interesse	37
III. Veröffentlichungspflicht nur für ausgewählte Dokumente	42
B. Berechtigte und Verpflichtete des Zugangsrechts	43

Zweiter Abschnitt

Die Bedeutung des Zugangsrechts der Öffentlichkeit zu Dokumenten für die Europäische Gemeinschaft

A. Die Funktion des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten in einem demokratischen System	45
B. Die demokratische Legitimation der Europäischen Gemeinschaft	46
I. Das Individuum als Subjekt demokratischer Legitimation auf Gemeinschaftsebene	47
II. Die Notwendigkeit der Stärkung demokratischer Legitimation auf Gemeinschaftsebene	49
C. Die Stärkung demokratischer Legitimation durch das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane	53

Dritter Abschnitt

Die Entwicklung des Zugangsrechts bis zum Erlass der VO (EG) 1049/2001

A. Die Entstehung des Zugangsrechts der Öffentlichkeit	60
I. Der Verhaltenskodex 93/730 und die Umsetzungsbeschlüsse 93/731 des Rates und 94/90 der Kommission	60
II. Die Rechtsnatur und Rechtsgrundlage der Zugangsbeschlüsse: Rs. Niederlande / Rat	63

III.	Das Verhältnis des Ratsbeschlusses 93/731 zur Geschäftsordnung des Rates: Rs. Carvel / Rat	66
B.	Die Fortentwicklung des Zugangsrechts	69
I.	Urteile des EuG und des EuGH zum Zugangsrecht der Öffentlichkeit zu Dokumenten	70
1.	Der Anwendungsbereich der Beschlüsse 93/731 und 94/90	70
a)	Anwendung auf die Titel V (GASP) und VI (PJZS) des EUV: Rs. Svenska Journalistförbundet	71
b)	Anwendung auf alle Dokumente im Besitz des Organs: Rs. Rothmans	72
c)	Anwendung auf veröffentlichte Rechtsakte: Rs. Karl L. Meyer	72
d)	Anwendung auf vorbereitende, interne Dokumente: Rs. Bavarian Lager, Rs. Carlsen	73
2.	Die Urheberregel	73
a)	Urheberschaft im Rahmen der Komitologie: Rs. Rothmans .	74
b)	Rechtmäßigkeit der Urheberregel: Rs. Interporc II	75
c)	Begriff der Urheberschaft: Rs. Co-Frutta	76
3.	Das Verhältnis zu Spezialvorschriften	77
a)	Allgemeine und spezielle Zugangsvorschriften nebeneinander anwendbar: Rs. Interporc II	78
b)	Auslegung von Spezialvorschriften im Licht des grundlegenden Rechts auf Zugang zu Dokumenten: Rs. JT's Corporation	78
4.	Die Anwendung der Ausnahmen	79
a)	Allgemeine Anwendungsregeln	80
b)	Unterteilung in zwingende und fakultative Ausnahmen: Rs. Carvel, Rs. WWF und Folgerechtsprechung	81
c)	Ablauf der Ausnahmeprüfung bei fakultativer und zwingender Ausnahmeregelung	82
5.	Die Anforderungen an die Begründung	86
a)	Zweck der Begründung	87
aa)	Begründung aus dem Kontext: Rs. van der Wal I, Rs. Kuijer, Rs. JT's Corporation	87
bb)	Differenzierende Begründung, wenn erste und zweite Ausnahmekategorie einschlägig: Rs. Svenska Journalistförbundet	88

cc)	Anforderungen bei der Urheberregel: Rs. Rothmans, Rs. Interporc II, Rs. Interporc III, Co-Frutta	88
b)	Umfang der Begründung	89
aa)	Einzelfallbezogene Ausnahmeprüfung bedingt einzelfallbezogene Begründung	89
bb)	Grenzen der einzelfallbezogenen Begründung bei Zweckvereitelung: Rs. WWF	90
cc)	Bei Zweckvereitelung Begründung nach Gruppen: Rs. WWF	90
dd)	Begründung nach der Natur des Dokuments: Rs. Carlsen, Rs. Hautala	91
ee)	Begründung der Ablehnung des Zweitantrags: Rs. van der Wal I, Rs. Interporc II, Co-Frutta	94
6.	Die Reichweite einzelner Ausnahmen	94
a)	Dokumente, die Teil einer Untersuchung sind	94
aa)	Vor Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens: Rs. WWF	94
bb)	Nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens vor Abgabe einer begründeten Stellungnahme: Rs. Bavarian Lager	95
cc)	Bei Untersuchungen, die nicht zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens führen, aber andere Sanktionen nach sich ziehen: Rs. Denkavit	97
dd)	Nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens, nach Abgabe einer begründeten Stellungnahme und nach Klageerhebung vor dem EuGH: Rs. Petrie	98
b)	Dokumente, die Teil eines Gerichtsverfahrens sind	100
aa)	Zugang zu Verfahrensdokumenten in Gerichtsverfahren ohne Beteiligung des Erstellers: Rs. van der Wal I und II	100
bb)	Zugang zu verfahrensunabhängigen Dokumenten in Gerichtsverfahren mit Beteiligung des Erstellers: Rs. Interporc II	104
cc)	Zugang zu Verfahrensdokumenten in Gerichtsverfahren mit Beteiligung des Erstellers, Verhältnis zu nationalem Recht: Rs. Svenska Journalistförbundet	105
c)	Eingeschränkte Kontrollrechte bei politischen Ermessensentscheidungen: Rs. Hautala, Rs. Mattila, Rs. Kuijer II	106

7.	Die Pflicht zur Gewähr teilweisen Zugangs	107
	a) Pflicht zur Gewähr teilweisen Zugangs: Rs. Hautala	107
	b) Präzisierung der Grenzen: Rs. Kuijer, Rs. Mattila	109
	c) Abgrenzung zwischen Dokument und Information: Rs. Karl L. Meyer, Rs. Hautala II	111
8.	Der Rechtsschutz	114
	a) Zuständigkeit des Gerichts: Rs. Svenska Journalistförbund- det	114
	b) Kein Rechtsschutzinteresse erforderlich: Rs. Svenska Journalistförbundet, Rs. Interporc II, Rs. BAT II	115
	c) Fehlende Vorläufigkeit beim einstweiligen Rechtsschutz: Rs. Carlsen	117
	d) Keine Zugangsgewähr durch das Gericht: Rs. Interporc I, Rs. Mattila	117
	e) Zwang zur fristgemäßen Klageerhebung: Rs. Interporc I, Rs. Pitsiorlas	119
	f) Keine Rechtswirkungen der Handlungen des Bürgerbeauf- tragten: Rs. ADCSV	122
	g) In-Camera Verfahren, Offenlegung gegenüber dem Gericht: Rs. Elder, Rs. BAT	122
	h) Beweislast für die Existenz des Dokuments beim An- tragsteller: Rs. BAT II	123
9.	Anforderungen an den Antrag	125
10.	Zusammenfassung	125
II.	Der Einfluss des Bürgerbeauftragten	127
	1. Initiativen des Bürgerbeauftragten zur Verbreitung des Zugangs- rechts auf andere Gemeinschaftseinrichtungen	127
	2. Der Bürgerbeauftragte als Beschwerdeinstanz	129
	3. Beschwerden beim Bürgerbeauftragten	130
	a) Die Urheberregel / Art. 4 Abs. 4, 5 VO (EG) Nr. 1049/2001	130
	b) Mehrfachanträge und/oder Anträge, die umfangreiche Do- kumente betreffen (Art 3 Abs. 2 des Beschlusses 93/731) ...	133
	c) Das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses	134
	d) Die Reichweite einzelner Ausnahmen: Dokumente, die Teil einer Untersuchung sind oder vom juristischen Dienst er- teilt wurden	135

e)	Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten bei Beschwerden über Zugang zu Dokumenten im Bereich der GASP und PJZS	137
f)	Die Pflicht zum Errichten eines vollständigen Registers	137
g)	Zusammenfassung	140
C.	Änderungen durch den Amsterdamer Vertrag	141
I.	Art. 1 Abs. 2 EU: Möglichst offene Entscheidungsfindung	142
II.	Art. 255 EG: Zugangsrecht der Öffentlichkeit zu Dokumenten	143
III.	Art. 207 Abs. 3 EG: Umfassenderer Zugang zu Legislativakten des Rates	147
D.	Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Ausschluss klassifizierter Dokumente vom Zugangsrecht und der Registerpflicht	150
I.	Das öffentliche Dokumentenregister des Rates	151
II.	Der „Solana-Beschluss“	155
1.	Die Umstände der Verabschiedung	156
2.	Ausschluss klassifizierter Dokumente der Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom Zugangsrecht und der Registerpflicht	159
a)	Änderungen am Beschluss 93/731	159
b)	Änderungen am Beschluss 2000/23	163
III.	Die allgemeinen Sicherheitsbestimmungen der Organe und die ESVP ..	163
1.	Die Sicherheitsbestimmungen über den Schutz vertraulicher Dokumente vor der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik	164
2.	Der Einfluss der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Die Beschlüsse 107/00, 2001/264 und 2001/844	165
a)	Bindung der Mitgliedstaaten durch die Sicherheitsbestimmungen?	167
b)	Die fehlende Beteiligung des Parlaments	169
c)	Die mittelbaren Auswirkungen der Sicherheitsbestimmungen auf das Zugangsrecht	169
d)	Die Ausgestaltung der Klassifikationsvorschriften in den allgemeinen Sicherheitsbestimmungen	170

Vierter Abschnitt
Die VO (EG) Nr. 1049/2001

A.	Das Gesetzgebungsverfahren zum Erlaß der VO (EG) Nr. 1049/2001	173
I.	Der Vorschlag der Kommission	174
II.	Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments	176
III.	Die harte Haltung des Rates	180
IV.	Die Triloggespräche	184
1.	Annäherung während der ersten Triloggespräche	187
2.	Änderung der Positionen bis zum endgültigen Kompromiss	188
3.	Änderungen bis zur Verabschiedung	189
V.	Gesamtbetrachtung des Verfahrensablaufs	190
B.	Der Inhalt der VO (EG) Nr. 1049/2001	192
I.	Zweckklausel (Art. 1)	192
II.	Reichweite der Verordnung	193
1.	Persönlicher Anwendungsbereich (Zugangsberechtigte) (Art. 2 Abs. 1, 2)	193
2.	Sachlicher Anwendungsbereich (Anspruchsverpflichtete)	195
a)	Beschränkung auf Dokumente des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Erwägung 8, 12; Art. 1 a), „Gemeinsame Erklärung“)	195
b)	Wegfall der Urheberregel (Erwägung 10, Art. 2 Abs. 3, 3 b), 4 Abs. 4, 5; 9 Abs. 3)	200
c)	Verhältnis zu speziellen Zugangsrechten in bestimmten Bereichen (Art. 2 Abs. 6, Erwägung 12)	208
d)	Der Dokumentbegriff (Erwägung 11, Art. 3 a))	210
e)	Zugang zu Dokumenten aus dem Bereich des EAG- und des EGKS-Vertrages (Erwägung 5, Art. 2 Abs. 3)	213
f)	Zugang zu Dokumenten aus dem Bereich GASP und PJZS (Erwägung 7, Art. 2 Abs. 3)	214
g)	Zugang zu veröffentlichten Dokumenten (Art. 10 Abs. 2) ...	215
III.	Ausnahmen	217
1.	Zur Struktur der Ausnahmeregelung (Art. 4 Abs. 1, 2, 3)	217
2.	Bewertung der einzelnen Ausnahmebestimmungen	222
3.	Ausnahme bei internen, vorbereitenden Dokumenten (Art. 4 Abs. 3)	236

4.	Teilweiser Zugang, wenn Ausnahme nur Teile des Dokuments erfasst (Art. 4 Abs. 6)	239
5.	Die zeitliche Grenze der Ausnahmen	241
IV.	Verhältnis der Verordnung zum Recht der Mitgliedstaaten (Art. 5)	243
V.	Die Behandlung von Anträgen (Erwägung 13; Art. 6; 7; 8; 9 Abs. 2)	251
1.	Anforderungen an den Antrag (Art. 6 Abs. 1, 2)	251
2.	Der Verfahrensablauf nach der Verordnung (Art. 7, 8)	252
3.	Antrag nach sehr umfangreichen oder sehr großen Zahl von Dokumenten (Art. 6 Abs. 3; 7 Abs. 3; 8 Abs. 2)	254
4.	Hilfe von Amts wegen, Entwickeln einer guten Verwaltungspraxis (Art. 6 Abs. 2, 4; 1 c); 15; 14)	258
5.	Die zeitliche Dauer bei der Bearbeitung von Erst- und Zweit-anträgen (Art. 7; 8)	262
6.	Die Gewähr von Rechtsschutz (Erwägung 13, Art. 8 Abs. 1, 3)	266
VI.	Art und Weise der Zugangsgewähr	271
1.	Die Kosten des Verfahrens (Art. 10 Abs. 1)	271
2.	Formen der Zugangsgewähr (Art. 10 Abs. 2, 3)	274
VII.	Sensible Dokumente (Erwägung 7; Art. 2 Abs. 4, 5; 4 Abs. 7; 9 Abs. 1 – 7)	278
1.	Der Begriff des „sensiblen Dokuments“	279
2.	Die Vergabe von Geheimschutzgraden und ihr Verhältnis zu den Ausnahmen der Verordnung	280
3.	Der Einfluss der Sicherheitsbestimmungen auf den Zugang nach der Verordnung	281
4.	Die Kategorie klassifizierter, aber nicht-sensibler Dokumente	282
5.	Die Behandlung sensibler Dokumente Dritter	285
6.	Die besondere Behandlung sensibler Dokumente (Art. 9 Abs. 2) .	286
7.	Das Veto-Recht des Urhebers sensibler Dokumente (Art. 9 Abs. 3)	287
8.	Die eingeschränkte Begründungspflicht und Bindung der Mitgliedstaaten an die Schutzmaßnahmen (Art. 9 Abs. 4, 5)	289
9.	Die Veröffentlichung von Bestimmungen über sensible Dokumente und Unterrichtung des Parlaments (Art. 9 Abs. 6, 7)	290
10.	Notwendigkeit einer Kategorie „sensibler Dokumente“?	292
VIII.	Einrichten von Registern und Direktzugang (Erwägung 14; Art. 11, 12)	294
1.	Registerpflicht (Art. 11)	294

2.	Direktzugang (Art. 12)	297
IX.	Publikations- und Berichtspflichten (Art. 13, 17)	302
1.	Publikationspflichten (Art. 13)	302
2.	Berichtspflichten (Art. 17)	303
X.	Verbot urheberrechtswidriger Nutzung freigegebener Dokumente (Art. 16)	304
XI.	Durchführungsmaßnahmen (Erwägung 17, Art. 18)	306
XII.	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	308

Fünfter Abschnitt

Das Zugangsrecht der Öffentlichkeit als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts?

A.	Die Herleitung allgemeiner Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts	314
B.	Keine Anerkennung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes in der bisherigen Rechtsprechung	316
C.	Die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten	320
D.	Internationale Übereinkommen der Mitgliedstaaten, insbesondere die EMRK	322
E.	Einfügen in Ziele und Strukturen der Gemeinschaft	324
F.	Zwischenergebnis: Ausreichender tatsächlicher Befund für die Anerkennung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes	325
G.	Bedürfnis für die Anerkennung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes durch den EuGH?	325

Sechster Abschnitt

Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten in Deutschland

A.	Der Stand der Entwicklung des allgemeinen Zugangsrechts in den Ländern ...	330
B.	Die geltenden Informationsfreiheits- und Akteneinsichtsgesetze der Länder ...	333
I.	Defizite der Informationsfreiheitsgesetze der Länder	334
II.	Defizite bei der Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze der Länder	340
C.	Anregungen aus noch laufenden oder bereits abgelehnten Entwürfen für Informationsfreiheitsgesetze der Länder	343
D.	Der Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes	344
E.	Vergleich der deutschen Zugangsregelungen mit der VO (EG) Nr. 1049/2001	351

Zusammenfassung und Ausblick	359
Anhang I: Leitfaden für die Einstufungspraxis von Gemeinschafts- dokumenten	370
Anhang II: Das Zugangsrecht der Öffentlichkeit zu Dokumenten in den Mitgliedstaaten und Bewerberländern	373
Anhang III: Fundstellennachweis der Zugangsvorschriften der Gemein- schaftseinrichtungen	380
Anhang IV: Fundstellennachweis der Kodices für eine gute Verwaltungs- praxis der Gemeinschaftseinrichtungen	386
Entscheidungs- und Beschwerderegister	390
I. Entscheidungen des EuG und des EuGH	390
II. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ...	396
III. Entscheidungen und Initiativen des Europäischen Bürgerbeauftragten ..	397
IV. Urteile deutscher Gerichte	399
Literaturverzeichnis	400
Sachwortverzeichnis	422

Abkürzungsverzeichnis

aA	andere Auffassung
Abg.	Abgeordnete/r
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
AdR	Ausschuss der Regionen
aE	am Ende
aF	alte Fassung
AfP	Archiv für Presserecht
AGID	Arbeitsgemeinschaft der Informationsbeauftragten in Deutschland
AIGGebO	Gebührenordnung für das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
AJCL	American Journal of Comparative Law
AJDA	L'Actualité juridique – Droit administratif
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
AL	Alternative Liste
Alt.	Alternative
Am	Amendment
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARGS	Allgemeiner Rechtsgrundsatz
Art.	Artikel
ASTV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich
AVR	Archiv des Völkerrechts
bay.	bayerisch

BauGB	Baugesetzbuch
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgAIG	Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
BbgVerf	Brandenburgische Verfassung
Bd., Bde.	Band, Bände
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Begr.	Begründer
Beih.	Beiheft
bes.	besonders
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
Bln IFG	Berliner Informationsfreiheitsgesetz
BR	Bundesrat
Bsp.	Beispiel
BT	Bundestag
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichts-Entscheidungen
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichts-Entscheidungen
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDE	Cahiers de droit européen
CJEL	Columbia Journal of European Law
CMLRev	Common Market Law Review
CR	Computer und Recht
CYELS	Cambridge Yearbook of European Legal Studies
DCSI	Diritto Comunitario e degli scambi internazionali
ders.	derselbe
dies.	dieselbe, dieselben
dh	das heißt
Diss.	Dissertation

22	Abkürzungsverzeichnis
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DSB	Datenschutzbeauftragter
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DV	Die Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EA, EAG	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EBLR	European Business Law Review
EEB	European Environmental Bureau
EELR	European Environmental Law Review
EFAR	European Foreign Affairs Review
EG	Europäische Gemeinschaft oder Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (neue Zählweise)
EGKS	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (alte Zählweise)
EIB	Europäische Investitionsbank
EIOP	European Integration Online Papers
EJIL	European Journal of International Law
ELJ	European Law Journal
ELNI	European Law Network International
ELR	European Law Reporter
ELRev	European Law Review
EMEA	European Medical Evaluation Agency
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
EPL	European Public Law

Erw.	Erwägung
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union oder Vertrag über die Europäische Union
EUB	St. Galler Europarechtsbriefe (ab 1998: European Law Reporter)
EuG	Europäischer Gerichtshof – Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EuGVÜ	EWG-Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVP	Fraktion der Europäischen Volkspartei
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWS	Europäische Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f., ff.	folgend, folgende
FILJ	Fordham International Law Journal
FOI	Freedom of Information
FOIA	Freedom of Information Act
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GBI.	Gesetzblatt
GBO	Grundbuchordnung
GC	Giurisprudenzia communitaria
GD	Generaldirektion
GdP	Gazette du Palais

24	Abkürzungsverzeichnis
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GIQ	Government Information Quarterly
GO	Geschäftsordnung
GS	Gedächtnisschrift
GTE (Bearb.)	Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU/EG-Vertrag, 5. Aufl. 1997.
GYIL	German Yearbook of International Law
GVBl, GVOBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Habil.	Habilitation
Halbj.	Halbjahr
HbdStR	Handbuch des Staatsrechts
HdBuch	Handbuch
HdKommentar	Handkommentar
HGB	Handelsgesetzbuch
HoL	House of Lords
Hrsg.	Herausgeber
Hs., Halbs.	Halbsatz
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
idS	in diesem Sinne
ieS	im engeren Sinne
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFG SH	Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein

IFG NRW	Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen
IGO	International governmental organisation
IJEL	Irish Journal of European Law
ILM	International Legal Materials
insb.	insbesondere
IPbpr	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
iwS	im weiteren Sinne
JDI	Journal du droit international
JEPP	Journal of European Public Policy
JöR	Jahrbuch öffentlichen Rechts
JOR	Jahrbuch für Ostrecht
JTDE	Journal des tribunaux droit européen
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KOM	Kommission
K&R	Kommunikation und Recht
krit.	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift
KS	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
LDA Bbg	Landesbeauftragter für Datenschutz und Akteneinsicht Brandenburg
LDSG SH	Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein
Lit.	Literatur
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LPG	Landespressegesetz
LT	Landtag
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
m.Anm.	mit Anmerkung

26	Abkürzungsverzeichnis
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MLR	Modern Law Review
MMR	Multimediarrecht
MOE	Mittel- und Osteuropa
MS	Mitgliedsstaat(en)
mwN	mit weiteren Nachweisen
nds.	niedersächsisch
NGO	Non governmental organisation
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NrWVBl.	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
PJZS	Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PL	Public Law
PIPr	Parlamentsprotokoll
Prot.	Protokoll
PSE	Fraktion der sozialdemokratischen Partei Europas
RDE	Rivista di diritto europeo
RDCE	Revista de Derecho Comunitario Europeo
RDFA	Revue française de droit administratif
RDMC	Revue du Marche Commun et de l'Union Europeenne
RdMUE	Revue du Marché Unique Européen
RDS	Recueil Dalloz Sirey
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RIDPC	Rivista italiana di diritto pubblico comunitario
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie

Rn.	Randnummer, -ziffer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
RTDH	Revue Trimestrielle de Droit de l'Homme
sa	sachsen - anhaltinisch
sächs.	sächsisch
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (Teil I) und des Gerichts erster Instanz (Teil II)
s.o., so	siehe oben
str.	strittig, streitig
StUG	Stasi-Unterlagengesetz
StWiss	Staatswissenschaft und Staatspraxis
TLJ	University of Toronto Law Journal
Tz.	Textziffer
u.a., ua	unter anderem, und andere
ULD SH	Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig Holstein
UIRL	Umweltinformationsrichtlinie
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
uU	unter Umständen
VA, VerwArch	Verwaltungsarchiv
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblatt für Baden-Württemberg
verb.	verbundene
VerbIG	Verbraucherinformationsgesetz
VerfO	Verfahrensordnung
VerwGebO	Verwaltungsgebührenordnung

28	Abkürzungsverzeichnis
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
vM/K	von Münch / Kunig, Grundgesetz Kommentar
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsgrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WebJCLI	Web Journal of Current Legal Issues
WGO-MfOR	WGO-Monatshefte für Ostrecht
WiRO	Wirtschaft und Recht in Osteuropa
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B., zB	zum Beispiel
ZER	Zeitschrift für Europarecht (iVm ZfRV)
ZEuS	Zeitschrift für Europäische Studien
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zT	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

Transparenz ist neben der Bürgernähe zu einer Leitidee des Handelns der Europäischen Gemeinschaft geworden, über die zwischen allen politisch Beteiligten Einigkeit besteht. Fast schon in Vergessenheit gerät, dass es sich um eine Entwicklung handelt, die erst in den letzten zehn Jahren im Zusammenhang mit der wachsenden Legitimationskrise der Gemeinschaft ihren Durchbruch erlebt hat.

Der Transparenzgedanke hat auf Gemeinschaftsebene verschiedene Ausprägungen erfahren.¹ Mit dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane, wie es in Art. 255 EG garantiert und in der VO (EG) Nr. 1049/2001 näher ausgestaltet ist, behandelt die Arbeit nur einen Teilaspekt hiervon, wenngleich die wichtigste subjektivrechtliche Ausprägung für den einzelnen Bürger.

Bis vor kurzem fehlte es in Deutschland an einer umfassenden Darstellung des gemeinschaftsrechtlichen Zugangsrechts zu Dokumenten.²

Das mag darauf zurückzuführen sein, dass Deutschland innerhalb der Europäischen Union neben Luxemburg der einzige Mitgliedstaat ist, der kein allgemeines Zugangsrecht kennt, sondern das Prinzip der begrenzten Aktenöffentlichkeit verfolgt.³ Das erscheint um so erstaunlicher, wenn man bedenkt, dass das Zugangsrecht in mehreren Mitgliedstaaten zu den unabdingbaren Grundrechten zählt und eine ähnliche Bedeutung besitzt, wie hierzulande die Meinungsäußerungsfreiheit. Auf Gemeinschaftsebene hat das Zugangsrecht nicht nur Eingang in das Primärrecht, sondern auch in Art. 42 der Grundrechtecharta von Nizza gefunden. Diskutiert wird, ob es sich bereits um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts handelt, was zwei Generalanwälte des

¹ Zu anderen Aspekten *Sobotta*, Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union, Baden-Baden 2001; *Pastor*, Accès S. 658 ff.; *Piris*, RTDE 1994, 1 (20 ff.); *Blanchet*, RTDE 1997, 915 (918, 920).

² Siehe jüngst *Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union, Berlin 2004; ferner *Feik*, Zugang zu EU-Dokumenten. Demokratie durch Transparenz, Wien 2002; *Sobotta*, Transparenz, S. 288 ff.; *Kloepfer*, Informationsrecht, § 10; *Scherzberg*, Öffentlichkeit, S. 207 ff. (275) sowie *Kugelmann*, Rechtsstellung, S. 181 ff. Siehe ferner die Kommentierungen zu Art. 255 EG.

³ Vgl. die Zusammenstellung in Anhang II.

Europäischen Gerichtshofes bejaht haben. Dieser Frage wird im Fünften Abschnitt nachgegangen.

Jedoch hat auch in Deutschland, ausgelöst durch Impulse der Europäischen Gemeinschaft⁴ und begleitet von einem zunehmenden wissenschaftlichen Interesse⁵, ein Umdenken eingesetzt. In vier Bundesländern wurden Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet⁶, der Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes ist Bestandteil des Regierungsprogramms von SPD und GRÜNEN.⁷ Der Sechste Abschnitt widmet sich dem Inhalt und der praktischen Anwendung der bestehenden Landesregelungen und bezieht die laufenden und abgelehnten Gesetzesinitiativen in anderen Bundesländern mit ein. Der Entwurf des erneut aufgeschobenen Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes soll einer kritischen Betrachtung unterzogen werden und ein Vergleich mit den fortgeschrittenen Erfahrungen auf Gemeinschaftsebene dazu beitragen, Defizite in künftigen Regelungen zu vermeiden.

Das Zugangsrecht zu Dokumenten ist aber auch aus gemeinschaftsrechtlicher Perspektive von grundsätzlicher Bedeutung.

Ein freier Informationsfluss ist Funktionsbedingung eines demokratischen Staatswesens. Informationen sind mehr denn je Einfluss- und Machtfaktor. Sie sind die Grundlage für rationales Hoheitshandeln und Ausgangspunkt für die demokratische Willensbildung des Individuums.⁸ Informationen sind die Voraussetzung für Transparenz. Mangelnde Transparenz von Entscheidungsprozessen geht einher mit mangelnder Kontrolle. Sie haftet den getroffenen Entschei-

⁴ Siehe insb. Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. 1990 L 158/56), die Modell stand für das brandenburgische AIG (*Breitenbach / Palenda*, LKV 1998, 252) und der *Erichsen*, NVwZ 1992, 409 (418 f.) systemverändernde Kraft in diesem Sektor zuspricht. Siehe auch *König*, DÖV 2000, 45 (45); *Bieber*, DÖV 1991, 857 (857, 864); *Schoch*, VVDStRL 1997, 158 (214) Ls. 11.

⁵ Siehe die Monographien von *Angelov*, Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs, Frankfurt/aM 2000; *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000; *Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, *Kloepfer*, Informationsrecht, München 2002, *Schoch / Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), Berlin 2002 und weitere Angaben im Sechsten Abschnitt.

⁶ Brandenburg (1998), Berlin (1999), Schleswig-Holstein (2000) und Nordrhein-Westfalen (2002).

⁷ Siehe die Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998, in: ZRP 1998, 485 (499) Ziff. 13 und nunmehr die Koalitionsvereinbarung vom 16.10.2002, in: ZRP 2002, 534, http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,20133,00.htm, unter VIII.:

„Die Verwaltung soll für die Bürgerinnen und Bürger transparenter werden. Deshalb bringen wir ein Informationsfreiheitsgesetz für die Bundesbehörden ein, das dem Grundsatz des freien Zugangs zu öffentlichen Daten und Akten Geltung verschafft.“

⁸ *Schoch*, VVDStRL 1997, 158 (214) Ls. 8, 9, 13.

dungen an, führt zu einem Gefühl des Ausgesetztseins, damit zu einer verringerten Akzeptanz auf Seiten der Betroffenen. Die Informationsverbreitung durch hoheitliche Stellen vermag das alltägliche Informationsbedürfnis des Einzelnen nicht angemessen zu befriedigen und ist nur in Ausnahmefällen von Bedeutung. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten verschafft dem Einzelnen die erwünschten Informationen und besitzt dabei gegenüber anderen Informationsrechten mehrere Vorzüge, die im Ersten Abschnitt vergleichend herausgearbeitet werden sollen.

Als individuelles Informations- und Kontrollrecht spielt das Zugangsrecht zu Dokumenten eine wichtige Rolle bei der demokratischen Legitimation von Hoheitsgewalt. Die Europäische Gemeinschaft ist im andauernden Integrationsprozess auf die Stärkung ihrer demokratischen Legitimation angewiesen. Der Ausbau bestehender Legitimationsformen, wie die Wahl zum Europäischen Parlament, stößt indes an Grenzen und macht es notwendig, andere Formen direkter demokratischer Legitimation heranzuziehen. Weshalb das Zugangsrecht insoweit besonderer geeignet ist, soll im Zweiten Abschnitt erörtert werden.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist die rasche Fortentwicklung und Konstitutionalisierung des Zugangsrechts auf Gemeinschaftsebene. Ausgehend von der Erklärung Nr. 17 zum Vertrag von Maastricht hat das Zugangsrecht in organinternen Regelungen, später im Sekundär- und dann Primärrecht und zuletzt in der Grundrechtecharta von Nizza Ausdruck gefunden. Parallel hierzu ergingen innerhalb weniger Jahre eine Reihe von Entscheidungen der Gemeinschaftsgerichte und des Europäischen Bürgerbeauftragten, welche die restriktive praktische Anwendung der Zugangsvorschriften durch die Gemeinschaftsorgane korrigierten und eine Vielzahl zu beachtender Anforderungen und Vorgaben aufstellten. Sie werden im Dritten Abschnitt zusammengetragen und gewürdigt. Im Anschluss hieran finden sich Erwägungen zum elektronischen Register des Rates im Internet, über das der Inhalt seiner Dokumente direkt, d.h. ohne Antragsverfahren und kostenlos zugänglich ist. Dieser Zugangserleichterung stehen bedenkliche Einschränkungen durch die Ausweitung und Verschärfung von Sicherheitsbestimmungen und Klassifikationsvorschriften der Organe beim Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegenüber.

Der Vierte Abschnitt widmet sich eingehend der VO (EG) Nr. 1049/2001, die im Mai 2001 erging und als zentrale Regelung, entsprechend den Vorgaben des Art. 255 Abs. 2 EG, die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen für die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten festlegt. Die Verordnung ist das Ergebnis eines langwierigen und kontroversen Gesetzgebungsverfahrens, das von großen Interessengegensätzen und unterschiedlichen Vorstellungen innerhalb des Rates und im Verhältnis zum Europäischen Parlament geprägt war. Erst in letzter Sekunde konnte durch informelle Gesprächsrunden und Kompromisse ein Scheitern abgewendet werden. Von Interesse ist daher bereits die Entstehung des endgültigen Verordnungstextes, da einige Regelungen nur vor diesem Hintergrund verständlich werden.