

Schriften zum Europäischen Recht

Band 194

**Die Akteneinsicht im
Eigenverwaltungsverfahrenrecht
der Europäischen Union**

Von

Jens Ritter



Duncker & Humblot · Berlin

JENS RITTER

Die Akteneinsicht
im Eigenverwaltungsverfahrenrecht
der Europäischen Union

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 194

Die Akteneinsicht im Eigenverwaltungsverfahren der Europäischen Union

Von

Jens Ritter



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
hat diese Arbeit im Jahr 2019
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 16

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-15859-1 (Print)
ISBN 978-3-428-55859-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand zwischen März 2016 und Juli 2018 und wurde im Sommersemester 2019 als Dissertation angenommen. Für die Druckfassung wurde sie aktualisiert und auf den Stand Juli 2019 gebracht.

Die Entstehung der Arbeit geht auf meine Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg bei Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M. A. zurück. Ihm gilt nicht nur für die Betreuung der Arbeit und die zügige Erstellung des Erstgutachtens mein herzlicher Dank, sondern auch für die Zeit an seinem Lehrstuhl, die mich in jeder Hinsicht bereichert hat. Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Herrn Dr. Hartmut Fischer danke ich für wertvolle Einblicke in die Praxis in meiner Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Kanzlei Rittershaus und die gewährten Freiheiten, die die Fertigstellung dieser Arbeit ermöglicht haben. Für die Durchsicht der Arbeit und das mühsame Korrekturlesen danke ich Frau Karin Schwab.

Meinen ehemaligen Arbeitskollegen Dr. Torben Ellerbrok, Dr. Lucas Hartmann, Dr. Jacqueline Lorenzen, Christoph Popp, Dr. Valentin Roden, Lukas Schmitt und Dr. Peter Zoth möchte ich ebenfalls danken. Unsere gemeinsame Zeit in Heidelberg werde ich in bester Erinnerung behalten.

Mein größter Dank gilt meiner wundervollen Frau Pia: für ihr Vertrauen in mich, ihre uneingeschränkte Unterstützung und einfach dafür, dass sie an meiner Seite ist.

Ihr und meinen Eltern Ulrike und André Ritter widme ich dieses Buch.

Bruchsal, im September 2019

Jens Ritter

Inhaltsübersicht

Einführung	21
I. Begriffsklärung: Akteneinsicht und Dokumentenzugang	23
II. Die Eigenverwaltung der Europäischen Union	28
III. Funktionen von Verwaltungsverfahren(rechten), insbesondere Akteneinsicht ..	31
IV. Ziel und Gang der Untersuchung	38

Teil 1

Der normative Referenzrahmen der Akteneinsicht	41
§ 1 Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten	44
I. Deutschland	44
II. Österreich	51
III. Frankreich	53
IV. Italien	59
V. Großbritannien (England und Wales)	62
VI. Zwischenergebnis	66
§ 2 Europäische Menschenrechtskonvention	68
I. Informationsrechte nach Art. 6 EMRK	69
II. Empfehlungen und Entschließungen des Europarates	82
III. Zwischenergebnis	85
§ 3 Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	85
I. Der Zusammenhang von hinreichender Aufklärung und Rechtsverteidigung ..	85
II. Anerkennung der Akteneinsicht als Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze ..	88
III. Modalitäten der Akteneinsicht	120
IV. Grenzen der Akteneinsicht	124
V. Rechtsschutz, insbesondere Fehlerfolgen	137
VI. Zwischenergebnis	161

§ 4 Das Recht auf gute Verwaltung	164
I. Akzessorietät als Voraussetzung des Art. 41 Abs. 2 lit. b) GRCh	165
II. Gewährleistungsbereich	169
III. Grenzen der Akteneinsicht	175
IV. Eigenständigkeit der Akteneinsicht?	178
V. Zwischenergebnis	180
§ 5 Das Recht auf Dokumentenzugang als Ausdruck des Transparenzgebots	182
I. Normative Grundlagen des Dokumentenzugangs	182
II. Dokumentenzugang als demokratisches Gebot	190
III. Kodifikationsbedarf für die Akteneinsicht?	201
§ 6 Fazit	205

Teil 2

Akteneinsicht zwischen Spezialnorm und Kodifikation	212
§ 7 Akteneinsicht in bereichsspezifischen Verfahren	213
I. Kartellverfahren	213
II. Fusionskontrolle	240
III. Antidumpingverfahren	251
IV. Schiffsverkehr	257
V. Beihilfeaufsicht	259
VI. Verfahren vor den dezentralen Agenturen	261
VII. Verfahren vor der EZB	278
VIII. Beamtenrecht	282
IX. Zwischenergebnis	288
§ 8 Das Spannungsfeld von bereichsspezifischer Akteneinsicht und Dokumentenzugang nach der Transparenzverordnung	292
I. Konvergenzen von Akteneinsicht und Dokumentenzugang	292
II. Kollision von Akteneinsicht und Dokumentenzugang	300
III. Lösungsansatz der Rechtsprechung	308
IV. Zwischenergebnis	310
§ 9 Akteneinsicht in der Kodifikationsdebatte	313
I. Kodex des Europäischen Bürgerbeauftragten	314

II. Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates	315
III. ReNEUAL-Musterentwurf	319
IV. Stellungnahme	323
V. Eigener Kodifikationsvorschlag	325
Resümee	332
Literaturverzeichnis	343
Verzeichnis der zitierten Sekundärrechtsakte der EU	372
Sachwortverzeichnis	377

Inhaltsverzeichnis

Einführung	21
I. Begriffsklärung: Akteneinsicht und Dokumentenzugang	23
1. Akteneinsicht als Verfahrensrecht	23
2. Akteneinsicht aufgrund personenbezogener Daten	25
3. Allgemeiner Dokumentenzugang	26
II. Die Eigenverwaltung der Europäischen Union	28
III. Funktionen von Verwaltungsverfahren(srechten), insbesondere Akteneinsicht ..	31
1. Allgemeines	31
2. Partizipationsfunktion	32
3. Verteidigungsfunktion	33
4. Kontrollfunktion	34
5. Rechtssicherheitsfunktion	36
6. Akzeptanzfunktion	37
IV. Ziel und Gang der Untersuchung	38

Teil 1

Der normative Referenzrahmen der Akteneinsicht	41
§ 1 Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten	44
I. Deutschland	44
II. Österreich	51
III. Frankreich	53
IV. Italien	59
V. Großbritannien (England und Wales)	62
VI. Zwischenergebnis	66
§ 2 Europäische Menschenrechtskonvention	68
I. Informationsrechte nach Art. 6 EMRK	69
1. Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK auf die Tätigkeit der Verwaltung	70
a) Reichweite der zivilrechtlichen Ansprüche	70
b) Reichweite der strafrechtlichen Anklage	71
c) „Gerichte“ im Sinne des Art. 6 EMRK	73

d) Zwischenergebnis	76
2. Ausstrahlungswirkung auf das Verwaltungsverfahren durch Art. 6 EMRK ..	76
a) Vorwirkung	76
b) Analoge Anwendung des Art. 6 EMRK?	79
3. Fazit	80
II. Empfehlungen und Entschließungen des Europarates	82
III. Zwischenergebnis	85
§ 3 Allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts	85
I. Der Zusammenhang von hinreichender Aufklärung und Rechtsverteidigung ..	85
II. Anerkennung der Akteneinsicht als Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze ..	88
1. Voraussetzungen des rechtlichen Gehörs	89
a) Unmittelbare Betroffenheit	89
aa) Eingriffsverwaltung	89
bb) Leistungsverwaltung	92
cc) Vertragliches Verwaltungshandeln	95
b) Individualität der Beeinträchtigung	97
c) Synthese	105
2. Reichweite der Akteneinsicht	109
a) „Gleicher Informationsstand“	110
b) Beschränkung auf „wesentliche Informationen“	114
c) Das Verfahren „betreffende“ Informationen	115
3. Würdigung	117
III. Modalitäten der Akteneinsicht	120
IV. Grenzen der Akteneinsicht	124
1. Vertrauliche Informationen	125
a) Kategorisierung vertraulicher Informationen	126
aa) Geschäftsgeheimnisse	126
bb) Sonstige vertrauliche Informationen	128
cc) Personenbezogene Daten	129
b) Gestuftes System der Akteneinsicht	130
c) Abwägung	130
2. Funktionsfähigkeit der Verwaltung	133
3. Interne Dokumente	135
V. Rechtsschutz, insbesondere Fehlerfolgen	137
1. Rechtswidrig verweigerte Akteneinsicht	138
a) Kein Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung	138
b) Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	141

aa) Verletzung einer „Formvorschrift“	143
bb) Verletzung der „Verteidigungsrechte“	145
cc) Vorliegen einer „wesentlichen“ Verletzung	147
(1) Beweiskraft und Verwertungsverbot	149
(2) Vorenthaltung belastender Unterlagen	149
(3) Vorenthaltung entlastender Unterlagen	151
dd) Verzicht auf die Ergebnisrelevanz?	152
c) Verfahrensfehler im Zusammenhang mit der Akteneinsicht Dritter	153
d) Stellungnahme	155
2. Rechtswidrig gewährte Akteneinsicht	157
a) Verhinderung der Akteneinsicht	157
b) Nachträgliche Geltendmachung der Rechtswidrigkeit der Akteneinsicht	158
3. Amtshaftung	159
VI. Zwischenergebnis	161
§ 4 Das Recht auf gute Verwaltung	164
I. Akzessorietät als Voraussetzung des Art. 41 Abs. 2 lit. b) GRCh	165
1. Historisch-genetische Auslegung	166
2. Wortlaut	166
3. Systematik	167
4. Stellungnahme	168
II. Gewährleistungsbereich	169
1. Persönlicher Gewährleistungsbereich	169
2. Sachlicher Gewährleistungsbereich	172
a) Erstreckung auf Leistungsverwaltung	173
b) Erstreckung auf Verfahren allgemeiner Natur	174
III. Grenzen der Akteneinsicht	175
IV. Eigenständigkeit der Akteneinsicht?	178
V. Zwischenergebnis	180
§ 5 Das Recht auf Dokumentenzugang als Ausdruck des Transparenzgebots	182
I. Normative Grundlagen des Dokumentenzugangs	182
1. Der Transparenzgedanke in den Verträgen der Europäischen Union	184
2. Dokumentenzugang und Informationsfreiheit in der EMRK	185
3. Zusammenfassung	189
II. Dokumentenzugang als demokratisches Gebot	190
1. Europäische Verwaltungslegitimation	191
2. Legitimation durch Beteiligung	192

3. Legitimation durch Kontrolle	193
a) Klassische Kontrollakteure und formalisierte Kontrolle durch die Öffentlichkeit	194
b) Weitergehende Erwartungen an die Kontrollöffentlichkeit	196
c) Anforderungen an die Kontrollfunktion	197
4. Akzeptanzfunktion	198
5. Zusammenfassung	199
III. Kodifikationsbedarf für die Akteneinsicht?	201
§ 6 Fazit	205

Teil 2

Akteneinsicht zwischen Spezialnorm und Kodifikation	212
§ 7 Akteneinsicht in bereichsspezifischen Verfahren	213
I. Kartellverfahren	213
1. Inhalt und Gang des Verfahrens	214
a) Verfahren nach Art. 7 Kartell-VO	214
b) Verpflichtungszusage nach Art. 9 Kartell-VO	215
c) Vergleichsverfahren nach Art. 10a VO (EG) Nr. 773/2004	216
d) Beschlüsse nach Art. 10 Kartell-VO	217
2. Die Einbindung Beteiligter und Dritter	218
a) Parteien	218
b) Beschwerdeführer	219
c) Dritte	220
3. Gewährleistungsumfang der Akteneinsicht	221
a) Parteien	222
b) Beschwerdeführer	224
c) Dritte	226
d) Besonderheiten bei der Verpflichtungszusage	226
e) Besonderheiten im Vergleichsverfahren	228
4. Grenzen der Akteneinsicht	230
5. Der Anhörungsbeauftragte als „Hüter“ der Akteneinsicht	235
6. Alternative Akteneinsichtsverfahren	237
7. Zusammenfassung	239
II. Fusionskontrolle	240
1. Inhalt und Gang des Fusionskontrollverfahrens	241
2. Die Einbindung Beteiligter und Dritter	242
a) Beteiligte	242
b) Dritte	243

3. Gewährleistungsumfang der Akteneinsicht	244
a) Beteiligte	244
b) Dritte	247
4. Grenzen der Akteneinsicht	249
5. Zusammenfassung	251
III. Antidumpingverfahren	251
1. Inhalt und Gang des Verfahrens	252
2. Gewährleistungsumfang der Akteneinsicht	253
3. Grenzen der Akteneinsicht	255
4. Zusammenfassung	257
IV. Schiffsverkehr	257
V. Beihilfeaufsicht	259
VI. Verfahren vor den dezentralen Agenturen	261
1. Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum	261
a) Verfahrensakzessorische Akteneinsicht	262
b) Selbstständiges Akteneinsichtsverfahren	263
c) Anwendungsbereich	264
d) Grenzen der Akteneinsicht	265
e) Modalitäten der Akteneinsicht	266
f) Zwischenergebnis	267
2. Gemeinschaftliches Sortenamt	268
3. Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde, Bankenaufsichts- behörde und Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betrieb- liche Altersversorgung	269
4. Europäische Arzneimittel-Agentur	271
5. Europäische Agentur für Flugsicherheit	273
6. Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden	275
7. Europäische Chemikalienagentur	275
8. Zusammenfassung	277
VII. Verfahren vor der EZB	278
1. Einheitlicher Aufsichtsmechanismus	278
2. EZB-Sanktionsrecht	280
3. Zusammenfassung	281
VIII. Beamtenrecht	282
1. Die Personalakteneinsicht nach Art. 26 Beamtenstatut	282
2. Die Akteneinsicht in Disziplinarverfahren	285
3. Betrugsbekämpfung	286
4. Zusammenfassung	287

IX. Zwischenergebnis	288
§ 8 Das Spannungsfeld von bereichsspezifischer Akteneinsicht und Dokumentenzugang nach der Transparenzverordnung	292
I. Konvergenzen von Akteneinsicht und Dokumentenzugang	292
1. Anspruchsberechtigung und -voraussetzungen	292
2. Umfang und Grenzen des Informationszugangs	293
a) Absolute Verweigerungsgründe	295
b) Relative Verweigerungsgründe	295
c) Schutz des Entscheidungsprozesses und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung	297
3. Fehlerfolge und Rechtsschutz	299
II. Kollision von Akteneinsicht und Dokumentenzugang	300
1. Lex superior derogat legi inferiori	300
2. Lex posterior derogat legi priori	301
3. Lex specialis derogat legi generali	302
4. Fazit: Das Ideal vom Motiv als taugliches Zuweisungskriterium	305
III. Lösungsansatz der Rechtsprechung	308
IV. Zwischenergebnis	310
§ 9 Akteneinsicht in der Kodifikationsdebatte	313
I. Kodex des Europäischen Bürgerbeauftragten	314
II. Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates	315
1. Sachlicher Anwendungsbereich	316
2. Persönlicher Anwendungsbereich	317
3. Umfang und Grenzen der Akteneinsicht	317
III. ReNEUAL-Musterentwurf	319
1. Sachlicher Anwendungsbereich	320
2. Persönlicher Anwendungsbereich	321
3. Umfang und Grenzen der Akteneinsicht	322
IV. Stellungnahme	323
V. Eigener Kodifikationsvorschlag	325
Resümee	332
Literaturverzeichnis	343
Verzeichnis der zitierten Sekundärrechtsakte der EU	372
Sachwortverzeichnis	377

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AJDA	Actualité juridique – Droit administratif (Zeitschrift)
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Österreich)
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich)
BFH	Bundesfinanzhof
BrookLRev	Brooklyn law review
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
CDE	Cahiers de droit européen (Zeitschrift)
CMLRev	Common Market Law Review
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CPVO	Community Plant Variety Office (Gemeinschaftliches Sortenamt)
D.Lgs.	Decreto legislativo
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO	Durchführungsverordnung
ECHA	European Chemicals Agency (Europäische Chemikalienagentur)
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte
EG	Europäische Gemeinschaften
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Egr.	Erwägungsgrund
EJIL	European Journal of International Law (Zeitschrift)
EJRR	European Journal of Risk Regulation (Zeitschrift)
ELJ	European Law Journal
ELRev	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht
ERS	Satzung des Europarates
ESTAL	European State Aid Law Quarterly (Zeitschrift)
EU	Europäische Union
EuConst	European Constitutional Law Review
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union

EuGöD	Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUIPO	Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EZB	Europäische Zentralbank
FILJ	Fordham International Law Journal
Fordham Int'l L.J.	Fordham International Law Journal
GA	Generalanwalt/Generalanwältin am EuGH
GG	Grundgesetz
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Herv. d. Verf.	Hervorhebung durch Verfasser
ICQL	International & Comparative Law Quarterly
IIC	International Review of Intellectual Property and Competition Law (Zeitschrift)
IJGLS	Indiana Journal of Global Legal Studies
JECLP	Journal of European Competition Law & Practice
JEPP	Journal of European Public Policy
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung
KomE	Kommissionsentscheidung
L&CP	Law and Contemporary Problems (Zeitschrift)
L. n.	Legge numero
MJ	Maastricht Journal
MLR	Modern Law Review
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
ÖStZ	Österreichische Steuerzeitung
OVG	Oberverwaltungsgericht
PharmR	Pharmarecht (Zeitschrift)
REDP	Revue europeenne de droit public
ReNEUAL-ME	ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht
ReNUAL	Research Network on EU Administrative Law
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
RW	Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
Schlussantr.	Schlussanträge
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Amtliche Sammlung des Gerichtshofes der Europäischen Union
UTasLawRw	University of Tasmania Law Review
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VerwArch	Verwaltungsarchiv

VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsgrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGH	Verwaltungsgerichtshof (Österreich)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund)
W. L. R.	Weekly Law Reports
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis (Zeitschrift)
WTO	World Trade Organization
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zgd.	zuletzt geändert durch
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZLR	Zeitschrift für Lebensmittelrecht
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht

Einführung

Informationen sind das Resultat der Verarbeitung von Sinneswahrnehmungen, denen sie in Abhängigkeit von zahlreichen anderen Faktoren eine bestimmte Bedeutung geben.¹ Sie werden zu Wissen, wenn sie mit dem Ziel des Verstehens bearbeitet und in den Kontext von schon bekanntem bzw. vorhandenem Wissen eingeordnet werden.² Nur wer über hinreichende Informationen verfügt, kann verantwortlich handeln. Informationen sind daher die Voraussetzung einer verwaltungsrechtlichen Entscheidung und schon immer Gegenstand des Rechts.³ Die Behörden sind „Knotenpunkte“, die Informationen aus vielerlei Quellen beziehen und verwalten. Private benötigen staatliche Informationen, um ihre Rechte durchzusetzen, ihre Pflichten wahrzunehmen, eine öffentliche Meinung zu bilden und den Staat zu kontrollieren.⁴ Sofern es um die Verteilung, Übermittlung oder Geheimhaltung von Information gegenüber der Öffentlichkeit geht, ist die Chiffre der Publizität der Verwaltung angesprochen. Sie hat die Rechtswissenschaft stetig beschäftigt und gerade im letzten Jahrzehnt durch den Bedeutungszuwachs von Informationen im gesellschaftlichen Alltag neue Impulse erfahren (Informationszeitalter, Digitalisierung). Möchte man die Publizität der Verwaltung skalieren, so reichte die Skala vom Verwaltungsgeheimnis über die Parteiöffentlichkeit hin zur allgemeinen Verwaltungsöffentlichkeit. Eine Geheimhaltung staatlicher Informationen gehört zu den Funktionsbedingungen eines totalitären Staates.⁵ Das Bild

¹ Vgl. *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 19; *Albers*, Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR II*, 2. Aufl. 2012, § 22 Rn. 12; zur Bedeutung des Datums als Grundlage von Informationen *Trute*, Der Schutz personenbezogener Informationen in der Informationsgesellschaft, *JZ* 1998, S. 822 (825).

² *Hoffmann-Riem*, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft – Einleitende Problem-skizze, in: ders./Schmidt-Abmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, S. 9 (12). Weitgehend zust. *Vesting*, Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR II*, 2. Aufl. 2012, § 20 Rn. 26 f. m. w. N. Zur reflexiven Verbindung von Information und Wissen *Trute*, Wissen – Einleitende Bemerkungen, *Die Verwaltung Beiheft 9* (2010), S. 11 (14).

³ *Gurlit*, Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, *DVBl.* 2003, S. 1119 (1119); vgl. auch *Gusy*, Information als Ressource im Verwaltungsrecht, in: Bultmann u. a. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht. Institute, Kontexte, System*, FS Battis, 2014, S. 499 (499).

⁴ *Ehlers*, Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in: ders./Pünder (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. Aufl. 2016, § 1 Rn. 76.

⁵ *Bieber*, Informationsrechte Dritter im Verwaltungsverfahren, *DÖV* 1991, S. 857 (857); *Goerlich*, Good Governance und Gute Verwaltung – Zum Europäischen Recht auf gute Verwaltung (Art. 41 EuGrCh und Art. II-101 EuVerfV) –, *DÖV* 2006, S. 313 (320); *Kube*, Die Macht der Information: Konsultation, Information, Rechte der Betroffenen, *ZLR* 2007, S. 165 (168).

einer mit einem umfassenden Arkanbereich (*arcana imperii*⁶) ausgestatteten Verwaltung wird in einem modernen Europa als nicht mehr zeitgemäß empfunden.⁷ Eine nach außen hermetisch abgeschirmte Verwaltung kann daher kein taugliches Fundament einer europäischen Verwaltungsrechtsordnung sein. Das Modell der Parteiöffentlichkeit⁸ war über viele Jahre das vorherrschende Modell unter den Mitgliedstaaten der EU. Es zeichnet sich durch die Gewährung eines Akteneinsichtsrechts für einen gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit abgrenzbaren Kreis an Verfahrensbeteiligten aus. Man spricht daher auch vom Prinzip der „beschränkten Aktenöffentlichkeit“⁹. Auf der Unionsebene selbst hat in den letzten Dekaden eine politische Emphase allgemeiner (Verwaltungs-)Transparenz Raum gegriffen.¹⁰ Als vermeintlicher Superlativ der Publizität räumt sie jedem Bürger einen Dokumentanspruch ein, begrenzt also den Kreis der Anspruchssteller nicht.¹¹

⁶ Hierzu *Stolleis*, Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit, 1990, S. 37 ff.

⁷ *Gröschner*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, in: VVDStRL 63 (2004), S. 344 ff.; *Schoch*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), S. 158 (202); *Wegener*, Der geheime Staat. Arkantradition und Informationsfreiheit, 2006, S. 422; aus französischer Perspektive *Marsch*, Frankreich, in: Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht in Europa, Bd. II, 2009, S. 33 (216).

⁸ Parteiöffentlichkeit bedeutet nicht, dass die Vorstellung von einem „natürlichen“ Arkanbereich der Verwaltung aufgegeben ist. Sie verliert aber ihre Selbstverständlichkeit. Vgl. *Rossen-Stadtfeld*, Kontrollfunktion der Öffentlichkeit – ihre Möglichkeiten und ihre (rechtlichen) Grenzen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 117 (121 ff.).

⁹ *Bohl*, Der „ewige Kampf“ des Rechtsanwalts um die Akteneinsicht, NVwZ 2005, S. 133 (134); *Guckelberger*, Informatisierung der Verwaltung und Zugang zu Verwaltungsinformation, VerwArch 97 (2006), S. 62 (73 ff.); *Kube*, Die Macht der Information: Konsultation, Information, Rechte der Betroffenen, ZLR 2007, S. 165 (168).

¹⁰ *Schoch*, Informationsrecht in einem grenzüberschreitenden und europäischen Kontext, EuZW 2011, S. 388 (390). Auch in den Mitgliedstaaten ist eine Zunahme des Rechts auf Dokumentenzugang auszumachen, vgl. *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 2 EUV Rn. 26; *Schöbener*, in: Stern/Sachs (Hrsg.), GRCh, 2016, Art. 42 Rn. 2. Zu den Herausforderungen für die Dogmatik des nationalen Verwaltungsrechts vgl. *Ibler*, Zerstören die neuen Informationszugangsgesetze die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts?, in: Eberle/Ibler/Lorenz (Hrsg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, FS Brohm, 2002, S. 405 (408 ff.).

¹¹ Vgl. *Hix*, Das Recht auf Akteneinsicht im europäischen Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1992, S. 23. Neu ist dieses Modell nicht: Bereits 1766 garantierte die schwedische Tyrefriheitsförordnung mit dem freien Zugang zu amtlichen Dokumenten ein für jedermann geltendes Recht als Ausdruck der Pressefreiheit. Das vom Riksdag (Schwedisches Parlament) verabschiedete Gesetz regelt unter anderem in seinem zweiten Kapitel, dass offizielle Dokumente jedermann auf Antrag unverzüglich und ohne Gebühr zugänglich zu machen sind. Vgl. *Larsson*, How Open Can a Government Be? The Swedish Experience, in: Deckmyn/Thomson (Hrsg.), Openness and Transparency in the European Union, 1998, S. 39 ff. Zur historischen Entwicklung *Wegener*, Der geheime Staat. Arkantradition und Informationsfreiheit, 2006, S. 299 f.

I. Begriffsklärung: Akteneinsicht und Dokumentenzugang

Hinsichtlich der inhaltlichen Reichweite sind mehrere Typen von Zugangsrechten zu unterscheiden, die einen Anspruch *verkörperte* Informationen in der Hand der Verwaltung vermitteln. Zuerst zu nennen ist die Akteneinsicht in einem laufenden Verwaltungsverfahren. Daneben existiert auch die Einsicht in die den Einzelnen betreffenden personenbezogenen Unterlagen. Schließlich gibt es auch ein allgemeines Informationszugangsrecht ohne das Erfordernis eines besonderen Verfahrensnachweises.¹²

Sämtliche Informationsrechte ermöglichen dabei für sich genommen lediglich eine Informationsaufnahme und vermitteln keinen Einfluss auf das hoheitliche Handeln.

1. Akteneinsicht als Verfahrensrecht

Das Recht auf Akteneinsicht ist verfahrensakzessorisch, also an ein konkretes Verwaltungsverfahren gekoppelt.¹³ Das Verfahren begrenzt dabei nicht nur den Kreis der potentiell Berechtigten, sondern auch den Inhalt des Akteneinsichtsrechts.¹⁴ Der Aktenbegriff bezieht sich nur auf einen durch Verfahrensbezug konkretisierten Teil des gesamten Dokumentenbestandes.¹⁵ Die Akteneinsicht fügt sich in einer Reihe unterschiedlicher, verfahrensakzessorischer Informationsrechte ein. Am Beginn des Verwaltungsverfahrens kann eine „Information über das Stattfinden des Verfahrens“ stehen.¹⁶ Die Begründung von Verwaltungsentscheidungen, die in Art. 296 Abs. 2 AEUV¹⁷ und in Art. 41 Abs. 2 lit. c) GRCh¹⁸ ihre Grundlage

¹² So das Ergebnis einer vergleichenden Untersuchung der *Kommission*, Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden, ABl. 1993 Nr. C 156, S. 5 (7).

¹³ *Dyrberg*, Current issues in the debate on public access to documents, ELR 1999, S. 157 (158); *Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung, 2002, S. 227.

¹⁴ Vgl. zum deutschen Recht *Gusy*, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 45.

¹⁵ *Classen, K.-D.*, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union, 2008, S. 241.

¹⁶ *Gusy*, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 54; vgl. auch *Nhmer*, Das Recht auf Anhörung im europäischen Verwaltungsverfahren, 2013, S. 31.

¹⁷ Vgl. *Classen*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 66. Erg.-Lief. (Februar 2019), Art. 197 AEUV Rn. 36. Die Begründungspflicht nach Art. 296 AEUV ist aber nicht ausschließlich dem Verwaltungsverfahren zugeordnet. Denn die Begründungspflicht gilt für alle verbindlichen Rechtsakte der Union, vgl. *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 296 AEUV Rn. 4.

¹⁸ Anders als Art. 296 AEUV beschränkt sich Art. 41 Abs. 2 lit. c) GRCh nur auf Entscheidungen der Verwaltung, vgl. *Jarass*, GRCh, 3. Aufl. 2016, Art. 41 Rn. 24.