

Die Transparenz der Europäischen Union

Das neue Recht auf Zugang zu Dokumenten
von Parlament, Rat und Kommission

Von

Frank Riemann



Duncker & Humblot • Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
-------------------------	-----------

Teil 1

Grundlegung zum Zugangsrecht

A. Entwicklung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten	23
I. Nationalstaaten	23
1. Weltweite Entwicklung	23
2. Mitgliedstaaten der Europäischen Union	25
II. Institutionen der Europäischen Union	29
B. Funktionen eines allgemeinen Dokumentenzugangsrechts	40
I. Stärkung der Demokratie	41
1. Demokratie und Öffentlichkeit aus nationaler Perspektive	43
a) Beteiligungsöffentlichkeit	45
aa) Beteiligung der Öffentlichkeit über Wahlen hinaus	46
bb) Nutzen eines Rechts auf Zugang zu Dokumenten	54
b) Kontrollöffentlichkeit	60
aa) Erwartungen an eine kontrollierende Öffentlichkeit	62
bb) Kontrollanforderungen und Öffentlichkeit	66
c) Anwendbarkeit auf verschiedene Demokratiemodelle	68
2. Übertragung der Erkenntnisse auf die europäische Ebene	72
a) Demokratie auf europäischer Ebene	73
b) Europäische Öffentlichkeit	79
aa) Beteiligungsöffentlichkeit	79
bb) Kontrollöffentlichkeit	91
cc) Öffentlichkeit und Entscheidungseffizienz	94
3. Zusammenfassende Bewertung	97
II. Stärkung des Vertrauens in die Institutionen	98
III. Ergebnis	103

*Teil 2***Das neue Recht auf Zugang zu Dokumenten**

A. Die Gewährleistung des Art. 255 EGV	104
I. Wortlautauslegung	106
1. Öffentliche Interessen	110
a) Nationale Sicherheit	110
b) Internationale Beziehungen	110
c) Wirtschaftliche und finanzielle Interessen	111
d) Kriminalitätsbekämpfung und Inspektionstätigkeiten	111
e) Berufsgeheimnisse	112
f) Interne Willensbildung und Funktionsfähigkeit der Verwaltung ..	112
2. Private Interessen	113
a) Privatsphäre und Datenschutz	113
b) Sensible Geschäftsinformationen	114
3. Zusammenfassung zur Wortlautauslegung	114
II. Historische Auslegung	114
III. Systematische und teleologische Auslegung	116
1. Art. 255 EGV - Ausprägung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes? ..	117
a) Rechtslage vor dem Amsterdamer Vertrag	117
b) Rechtslage seit dem Amsterdamer Vertrag	123
2. Das Transparenzprinzip in Art. 1 Abs. 2 EUV	123
3. Das Zugangsgrundrecht in Art. 42 EU-Charta	125
4. Zusammenfassung zur systematisch-teleologischen Auslegung ..	129
IV. Gesamtergebnis der Auslegung	133
B. Die Verordnung Nr. 1049/2001	133
I. Regelungszweck	134
II. Anspruchsgegenstand	135
1. Dokument	135
2. Dokumentenzugang oder Informationszugang	136
3. Dokumente Dritter	139
a) Zulässigkeit der Abschaffung der Urheberregel	142
b) Mitgliedstaaten als Urheber	147
c) Sonstige Dritte als Urheber	150
4. Erstreckung auf alle Gemeinschaften	150
5. Erstreckung auf alle Säulen	152
III. Anspruchsinhaber	153
IV. Ausnahmen vom Zugangsrecht	155
1. Allgemeine Grundsätze	155
a) Charakteristika und Systematik der Ausnahmen	155
aa) Grundsätze der Interessenabwägung	155
bb) Bewertung der Neufassung	161

•	b) Allgemeine Vorgaben für die Auslegung	162
	c) Teilweiser Zugang	165
"	2. Öffentliches Interesse	166
	a) Öffentliche Sicherheit	167
	b) Verteidigung und militärische Belange	169
	c) Internationale Beziehungen	171
	d) Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik	174
	3. Privatsphäre und Integrität des Einzelnen	176
	a) Schutzgut und Schutzzinhalt	176
	b) Verhältnis von Transparenz und Datenschutz	178
	c) Gemeinschaftsrechtliche Datenschutzbestimmungen	180
	4. Geschäftliche Interessen und geistiges Eigentum	187
	5. Gerichtsverfahren und Rechtsberatung	195
	a) Gerichtsverfahren	195
	aa) Beziehung zu nationalen Gerichten	195
	bb) Gerichtsverfahren vor Gemeinschaftsgerichten	197
	b) Rechtsberatung	200
	c) Inhaltsprüfung und Dauer des Schutzes	202
	6. Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten	203
	a) Gegenwärtige Tätigkeiten	204
	b) Zukünftige Tätigkeiten	204
	c) Vertragsverletzungsverfahren	206
	7. Interne Dokumente	212
	a) Laufende und zukünftige Entscheidungen	214
	b) Zulässigkeit der Regelung	215
	8. Sensible Dokumente	220
	9. Ungeschriebene Ausnahmen	229
	V. Verfahren	232
	1. Antrag	232
	2. Zweit Antrag	234
	3. Begründung	238
	4. Gleichbehandlung	241
	5. Kosten	242
	VI. Verhältnis zum Recht der Mitgliedstaaten	242
C.	Die Geschäftsordnungen	245
	I. Auslegung des Vorbehalts in Art. 255 Abs. 3 EGV	246
	II. Probleme der Umsetzung	247
D.	Rechtsschutz	251
	I. Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten	252
	II. Nichtigkeitsklage	256
	1. Klageantrag	256
	2. Kontrolldichte	258
	3. Verfahren	263

III. Rechtsschutz für Dritte	264
1. Dritte Urheber	264
2. Dritte, die nicht Urheber sind	268
3. Mitgliedstaaten als Urheber	268
E. Verhältnis zu speziellen Zugangsregelungen	269
I. Zugangsrechte für Verfahrensbeteiligte	269
II. Weitere Vorschriften	271
F. Zugang zu Dokumenten anderer Institutionen	273
I. Von Organen geschaffene Einrichtungen	273
II. Andere Institutionen	275
Zusammenfassung und Ausblick	281
Anhang: Verordnung (EG) 1049/2001	291
Literaturverzeichnis	298
Stichwortverzeichnis	329