

Christoph Sobotta

# Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union

Stand und Perspektiven des Gemeinschaftsrechts  
unter besonderer Berücksichtigung des Grundrechtes  
auf Zugang zu Informationen



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

# Inhaltsübersicht

<i>Einleitung</i>	23
<i>Erster Hauptteil: Begriff und Maßstäbe der Transparenz in den Rechtssetzungsverfahren der Europäischen Union</i>	30
I. Der Begriff der Transparenz	30
A. Eine abstrakte Definition der Transparenz	30
B. Beispiele aus der Unionspraxis	31
C. Die Unschärfe des Transparenzbegriffs	33
D. Zwischenergebnis	35
II. Die Zwecke von Transparenz in der Europäischen Union	35
A. Transparenz als Bedingung der Demokratie	36
B. Transparenz im Rahmen der konkreten Ausformung demokratischer Legitimation in der Europäischen Union	49
C. Nutzen und Lasten der Transparenz	76
III. Die Bedeutung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten für die Untersuchung	84
IV. Zusammenfassung der Problemlage und Benennung der Untersuchungsmaßstäbe	85
<i>Zweiter Hauptteil: Transparenz in den Rechtssetzungsverfahren</i>	87
I. Die Untersuchungsperspektive	87
A. Beobachter	87
B. Die Rechtssetzungsverfahren als Gegenstand der Transparenz	92
II. Die Initiativphase	98
A. Die Entstehung von Initiativen	99
B. Die legislative Programmplanung	102
C. Konsultationsdokumente und Initiativanhörungen zu Einzelmaßnahmen	115
D. Zusammenfassende Bewertung	138
III. Die interinstitutionelle Entscheidungsphase	139
A. Die Transparenz des Kommissionsvorschlags	139
B. Vorschlagsbearbeitung beim Rat	142
C. Der Einfluss mitgliedstaatlicher Institutionen auf die Beratungen des Rates	148
D. Die Beteiligung europäischer Repräsentationsinstitutionen, insbesondere des Europäischen Parlaments	183
E. Der abschließende Ratsbeschluss	195
F. Veröffentlichung und Begründung des Rechtsaktes	201

G	Zusammenfassende Bewertung der Transparenz in der interinstitutionellen Entscheidungsphase	207
IV.	Die Transparenz der intergouvernementalen Verfahren	210
A.	Vertragsänderung	210
B.	Die beiden nicht vergemeinschafteten Pfeiler der Union	217
C.	Weitere intergouvernementale Verfahren	219
D.	Zusammenfassende Bewertung	220
V.	Die Transparenz der intrainstitutionelle Verfahren	222
A.	Die Durchführungs- und Überwachungsbefugnisse der Kommission	223
B.	Die Rechtsetzungsbefugnisse der Europäischen Zentralbank	237
VI.	Die Herstellung verfahrensexterner Transparenz durch die Institutionen der Union	238
A.	Parlament	239
B.	Der Ombudsmann	251
C.	Der Ausschuss unabhängiger Experten	257
D.	Die Rolle der Bediensteten zwischen Verschwiegenheit und Informationsquelle	259
VII.	Zwischenergebnis	274
A.	Die zentrale Rolle des Europäischen Parlaments	274
B.	Die Transparenz des Rates	275
C.	Die Öffnung für politische Vernetzungen	276
D.	Nutzen und Lasten der Transparenz	276
	<i>Dritter Hauptteil: Das Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten</i>	278
I.	Problemstellung	278
A.		
B.		
II.	Das rechtsgrundsätzliche Fundament des Zugangs zu Dokumenten	288
A.	Die Herleitung von Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts	290
B.	Der allgemeine Rechtsgrundsatz über den Zugang zu Informationen	315
III.	Die Anwendung des Grundsatzes auf die Praxis der bestehenden Zugangsregeln	347
A.	Die Durchführung des Zugangsrechts	347
B.	Materielle Schranken des Zugangs	366
IV.	Der Zugang zu Dokumenten in den Mitgliedstaaten	427
V.	Bewertung	429
	<i>Schlussbetrachtung</i>	432
	<i>Anhänge - Rechtspolitische Vorschläge</i>	434

# Gliederung

<i>Einleitung</i>	23
<i>Erster Hauptteil: Begriff und Maßstäbe der Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union</i>	30
I. Der Begriff der Transparenz	30
A. Eine abstrakte Definition der Transparenz	30
B. Beispiele aus der Unionspraxis	31
C. Die Unschärfe des Transparenzbegriffs	33
D. Zwischenergebnis	35
II. Die Zwecke von Transparenz in der Europäischen Union	35
A. Transparenz als Bedingung der Demokratie	36
1. Transparenz als formale Bedingung des Parlamentarismus	36
2. Die Bedeutung der öffentlichen Meinung für die parlamentarische Demokratie in Westeuropa	39
3. Demokratische Legitimation durch politische Vernetzung	42
a) Der Gegenkreislauf der Macht (Luhmann)	43
b) Die Erfassung des Gegenkreislaufs der Macht in politischen Netzwerken	45
(1) Chancen und Risiken demokratischer Legitimation in politischen Netzwerken	46
(2) Offene themenbezogene Vernetzungen und geschlossene Politikgemeinschaften	47
c) Zusammenfassende Bewertung	49
4. Zwischenergebnis: Transparenz als Bedingung der Demokratie	49
B. Transparenz im Rahmen der konkreten Ausformung demokratischer Legitimation in der Europäischen Union	49
1. Die Gewichtung der Legitimationsstränge	50
2. Gemeinschaftliche demokratische Legitimation über das Europäische Parlament	51
3. Die demokratische Legitimation der Union über die Mitgliedstaaten	58
a) Der Rat als Organ demokratischer Repräsentation	59
b) Die Union als Konsortialdemokratie	61
(1) Die Theorie der Konsortialdemokratie	61
(2) Die Versäulung der Union	63
(3) Geheimhaltung zur Gewährleistung der Säulenloyalität	63

(4) Die Geheimhaltungsbedürfnisse einer konsortial geprägten Union	66
c) Die Einordnung der europäischen Konsortialdemokratie in das Mehrebenensystem	67
(1) Der Begriff des Mehrebenensystems	68
(2) Nationale Bindungen der Regierungen	68
(3) Beschränkungen durch die Unionsebene	70
(4) Verhaltensperspektiven der Regierungen im europäischen Mehrebenensystem	70
d) Zusammenfassende Bewertung der demokratischen Legitimation der Union über die Mitgliedstaaten	72
4. Politische Vernetzung in der Europäischen Union	73
C. Nutzen und Lasten der Transparenz	76
1. Information über die Tätigkeit der Union	77
2. Kontrolle durch Transparenz	89
3. Qualität der Unionspolitiken	81
4. Effizienzgewinne intransparenten Verhaltens	82
5. Schranken der Transparenz	83
6. Zusammenfassung	84
III. Die Bedeutung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten für die Untersuchung	84
IV. Zusammenfassung der Problemlage und Benennung der Untersuchungsmaßstäbe	85
<i>Zweiter Hauptteil: Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren</i>	87
I. Die Untersuchungsperspektive	87
A. Beobachter	87
1. Die textliche Entwicklung des Beobachterbegriffs	87
2. Grundfragen der Herstellung von Transparenz gegenüber der Gesamtheit der Bürger	90
B. Die Rechtsetzungsverfahren als Gegenstand der Transparenz	92
1. Interinstitutionelle Verfahren	93
2. Intergouvernementale Verfahren	95
3. Intrainstitutionelle Verfahren	96
4. Zusammenfassende Bewertung	96

II.	Die Initiativphase	98
A.	Die Entstehung von Initiativen	99
1.	Formelle Initiativen	99
2.	Informelle Initiativen	101
B.	Die legislative Programmplanung	102
1.	Die geringe Bindungswirkung von Ziffer 9 erster Spiegelstrich des Subsidiaritätsprotokolls	105
2.	Die begrenzte rechtliche Sicherung der Programmplanung durch andere Regelungen	105
3.	Planungspflichten der Kommission aus der interinstitutionellen Erklärung über Demokratie, Transparenz und Subsidiarität	107
a)	Die Beschränkung einer starken gegenseitigen Bindungswirkung interinstitutioneller Vereinbarungen auf das Verhältnis zwischen Rat und Kommission	107
b)	Die einseitige schwache Rechtsbindung interinstitutioneller Verpflichtungserklärungen durch Vertrauensschutz und Organtreue	112
C.	Konsultationsdokumente und Initiativanhörungen zu Einzelmaßnahmen	115
1.	Der Ablauf der Arbeiten	115
2.	Die rechtlichen Grundlagen der politischen Vernetzung in der Initiativphase	118
a)	Pflichtgehalt von Ziffer 9 erster Spiegelstrich des Subsidiaritätsprotokolls	120
b)	Der Kreis der Anzuhörenden	121
c)	Gleichbehandlung	123
d)	Diskursive Anforderungen an Initiativanhörungen	124
e)	Die Transparenz der Vorbereitungsphase	126
(1)	Die Zugänglichkeit der Kommission	127
(2)	Die Zugänglichkeit der Netzwerke	128
3.	Praktische Ansätze zur Durchführung von Initiativanhörungen	130
a)	Weiss- und Grünbücher	130
b)	Das nicht praktizierte Notifizierungsverfahren	132
c)	Die beispielhafte Öffnung des Antidumpingverfahrens	133
d)	Der Sonderfall der Sozialpartnerschaft	134
e)	Ein Regelungsmodell für die Initiativanhörungen	135
(1)	US-amerikanische Erfahrungen	136
(2)	Der Regelungsvorschlag	137
D.	Zusammenfassende Bewertung	138

III. Die interinstitutionelle Entscheidungsphase	139
A. Die Transparenz des Kommissionsvorschlags	139
B. Vorschlagsbearbeitung beim Rat	142
1. Die Arbeiten in der Ratshierarchie	142
2. Die Transparenz der Ratsberatungen	144
C. Der Einfluss mitgliedstaatlicher Institutionen auf die Beratungen des Rates	148
1. Die Typologie der demokratischen Legitimation durch einzelstaatliche Institutionen	149
a) Parlamentarische Kontrolle	149
(1) Die Ausschöpfung parlamentarischer Kontrollpotentiale durch den dänischen Folketing	149
(2) Parlamentarische Teilhabe in den anderen Altmitgliedstaaten	151
(a) Spezialisierte Institutionen	151
(b) Information des Parlaments	152
(c) Einflussnahme	155
(d) Transparenz parlamentarischer Einflussnahme	159
(3) Die neuen Mitgliedstaaten	159
(4) Zusammenfassende Bewertung	160
b) Föderierte Teilhabe	161
(1) Der vordringende Einfluss deutscher Länder	161
(2) Folgen der belgischen Föderalisierung	163
(3) Die österreichische Umsetzung dieser Erfahrungen	164
(4) Ansätze in weiteren Mitgliedstaaten	164
(5) Bewertung	165
2. Die institutionelle Einbindung mitgliedstaatlicher Akteure auf Unionsebene	165
a) Die einzelstaatlichen Parlamente	165
b) Die föderierten, regionalen und lokalen Akteure	166
3. Die Förderung der Rolle einzelstaatlicher Parlamente durch das Unionsrecht	167
a) Information über Unionsvorhaben nach dem Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente	167
b) Das Beratungsgeheimnis des Rates im Verhältnis zu den einzelstaatlichen Parlamenten	168
(1) Die Regelungen der Geschäftsordnung	169
(2) Informationspflichten des Rates aus der Gemeinschaftstreue	172
(3) Die fehlende Rechtfertigung des Beratungsgeheimnisses gegenüber den mitgliedstaatlichen Parlamenten	173
(a) Grundsätzliche Überlegungen	173

(aa)	Das Beratungsgeheimnis von Kollegialorganen	174
(bb)	Die Öffentlichkeit von repräsentativen Kontrastorganen	174
(cc)	Geheimhaltung zum Schutz unabhängigen Verhaltens	176
(b)	Die praktische Abhängigkeit der Delegationen	177
(c)	Die rechtliche Zulässigkeit der Weisungsbindung	177
(aa)	Die unbeschränkte Vertretungsmacht des Ratsmitglieds	177
(bb)	Die Geschäftsführungsbefugnis des Ratsmitglieds	178
(4)	Schlussfolgerungen für die Durchführung der Information mitgliedstaatlicher Parlamente	180
4.	Zusammenfassende Bewertung des Einflusses mitgliedstaatlicher Institutionen auf die Beratungen des Rates	181
D.	Die Beteiligung europäischer Repräsentationsinstitutionen, insbesondere des Europäischen Parlaments	183
1.	Die Transparenz des Europäischen Parlaments	183
2.	Die Beteiligungsformen	184
a)	Verfahren ohne obligatorische Parlamentsbeteiligung	184
b)	Das Anhörungsverfahren	185
c)	Die neuen parlamentarischen Beteiligungsformen	186
(1)	Der Ausnahmefall des Zustimmungsverfahrens	186
(2)	Vom Verfahren der Zusammenarbeit zur Mitentscheidung	186
(a)	Einflusschancen des Parlaments im Verfahren der Zusammenarbeit	187
(b)	Das Mitentscheidungsverfahren	188
d)	Die Ergänzung der Rechtsetzungsverfahren durch die Kooperation der Kommission mit dem Parlament	190
(1)	Informationspflichten	190
(2)	Legislative Gestaltungspflichten	192
3.	Der Wirtschafts- und Sozialausschuss	194
E.	Der abschließende Ratsbeschluss	195
1.	Vom Vetorecht zur Mehrheitsentscheidung	195
2.	Abstimmungstransparenz	198
a)	Die erreichbare Transparenz des Verhandlungsprozesses	199
b)	Die Oberflächlichkeit der Abstimmungstransparenz	200
c)	Die Verantwortung für die Verhinderung von Rechtsetzung	200
F.	Veröffentlichung und Begründung des Rechtsaktes	201
1.	Die Grenzen der vertraglichen Publikationspflicht	201
2.	Inhaltliche Maßstäbe für die Veröffentlichung	202



3.	Protokollerklärungen	204
G.	Zusammenfassende Bewertung der Transparenz in der interinstitutionellen Entscheidungsphase	207
IV.	Die Transparenz der intergouvernementalen Verfahren	210
A.	Vertragsänderung	210
1.	Die Transparenz des Verfahrens	210
2.	Reformoptionen	214
B.	Die beiden nicht vergemeinschafteten Pfeiler der Union	217
C.	Weitere intergouvernementale Verfahren	219
D.	Zusammenfassende Bewertung	220
1.	Die Vertragsrevision	220
2.	Die nicht vergemeinschafteten Pfeiler der Union	221
V.	Die Transparenz der intrainstitutionelle Verfahren	222
A.	Die Durchführungs- und Überwachungsbefugnisse der Kommission	223
1.	Autonome Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission	223
a)	Öffentliche Unternehmen und Monopole	223
b)	Wettbewerbs- und Beihilfenrecht	224
2.	Die Komitologie der Durchführungsmaßnahmen	225
a)	Historische Entwicklung	225
b)	Verfahrensablauf	226
c)	Die Transparenz der Komitologie	227
(1)	Transparenzdefizite im Verfahren zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen vor der Neufassung des Komitologiebeschlusses	227
(a)	Die Initiative	227
(b)	Die Öffnung der wissenschaftlichen Beratung	228
(c)	Die Entscheidungsphase	229
(d)	Die Veröffentlichung von Durchführungsmaßnahmen	229
(e)	Bewertung der alten Rechtslage	229
(2)	Die Bemühungen des Parlaments um die Öffnung der Durchführungsausschüsse	230
(3)	Der neue Komitologiebeschluss	232
(a)	Der restriktive Vorschlag der Kommission	233
(b)	Die parlamentarische Einflussnahme	233
(c)	Die Rechtssache <i>Rothmans</i>	234
(d)	Der Komitologiebeschluss von 1999	235
3.	Bewertung	235
B.	Die Rechtsetzungsbefugnisse der Europäischen Zentralbank	237

VI.	Die Herstellung verfahrensexterner Transparenz durch die Institutionen der Union	238
A.	Parlament	239
1.	Parlamentarische Informationsansprüche	239
a)	Die Auskunftspflicht der Kommission	239
b)	Das parlamentarische Fragerecht gegenüber dem Rat	241
c)	Das Fragerecht gegenüber der EZB	244
2.	Das Recht der Untersuchungsausschüsse	244
3.	Das Petitionsrecht	247
4.	Informelle Informationskanäle	249
5.	Bewertung	250
B.	Der Ombudsmann	251
1.	Die rechtliche Stellung des Ombudsmanns	252
2.	Bewertung	256
C.	Der Ausschuss unabhängiger Experten	257
D.	Die Rolle der Bediensteten zwischen Verschwiegenheit und Informationsquelle	259
1.	Die Praxis der Äußerungsfreiheit von Bediensteten	259
2.	Die teleologische Reduktion des Tatbestandes der Schweigepflicht	261
3.	Die rechtmäßige Durchbrechung der Schweigepflicht	264
a)	Die objektive Rechtfertigung durch Interessen der Union	265
b)	Die Meinungsfreiheit des Bediensteten	267
c)	Whistleblower Protection nach schwedischen Muster?	269
d)	Schlussfolgerungen zur rechtmäßigen Durchbrechung der Schweigepflicht	272
4.	Bewertung	273
VII.	Zwischenergebnis	274
A.	Die zentrale Rolle des Europäischen Parlaments	274
B.	Die Transparenz des Rates	275
C.	Die Öffnung für politische Vernetzungen	276
D.	Nutzen und Lasten der Transparenz	276
<i>Dritter Hauptteil: Das Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten</i>		278
I.	Problemstellung	278
A.	Die Entwicklung im geschriebenen Gemeinschaftsrecht	280
B.	Die Vorbehalte des Art. 255 EG	282
1.	Der Vorbehalt zugunsten der Geschäftsordnung	283

2.	Der Regelungsvorbehalt	284
a)	Wortlautauslegung	285
b)	Systematische Auslegung	285
c)	Entstehungsgeschichte	286
d)	Ansätze einer teleologischen Auslegung	288
e)	Zwischenergebnis	288
II. Das rechtsgrundsätzliche Fundament des Zugangs zu Dokumenten		288
A. Die Herleitung von Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts		290
1.	Art. 6 II EU	290
2.	Die Rechtsprechung zu den Grundrechten	291
3.	Die Begründung der Analogie zu mitgliedstaatlichen Rechtsinhalten	294
a)	Art. 288 II EG	294
b)	Gewohnheitsrecht	295
c)	Politische Anerkennung	296
d)	Gesamtanalogie aus Rechtssätzen des Gemeinschaftsrechts	296
e)	Die Universalität von Rechtsinhalten	299
(1)	Werte als Inhalt des Rechtsbegriffs	299
(2)	Die Universalität von Rechtsinhalten als Indiz für Qualität	301
f)	Die Rückführung von Grundsätzen auf den Gründungsakt der Gemeinschaft	302
(1)	Die implizierte Rezeption	302
(2)	Die Hypothekentheorie	302
(3)	Historische Erledigung beider Erklärungsansätze	302
(4)	Unmöglichkeit eines Maximalstandards	304
g)	Die Entwicklung von Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts als Gebot des Integrationsprinzips	305
4.	Auswirkungen auf die Methode der Entwicklung von Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts	308
a)	Völkerrechtliche Verpflichtungen	308
b)	Die notwendige Übereinstimmung der mitgliedstaatlichen Rechtsgehalte	310
c)	Die Rezeption von Verfassungsüberlieferungen als Grundsätze des Gemeinschaftsrechts	311
d)	Die Konkretisierung von Grundsätzen zu Regeln	312
e)	Wirkungsspielräume allgemeiner Rechtsgrundsätze gegenüber primärrechtlicher Normierung	314
5.	Zusammenfassung	315
B. Der allgemeine Rechtsgrundsatz über den Zugang zu Informationen		315
1.	Das Zugangsrecht als Grundsatz in der Rechtsprechung	316

a)	Der Zugang zu Informationen als Element des rechtlichen Gehörs	316
b)	Der Zugang zu Informationen als Element des Demokratieprinzips	318
2.	Die Herleitung des Grundsatzes	321
a)	Anhaltspunkte für ein Recht auf Zugang zu Informationen im Unionsrecht	322
b)	Internationales Recht	327
(1)	Globales Völkerrecht	328
(a)	Meinungs- und Informationsfreiheit	328
(b)	Rechtspolitische Tendenzen	329
(2)	Europarat und Menschenrechtskonvention	330
(a)	Politische Initiativen zur Transparenzförderung	330
(b)	Rechtsprechung zum allgemeinen Informationsanspruch in der Menschenrechtskonvention	331
(3)	Zwischenergebnis	335
c)	Rechtsvergleichung	336
d)	Die Rezeption des Zugangsrechts als Grundsatz des Gemeinschaftsrechts	344
3.	Zwischenergebnis	346
III.	Die Anwendung des Grundsatzes auf die Praxis der bestehenden Zugangsregeln	347
A.	Die Durchführung des Zugangsrechts	347
1.	Die Anspruchsberechtigung	347
2.	Der Anspruchsgegenstand	349
a)	Die erfassten Dokumententypen	349
(1)	Vorbereitende Dokumente	350
(2)	Auszüge aus Dokumenten	351
(3)	Dokumentationspflichten	351
b)	Die erfassten Verträge	352
3.	Die Identifizierung der Dokumente	353
4.	Angemessene Lösungen bei problematischen Anträgen	355
5.	Die Begründung	358
6.	Die stillschweigende Ablehnung	360
7.	Die Gleichbehandlung	361
8.	Verfahrensdauer und Rechtsbehelfe	362
9.	Die Verwendung der Dokumente	364
10.	Die Kosten des Zugangs	365
B.	Materielle Schranken des Zugangs	366
1.	Dogmatische Einordnung der Ausnahmen	367
2.	Die Urheberregel	368

a)	Die Regelung des Zugangskodex	368
b)	Geschützte Rechtspositionen	369
	(1) Privatdokumente	370
	(2) Mitgliedstaatsdokumente	373
	(3) Unionsdokumente	374
	(a) Organinterne Zugangsregeln	375
	(b) Die interinstitutionelle Zuständigkeitsverteilung	375
	(c) Die Durchführungsausschüsse	376
	(d) Unter Beteiligung der Institutionen verfasste Dokumente	377
	(e) Zusammenfassende Bewertung der Anwendung der Urheberregel auf Unionsdokumente	378
c)	Rechtsgrundsätzliche Bewertung der Urheberregel	378
	(1) Rechtsvergleichung	379
	(2) Rezeption	381
d)	Einfluss des Rechtsgrundsatzes auf die bestehende Rechtslage	382
	(1) Privatdokumente	382
	(2) Mitgliedstaatsdokumente	383
	(3) Unionsdokumente	385
	(a) Erfasste Institutionen	385
	(b) Rechtsschutz	387
e)	Anforderungen an den Basisrechtsakt	388
	(1) Privatdokumente	389
	(2) Mitgliedstaatsdokumente	389
	(3) Unionsdokumente	390
3.	Zwingende Geheimhaltungsgründe	391
a)	Schutzwürdigkeit der Interessen	391
b)	Die Eingriffsschwelle der Ausnahmen	392
	(1) Die gerichtliche Prüfungsdichte	393
	(2) Rechtsgrundsätzliche Überlegungen zur Eingriffsschwelle von Schutzgütern	394
	(a) Internationale Regelungen	394
	(b) Rechtsvergleichung	396
	(c) Mittelbare Einflüsse auf die Bestimmung von Ausnahmen	398
	(d) Schlussfolgerungen für die Formulierung und Auslegung der Ausnahmebestimmungen im Hinblick auf die jeweilige Eingriffsschwelle	400
c)	Einzelne Geheimhaltungsgründe	400
	(1) Das öffentliche Interesse an der Rechtspflege	400
	(2) Die Transparenz von Vertragsverletzungsverfahren als Sanktion	407

(3) Ein „Legal Privilege“ der juristischen Dienste?	409	
(4) Überlegungen zu den weiteren zwingenden Geheimhaltungsgründen	412	
(a) Öffentliche Sicherheit	412	
(b) Internationale Beziehungen	413	
(c) Währungsstabilität	414	
(d) Inspektionstätigkeiten	414	
(e) Finanzielle Interessen der Gemeinschaft	415	
(f) Privatsphäre	415	
(g) Geschäfts- und Industriegeheimnisse	415	
(h) Der Wunsch nach Vertraulichkeit	416	
(5) Verfahrensrechtliche Auswirkungen drittschützender Geheimhaltungsgründe	416	
4. Das Beratungsgeheimnis	417	
a) Das Beratungsgeheimnis des Rates	418	
(1) Die Praxis des Rates	418	
(2) Die Gewichtung des Beratungsgeheimnisses beim Rat	421	
(3) Der Lernprozess	423	
b) Das Beratungsgeheimnis der Kommission	425	
c) Die gerichtliche Prüfungsintensität	426	
IV. Der Zugang zu Dokumenten in den Mitgliedstaaten	427	
V. Bewertung	429	
Schlussbetrachtung	432	
<i>Anhänge</i>	<i>Rechtspolitische Vorschläge</i>	
Anhang I	Der Basisrechtsakt über das Zugangsrecht	434
Anhang II	Das Verfahren legislativer Initiativanhörungen	442
Anhang III	Die Ergänzung der Geschäftsordnung des Rates zur weiteren Förderung legislativer Transparenz	446
Anhang IV	Die Neufassung der beamtenrechtlichen Schweigepflichten im Beamtenstatut	449
Anhang V	Ergänzungen des Unionsvertrages	451
Literaturverzeichnis		453
Ausgewählte Adressen im World Wide Web		492