

Milena Wolff

# Das unionale Dokumentenzugangsrecht und sein Verhältnis zum Wettbewerbsrecht



**Nomos**

Studien zur Informationsfreiheit

Herausgegeben von

Prof. Dr. Matthias Rossi

Prof. Dr. Bernhard Wegener

Band 6

Milena Wolff

**Das unionale Dokumentenzugangsrecht  
und sein Verhältnis zum Wettbewerbsrecht**



**Nomos**

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

Zugl.: Augsburg, Univ., Diss., 2017

u.d.T.: Die Etablierung des unionalen Dokumentenzugangsrechts und sein Verhältnis zum Wettbewerbsrecht

ISBN 978-3-8487-4544-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-8797-3 (ePDF)

**D 384**

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2017 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen. Die Idee zu dieser Arbeit entstand während der Wahlstation meines Referendariats, die ich in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in Brüssel im Jahr 2011 absolvierte. Hierbei kam ich erstmals mit dem unionalen Dokumentenzugangsrecht in Berührung. Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Matthias Rossi, für die umfassend Betreuung und Unterstützung. Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Bedanken möchte ich mich außerdem bei meinen Freunden aus meinem Heimatort Dreieich und meinen Studienfreunden aus Brügge, die mir in schwierigen Phasen die notwendige Ablenkung verschafft haben. Dank für ihre kontinuierliche Unterstützung gebührt ferner meinen Großeltern Erika und Rudolf Merz sowie Hildegard Wolff.

Mein herzlicher Dank gilt meinen Eltern Monika und Michael Wolff sowie meiner Schwester Mascha Wolff. Ohne sie wäre eine Verwirklichung dieser Arbeit nicht möglich gewesen.

Stand der Untersuchung ist September 2016.



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Einleitung	17
I. Der Begriff der Etablierung	17
II. Gang der Untersuchung	23
A. Der Status quo des unionalen Rechts auf Dokumentenzugang	26
I. Begriffsbestimmung	26
II. Die Genese des Dokumentenzugangsrechts	31
III. Die Etablierung des Dokumentenzugangsrechts im Primärrecht	38
1. Der Vertrag von Lissabon	38
2. Das Dokumentenzugangsrecht als ein Element des Transparenzprinzips	41
a) Das unionale Transparenzprinzip	42
b) Die Bedeutung des Dokumentenzugangsrechts innerhalb des Transparenzprinzips	47
3. Das Inkrafttreten der Grundrechtecharta	53
a) Grundrechtliche Gewährleistung	54
b) Parallelität zur vertraglichen Gewährleistung	55
c) Bedeutung für die Transparenz-Verordnung	60
IV. Die sekundärrechtliche Ausgestaltung durch die Transparenz-Verordnung	64
1. Grundsätzliches	64
2. Verfahren und Rechtsschutz	65
3. Die geplante Neufassung der Transparenz-Verordnung	68
a) Notwendigkeit	68
b) Bisheriges Verfahren	69
c) Bewertung	73
d) Ansätze für ein weiteres Vorgehen	77

V. Das Dokumentenzugangsrecht im Mehrebenensystem	79
1. Bezüge zur Europäischen Menschenrechtskonvention	81
a) Das Recht auf den Empfang und die Weitergabe von Informationen	82
b) Die „Wachhund“-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	83
c) Auswirkungen auf die Rechtsprechung des EuGH	87
2. Bezüge zu den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen	89
VI. Ergebnis	92
B. Die Konturierung des Dokumentenzugangsrechts	94
I. Der Anwendungsbereich	95
1. Persönlicher Anwendungsbereich	96
a) Anspruchsberechtigung	96
b) Anspruchsverpflichtung	100
aa) Ausweitung gemäß den Vorgaben des Vertrags von Lissabon	100
bb) Beschränkungen der Anspruchsverpflichtung	104
2. Sachlicher Anwendungsbereich	112
a) Begriff des Dokuments	112
b) Mitgliedstaatliche Dokumente	115
II. Grundsätze zur Anwendung und Auslegung der Transparenz-Verordnung und deren Weiterentwicklung durch die Rechtsprechung	119
1. Der Grundsatz der engen Auslegung	122
2. Das Erfordernis der konkreten und individuellen Prüfung des Zugangsantrags	124
a) Grundsätzliches	124
b) Ausnahmen	128
3. Die Nivellierung der relativen Ausnahmetatbestände durch allgemeine Vermutungen für das Vorliegen einer Beeinträchtigung	132
a) Methodik	133
b) Kriterien für die Anerkennung einer allgemeinen Vermutung	136
c) Widerlegung	145
d) Kritik	147
4. Die Überdehnung der absoluten Ausnahmetatbestände	154

5. Der geringe Stellenwert des überwiegenden öffentlichen Verbreitungsinteresses	159
6. Die besondere Bedeutung des Dokumentenzugangs zu legislativen Entscheidungsvorgängen	162
a) Ausprägungen	162
b) Bewertung	167
c) Der Schutz von Entscheidungsprozessen	172
aa) Grundsätzliches	172
bb) Bewertung	179
7. Ergebnis	185
C. Das Verhältnis des Dokumentenzugangsrechts zum europäischen Wettbewerbsrecht	187
I. Ausgangspunkt der Problematik	192
1. Beweggründe für Zugangsbegehren im Wettbewerbsrecht	192
a) Die private Kartellrechtsdurchsetzung im europäischen Wettbewerbsrecht	194
aa) Die Komplementärfunktion der privaten Kartellrechtsdurchsetzung	194
bb) Genese	199
cc) Die Darlegungs- und Beweislast des Schadensersatzklägers als Tangente zum Dokumentenzugangsrecht	202
b) Sonstige Zugangsmotive	205
2. Restriktivität der besonderen wettbewerbsrechtlichen Zugangsregime	207
a) Kartellverfahren	208
b) Fusionskontrollverfahren	212
c) Beihilfeverfahren	213
3. Alternative Wege der Informationsgewinnung	215
4. Zwischenergebnis	218
II. Die Anwendbarkeit der Transparenz-Verordnung neben den wettbewerbsrechtlichen Zugangsregimen	219
1. Verdrängung durch die besonderen wettbewerbsrechtlichen Zugangsregime	221
2. Parallele Anwendbarkeit	222
3. Stellungnahme	227

III. Die Anwendung und Auslegung der Ausnahmetatbestände	233
1. Einheitlicher Ansatz des Gerichtshofs	234
a) Die ursprünglich enge Auslegung der Ausnahmetatbestände	234
b) Die Ausdehnung allgemeiner Vermutungen	237
aa) Anerkennung innerhalb des Beihilfeverfahrens	238
bb) Übertragung auf das Fusionskontrollverfahren	239
cc) Übertragung auf das Kartellverfahren	240
dd) Reichweite des einheitlichen Ansatzes	244
2. Kritik	246
a) Übertragbarkeit der generellen Kritik an den allgemeinen Vermutungen auf den Dokumentenzugang im Wettbewerbsrecht	247
b) Unterschiede der einzelnen wettbewerbsrechtlichen Verfahren	250
c) Zeitliche Dimension	253
d) Widerlegung und überwiegendes öffentliches Verbreitungsinteresse	260
e) Ergebnis	269
3. Alternative Lösungsansätze	271
a) Reform der besonderen Zugangsregime	272
b) Bereichsausnahme für das Wettbewerbsrecht	277
aa) Absoluter Ausschluss der Anwendbarkeit der Transparenz-Verordnung	277
bb) Zeitlich begrenzter Ausschluss der Anwendbarkeit der Transparenz-Verordnung	279
c) Abwägungsparameter	282
d) Arbeitsentlastung der Kommission	284
e) Kombination der Lösungsansätze	286
f) Relevanz für das Vertragsverletzungsverfahren	287
IV. Das Verhältnis des Dokumentenzugangsrechts zum Kronzeugenschutz	289
1. Der Konflikt zwischen dem Dokumentenzugangsrecht und dem Kronzeugenschutz	291
a) Die Funktion des Kronzeugen im Gefüge des europäischen Wettbewerbsrechts	291
b) Der Konflikt zwischen dem Kronzeugenschutz und der privaten Kartellrechtsdurchsetzung	294

c) Der Einsatz des Dokumentenzugangsrechts zum Zwecke des Zugangs zu Kronzeugendokumenten	298
2. Rechtsprechung	299
a) Dokumentenzugang gegenüber der Kommission	300
aa) Ursprüngliche Öffnung der Transparenz-Verordnung für den Zugang zu Kronzeugendokumenten	300
bb) Zurückdrängung der Transparenz-Verordnung	303
cc) Kritik	305
b) Der abweichende Ansatz zum Dokumentenzugang gegenüber nationalen Wettbewerbsbehörden	307
c) Kritik	315
3. Die Richtlinie 2014/104/EU zu Kartellschadensersatzklagen	316
4. Die Bedeutung der Transparenz-Verordnung innerhalb der Entwicklung alternativer Lösungsansätze	321
D. Zusammenfassung	327
Literaturverzeichnis	341
Rechtsprechungsübersicht	357
A. Gerichtshof der Europäischen Union	357
I. Dokumentenzugang	357
II. Dokumentenzugang – Wettbewerbsverfahren	358
III. Wettbewerbsrecht	359
IV. Grundlagen der EU	360
V. Grundrechtecharta	360
B. Europäischer Bürgerbeauftragter	360
C. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	360



## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BB	Betriebsberater
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
Beschl.	Beschluss
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDE	Cahiers de Droit Européen
CMLRev.	Common Market Law Review
ders./dies.	derselbe/dieselbe
d.h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
ECLI	European Case Law Identifier
ECLRev.	European Competition Law Review
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Reporter
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EPL	European Public Law
EStAL	European State Aid Law Quarterly
EU	Europäische Union
EuG	Gericht Erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union

## *Abkürzungsverzeichnis*

EuGöD	Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union
EUI	European University Institute
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWHC	High Court of England and Wales
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f./ff.	folgende/fortfolgende
fireu	Frankfurt Institute for the Law of the European Union
FJIL	Fordham International Law Journal
FKVO	Fusionskontrollverordnung
Fn.	Fußnote
FOIA	Freedom of Information Act
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GG	Grundgesetz
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS	Gedankenstrich
GWR	Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht
Hrsg.	Herausgeber
i.E.	im Ergebnis
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
J.D.E.	Journal de droit européen
JECLAP	Journal of European Competition Law and Practice
KommMAkteneinsicht	Mitteilung der Kommission über die Regeln für die Einsicht in Kommissionsakten
krit.	kritisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
n.n.v.	noch nicht veröffentlicht
Nr.	Nummer
NRO	Nichtregierungsorganisation
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RatsGO	Geschäftsordnung des Rates der Europäischen Union
RDUE	Revue du droit de l'Union européenne
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
s.	siehe
S.	Seite
s.a.	siehe auch
Slg.	Sammlung

s.o.	siehe oben
u.	und
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
v.	von/m
verb.	verbunden
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VO	Verordnung
VVE	Verfassungsvertrag für Europa
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
z.B.	zum Beispiel
ZEP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
z.T.	zum Teil



# Einleitung

## I. Der Begriff der Etablierung

Als Etablierung ist die Erlangung eines sicheren Platzes innerhalb eines Systems zu verstehen. Wenngleich es sich hierbei um eine vornehmlich in der Politik- bzw. Sozialwissenschaft verwendete Begrifflichkeit handelt, lässt sich ihr Bedeutungsgehalt auch im Rahmen eines juristischen Kontextes fruchtbar machen. Hierbei wird deutlich, dass für die Etablierung eines Rechts neben seiner Stellung in der Normenhierarchie weitere Faktoren maßgeblich sind. Die Auslotung des Gehalts, die Ermittlung der Reichweite sowie der Grenzen des Rechts stellen die Essenz der Etablierung dar. Erst wenn die Konturierung des Anwendungsbereichs sowie das Verhältnis zu kollidierenden Schutzgütern hinreichend geklärt sind, ist die sichere Verortung des Rechts innerhalb der Rechtsordnung möglich, lässt sich eine Etablierung annehmen. Demzufolge handelt es sich um einen zumeist langwierigen Vorgang. Auf europäischer Ebene kommt der Etablierung von Rechten eine besondere Bedeutung zu. Zunächst war es das Europarecht in seiner Gänze, welches infolge der Klassifizierung als „neue Rechtsordnung“<sup>1</sup> *sui generis* und den Prinzipien der unmittelbaren Anwendbarkeit<sup>2</sup> sowie des Vorrangs<sup>3</sup> in Bezug auf seine hierarchische Verortung eine Etablierung erlangte. Mehr als 50 Jahre nach den Urteilen des EuGH in den Rechtssachen *van Gend & Loos*<sup>4</sup> und *Costa/ENEL*<sup>5</sup> ist die Entwicklung des Europarechts weiterhin von Etablierungen geprägt, welche durch kontinuierliche Änderungen des Primär- und Sekundärrechts bewirkt werden. In jüngerer Zeit markierte das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 für die Etablierung von unionalen Rechten ein noch näher zu beleuchtendes Ereignis von außerordentlicher Wichtigkeit.

---

1 EuGH, Urt. v. 5.2.1963, Rs. 26/62 – *van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1; s.a. EuGH, 18.12.2014 – Gutachten 2/13, Rn. 158 ff.

2 EuGH, Urt. v. 5.2.1963, Rs. 26/62 – *van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1.

3 EuGH, Urt. v. 15.2.1964, Rs. 6/64 – *Costa/ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66.

4 EuGH, Urt. v. 5.2.1963, Rs. 26/62 – *van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1.

5 EuGH, Urt. v. 15.2.1964, Rs. 6/64 – *Costa/ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66.

Die Arbeit widmet sich der Etablierung des Rechts auf Dokumentenzugang im Unionsrecht, welches innerhalb des unionalen Transparenzprinzips zu verorten ist<sup>6</sup> und eine Komponente der sich in Ansätzen abzeichnenden „europäischen Verwaltungskultur“<sup>7</sup> bildet.

Zutreffend wurde bereits in den 1990er Jahren zur wellenförmigen Entwicklung des unionalen Transparenzprinzips unter besonderer Berücksichtigung des Dokumentenzugangsrechts ausgeführt:

„It seems [...] that the different aspects of transparency are developing along an S-curve. At one point or another the right comes up like a new bud. In the beginning, it is not clear whether it will grow or wither, but after some time it establishes itself as a new right and its period of development begins. With respect to the citizen's right of access to information, this development has taken place at an astonishing pace. At some point, the new right begins to mature.“<sup>8</sup>

Die Etablierung des Dokumentenzugangsrechts wurde durch den Vertrag von Amsterdam forciert, mit welchem es Eingang in das Primärrecht fand. Eine weitere Etappe auf dem Weg zur Erlangung einer gesicherten Position innerhalb der europäischen Rechtsordnung markierte das Inkrafttreten der Transparenz-Verordnung<sup>9</sup> im Jahr 2002.<sup>10</sup> Mit ihr wurde ein Fundament für die „Gewinnung eines sicheren Platzes“ geschaffen, indem sie bis zum heutigen Zeitpunkt die „allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung“<sup>11</sup> des Dokumentenzugangsrechts festlegt. Die Änderungen des Vertrags von Lissabon verschafften dem Recht auf Dokumentenzugang weiteren Auftrieb, indem durch die neu geschaffene Vorschrift des Art. 15

---

6 S. hierzu A. III. 2.

7 Zum Begriff der „europäischen Verwaltungskultur“ *Sommermann*, in: Montoro Chiner u.a. (Hrsg.), *Les administracions en perspectiva europea*, 2012, S. 57 (73 f.). S.a. *Kröger*, in: FS-Druey, 2002, S. 817, wonach „der Gedanke an eine ‚transparente‘ Verwaltung eine Veränderung der Verwaltungskultur bedeutet“.

8 *Vesterdorf*, FJIL 22 (1999), 902 (925).

9 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 Nr. L 145, 43 (abgekürzt als Transparenz-VO).

10 In diese Richtung auch *Santini*, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione Europea*, 2004, S. 183.

11 Art. 15 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV. Der Wortlaut der Vorgängervorschrift des Art. 255 Abs. 2 EGV, auf deren Grundlage die Transparenz-VO erlassen wurde, ist insoweit identisch.

Abs. 3 AEUV zum einen die Zugangsverpflichtung auf „alle Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen“<sup>12</sup> ausgedehnt wurde. Zudem ist das Recht auf Dokumentenzugang gemäß Art. 42 GRCh Bestandteil der Grundrechtecharta,<sup>13</sup> welche durch den Vertrag von Lissabon Rechtsverbindlichkeit erlangte (Art. 6 Abs. 1 EUV). Somit hat es infolge der primärrechtlichen Gewährleistungen der Art. 15 Abs. 3 AEUV und Art. 42 GRCh, aber auch der sekundärrechtlichen Ausgestaltung durch die Transparenz-Verordnung, eine Festigung erlangt.<sup>14</sup>

Daneben wird dem Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane auf tatsächlicher Ebene mittlerweile eine Wertschätzung zuteil, wie einige Begebenheiten demonstrieren: Im Jahr 2013 zog der Präsident der Europäischen Zentralbank, *Mario Draghi*, die Veröffentlichung der bisher für einen Zeitraum von 30 Jahren unter Verschluss gehaltenen Protokolle der Sitzungen des EZB-Rates in Erwägung.<sup>15</sup> Auch bei der Europawahl 2014 stand das Anliegen einer Stärkung des Rechts auf Dokumentenzugang auf der politischen Agenda.<sup>16</sup> Somit erfährt das Dokumentenzugangsrecht nicht nur eine rechtliche, sondern auch eine zunehmende tatsächliche Anerkennung. Die Klassifizierung von Transparenz als ein „Zauberwort“<sup>17</sup> trifft auch und gerade auf das unionale Handeln zu.

Allerdings ist der Etablierungsvorgang des Dokumentenzugangsrechts nicht abgeschlossen, sondern mit kontinuierlichen Herausforderungen ver-

---

12 Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV. Zu beachten ist aber die Einschränkung des Art. 15 Abs. 3 UAbs. 4 AEUV, wonach sich die Zugangsverpflichtung des Gerichtshofs, der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Investitionsbank nur auf die „Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben“ erstreckt.

13 Charta der Grundrechte der Europäischen Union v. 12.12.2007, ABl. 2007 Nr. C 303, 1 (abgekürzt als GRCh).

14 Vgl. *Brandsma/Curtin/Meijer*, ELJ 14 (2008), 819 (820): „Access to documents has acquired the status of a rather fundamental norm in the EU legal and constitutional system.“ S.a. *Leino*, EUI Working Paper LAW 2014/03, S. 2.

15 *Rexer/Zydra*, SZ v. 31.7.2013 zur weiteren Entwicklung *Jost*, Die Welt v. 10.2.2014; grundlegend zur Forderung der Demokratisierung der Europäischen Zentralbank *Bogdandy*, FAZ v. 19.3.2015, S. 6.

16 *Brandsma/Curtin/Meijer*, ELJ 14 (2008), 819 (820).

17 *Hassemer*, in: GS-Steinmüller, 2014, S. 391 (392); *ders.*, FS-Papier, 2013, S. 237; s.a. *Vesterdorf*, FJIL 22 (1999), 902: „vogue word“; *Gusy*, in: Dix u.a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2015, S. 4: „Mantra“.

bunden.<sup>18</sup> Zunehmend verlagert sich der Fokus von der primär- auf die sekundärrechtliche Ebene. Die Konturierung des Anwendungsbereichs des Dokumentenzugangsrechts und der Ausgleich mit kollidierenden Interessen sind weiterhin problembehaftet. Sowohl die judikative als auch die legislative und die exekutive Ebene sind in die diesbezügliche Etablierung eingebunden. Hierbei nimmt der Gerichtshof der Europäischen Union<sup>19</sup> eine herausragende Funktion ein, indem er entsprechend seiner Aufgaben der „Konkretisierung und Fortbildung des Rechts“<sup>20</sup> Vorgaben für die Anwendung und Auslegung der primärrechtlichen Grundlagen, insbesondere aber auch für das Sekundärrechtsinstrument in Gestalt der Transparenz-Verordnung aufstellt. Gerade für die Ausnahmetatbestände der Transparenz-Verordnung, deren Präzisierung im Fokus der Etablierung steht, ist die Tätigkeit des Gerichtshofs essentiell. Daneben ist der Europäische Bürgerbeauftragte für die Erlangung eines „sicheren Platzes“ im unionalen Gefüge von Relevanz: Zum einen ist er in das Rechtsschutzsystem der Transparenz-Verordnung eingebunden (Art. 8 Abs. 1 S. 3 Transparenz-VO). Außerdem fungiert er als Impulsgeber bei der Fortentwicklung des Dokumentenzugangsrechts.<sup>21</sup> Die europäischen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen sind zuvörderst als Adressaten des Zugangsanspruchs in die Etablierung involviert. Zugleich üben Kommission, Rat und Parlament im Rechtsetzungsverfahren zur Neufassung der Transparenz-Verordnung<sup>22</sup> Einfluss auf die Ausgestaltung des Rechts aus. Daneben ist es der Bürger als solcher, der als Antragsteller einen Beitrag zur Etablierung des Dokumentenzugangsrechts leistet, wobei innerhalb der Zivilgesellschaft gerade Nichtregierungsorganisationen einen gesteigerten Aktio-

---

18 Vgl. Schlussanträge GA Kokott v. 22.5.2014, Rs. C-127/13 P – *Strack/Kommission*, EU:C:2014:455, Rn. 1: „Seit über 20 Jahren existiert im Unionsrecht ein allgemeiner Anspruch auf Zugang zu Dokumenten; seit über zehn Jahren wird die Verordnung Nr. 1049/2001 angewandt. Trotzdem sind erstaunlich viele in der Praxis wichtige Fragen immer noch ungelöst.“ Auch *Nowak*, DVBl 2004, 272 weist darauf hin, dass sich die „Dokumentenzugangsfreiheit beständig fortentwickelt.“ S.a. *Brandsma/Curtin/Meijer*, ELJ 14 (2008), 819 (820).

19 Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 19 Abs. 1 EUV (abgekürzt als EuGH).

20 *Mayer*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 19 EUV, Rn. 30; s.a. *Maubernard*, *Revue de l'Union européenne* 2011, 498 (499).

21 Vgl. *Diamandouros*, *EStAL* 7 (2008), 654.

22 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, 30.4.2008, KOM(2008) 229 endg.

nismus an den Tag legen.<sup>23</sup> Folglich haben verschiedenen Akteure die Möglichkeit, die Etablierung zu prägen und voranzutreiben.

Sie können ihr aber auch Einhalt gebieten, weshalb der „Gewinnung eines sicheren Platzes“ im unionalen Gefüge eine nicht zu unterschätzende Fragilität innewohnt.<sup>24</sup> Aktuelle Entwicklungen machen dies deutlich und lassen sogar auf eine mehrschichtige Krise der Etablierung schließen.<sup>25</sup> Zunächst ist die geplante Neufassung der Transparenz-Verordnung von erheblichen Schwierigkeiten geprägt. Wenngleich über die Notwendigkeit einer Revision des Sekundärrechts eine allseitige Einigkeit besteht, ist die Fortentwicklung des Dokumentenzugangsrechts als solche höchst umstritten. Dies hat zur Folge, dass die Ausübung und Einschränkungen des Zugangsrechts derzeit auf einem mehr als einer Dekade alten Sekundärrechtsakt basieren, der weder im Einklang mit dem derzeitigen Stand der europäischen Rechtsprechung noch mit den primärrechtlichen Grundlagen steht. Bislang ist nicht einmal eine Angleichung der Transparenz-Verordnung an die Vorgaben des Vertrags von Lissabon geglückt, obwohl ein diesbezügliches Erfordernis bereits seit dessen Inkrafttreten im Jahr 2009 besteht. Zudem sind innerhalb des Rechtsetzungsverfahrens zur Neufassung im Hinblick auf die Reichweite des Dokumentenzugangsrechts – beginnend beim Dokumentenbegriff – restriktive Tendenzen auszumachen.<sup>26</sup> Eine umfassende „Transparenzkultur“<sup>27</sup> hat sich in den europäischen Insti-

---

23 Im Jahr 2013 machten die bei der Kommission gestellten Erstanträge von Nichtregierungsorganisationen und Interessengruppen 16,04 % aus; Anhang zum Bericht der Kommission über die Durchführung der Verordnung (EG) 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2014, 6.8.2015, COM(2015) 391 final, S. 6.

24 S. hierzu die zutreffende Feststellung von *Leino*, EUI Working Paper LAW 2014/03, S. 2, zur derzeitigen Problematik des Dokumentenzugangsrechts: “[...] it is a triumph that it has finally secured a place in the Treaties, but being open-ended as rights tend to be, often delivers less than expected when it becomes a part of institutional politics and is implemented in practice.“ Gleichfalls *Dix*, in: *Garstka/Koy, GS-Steinmüller*, 2014, S. 337 (347): „Man muss den Eindruck gewinnen, dass auch auf europäischer Ebene das erreichte Transparenzniveau einer stetigen Erosionsgefahr ausgesetzt ist, obwohl das primäre Unionsrecht dem freien Informationszugang Grundrechtscharakter bemisst.“

25 So werfen *Hillebrandt/Curtin/Meijer*, ELJ 20 (2014), 1 (17), die Frage auf, ob sich die unionale Transparenz derzeit in einem “Deadlock“ befinde.

26 *Leino*, EUI Working Paper LAW 2014/03, S. 2.

27 “Culture of transparency“, *Harden*, EPL 15 (2009), 239 (255); zur Transparenz des Rates s. die detaillierte Übersicht bei *Hillebrandt/Curtin/Meijer*, ELJ 20 (2014), 1 (18).

tutionen noch nicht herausgebildet. Stattdessen mehren sich seit Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, wie beispielsweise in den Rechts-sachen *Turco*<sup>28</sup> oder *Access Info Europe*,<sup>29</sup> die Stimmen, die eine Ausuferung des Transparenzgedankens befürchten.<sup>30</sup> Insbesondere das Gebaren von Rat und Parlament erweckt partiell den Eindruck, dass im Grundsatz zwar eine Transparenz der unionalen Tätigkeit befürwortet wird, aber gleichwohl die Zielsetzung besteht, das eigene Handeln hiervon möglichst umfassend auszunehmen.<sup>31</sup> Die Etablierung kann außerdem durch die Rechtsprechung beeinträchtigt werden. Zunehmende Relevanz erlangt diesbezüglich die Auslegung der Ausnahmetatbestände der Transparenz-Verordnung durch den Gerichtshof. Daneben lässt sich seitens der übrigen Unionsorgane, Einrichtungen und sonstigen Stellen in Bezug auf die Zugangspraxis eine restriktive Handhabung beobachten. Des Weiteren bremst die recht geringe Anzahl an Zugangsanträgen<sup>32</sup> die Fortentwicklung des Dokumentenzugangsrechts, indem wichtige Rechtsfragen nicht zur Klärung vor den Europäischen Gerichtshof gelangen. Vermehrt sind es Wissenschaftler und Anwälte, die Anträge auf Dokumentenzugang stellen.<sup>33</sup> Außerdem nehmen Nichtregierungsorganisation das Dokumentenzugangsrecht wahr, um die Rechtsfortbildung in diesem Bereich voranzutrei-

---

28 EuGH, Urt. v. 1.7.2008, verb. Rs. C- 39/05 P u. C-52/05 P – *Schweden und Turco/Rat*, ECLI:EU:C:2008:374.

29 EuGH, Urt. v. 13.10.2013, C-280/11 P – *Access Info Europe*, ECLI:EU:C:2013:671.

30 *Hillebrandt/Curtin/Meijer*, ELJ 20 (2014), 1 (18).

31 Vertiefend zu den Argumentationssträngen von Kommission u. Rat *Maiani/Ville-neuve/Pasquier*, „Less is more“? The Commission Proposal on Access to EU Documents and Proper Limits of Transparency, 2010, S. 14 ff; zum widersprüchlichen Verhalten des Parlaments s. *Leino*, EUI Working Paper LAW 2014/03, S. 4.

32 Im Jahr 2014 wurden bei der Kommission 6.227 Erstanträge gestellt, COM(2015) 391 final (Fn. 23), S. 3; Rat: 2.445, Generalsekretariat des Rates, Jahresbericht des Rates über den Zugang zu Dokumenten 2014, S. 8; Jahr 2015: 2.784 Erstanträge, Jahresbericht des Rates über den Zugang zu Dokumenten 2015, S. 4.

33 Im Jahr 2014 stammten bei der Kommission 19,8 % der Erstanträge aus dem Hochschulbereich und 18,3 % der Erstanträge aus Anwaltskanzleien, COM(2015) 391 final (Fn. 23), S. 4; Rat: 31,7 % der Erstanträge aus der „akademischen Welt“, Generalsekretariat des Rates, Jahresbericht 2014 (Fn. 32), S. 22. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 430, hatte bereits im Jahr 2008 die Befürchtung geäußert, „dass sich primär Interessengruppen dieses Instruments zur Verfolgung ihrer partikularen Einzelinteressen bedienen.“ Krit. zum Einfluss von Lobbyisten auf die Informationsfreiheit *Gusy*, in: Dix u.a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2015, S. 19 f.

ben, weshalb bedeutende Entscheidungen jüngerer Datums deren Kurztitel – z.B. *Access Info Europe*<sup>34</sup> und *LPN*<sup>35</sup> – tragen.

Hingegen ist das Recht auf Dokumentenzugang im Bewusstsein der Bürger noch nicht umfassend verankert.<sup>36</sup> Dies steht im Widerspruch zur Zielsetzung der Transparenz-Verordnung, gemäß deren 2. Erwägungsgrund eine „bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess“ bewerkstelligt werden soll. Die derzeitigen Profiteure des Dokumentenzugangsrechts sind nicht zuletzt Unternehmen, die das voraussetzungslose Dokumentenzugangsrecht zum Zwecke der privaten Rechtsverfolgung einsetzen.<sup>37</sup> Die Etablierung des unionalen Dokumentenzugangsrechts befindet sich im Jahr 2016 am Scheideweg.

## II. Gang der Untersuchung

Zielsetzung dieser in drei Abschnitte untergliederten Arbeit ist es, Problemkreise innerhalb der Etablierung des unionalen Rechts auf Dokumentenzugang zu analysieren und Optionen für eine Fortentwicklung aufzuzeigen. Der Fokus liegt demnach auf der Ermittlung von Lösungsansätzen für die weitere Gestaltung der Etablierung, bei der vornehmlich eine Diskussion der europäischen Rechtsprechung als Grundlage dient. Gerade in Anbetracht der überfälligen Neufassung der Transparenz-Verordnung ist eine eingehende Analyse der Rechtsprechung von Nöten, um eine Optimierung des Sekundärrechtsinstruments zu ermöglichen und eine neue Etablierungsphase zu beschreiten. Selbstverständlich ist es nicht möglich, sämtliche Rechtsprechungstendenzen zu beleuchten. Vielmehr erfolgt eine

---

34 EuGH, Urt. v. 13.10.2013, C-280/11 P – *Access Info Europe*, ECLI:EU:C:2013:671. Access Info Europe ist eine spanische Nichtregierungsorganisation.

35 EuGH, Urt. v. 14.11.2013, verb. Rs. C-514/11 P u. C-605/11 P – *LPN*, ECLI:EU:C:2013:738. Bei „LPN“ handelt es sich um die portugiesische Nichtregierungsorganisation Liga para a Protecção da Natureza.

36 Krit. auch *Bretthauer*, DÖV 2013, 677 (678). So war im Jahr 2014 ein Rückgang der Erstanträge festzustellen, COM(2015), 391 final (Fn. 23), S. 3.

37 Auf diese Problematik wies bereits GA Maduro, Schlussanträge Rs. C-64/05 P – *Schweden/Kommission*, ECLI:EU:C:2007:433, Rn. 41, hin: „[...] besteht die Gefahr, dass die Transparenz nicht von allen Bürgern in gleicher Weise genutzt wird und dazu dient, einen privilegierten Zugang bestimmter Interessengruppen zum politischen System zu fördern“; s.a. *Heremans*, Public Access to Documents, 2011, S. 5.

eingehende Analyse ausgewählter Problemkreise, die für den Fortgang der Etablierung eine große Signifikanz aufweisen. Neben der europäischen Entscheidungspraxis werden zudem an geeigneter Stelle die zur Neufassung der Transparenz-Verordnung von verschiedenen Seiten vorgebrachten Ansätze in die Darstellung einbezogen und bewertet.

In einem ersten Schritt wird ausgehend von seiner Genese der *Status quo* des Dokumentenzugangsrechts ermittelt, welcher neben der Transparenz-Verordnung entscheidend durch die Neuerungen des Vertrags von Lissabon geprägt ist (A.). Hierbei wird die derzeitige Position des Dokumentenzugangsrechts innerhalb des unionalen Transparenzprinzips austariert. Fraglich erscheint des Weiteren, welche Auswirkungen die Aufnahme des Dokumentenzugangsrechts in die Grundrechtecharta zeitigt. Auch die Stellung des Dokumentenzugangsrechts innerhalb des Mehrebenensystems wird hinterfragt. Außerdem wird ein zukunftsorientierter Blickwinkel auf die geplante Neufassung der Transparenz-Verordnung gerichtet.

Anschließend werden unter Zugrundelegung des allgemeinen Instrumentariums der Transparenz-Verordnung grundlegende Problemfelder erörtert, die für die Konturierung des Dokumentenzugangsrechts von Relevanz sind (B.). Hierbei wird zunächst der Anwendungsbereich näher betrachtet. Des Weiteren ist die Etablierung des unionalen Dokumentenzugangsrechts zwingend mit der Auslotung seiner Grenzen verbunden. Dementsprechend bildet die Schaffung eines Ausgleichs mit den kollidierenden Interessen einen Schwerpunkt der Darstellung. Der Europäische Gerichtshof hat im vergangenen Jahrzehnt entscheidend zu einer diesbezüglichen Konturierung beigetragen und kann somit als bedeutender Wegweiser für die Fortentwicklung dienen,<sup>38</sup> was jedoch einer kritischen Auseinandersetzung mit seiner Entscheidungspraxis nicht im Wege steht. Fraglich erscheint, ob die Positionierung des Gerichtshofs tatsächlich von einer „eher umsichtigen Haltung“<sup>39</sup> bestimmt ist. Folglich wird ermittelt und bewertet, welche Grundsätze der Gerichtshof für die Anwendung und Auslegung der Ausnahmetatbestände der Transparenz-Verordnung entwickelt hat. Seiner Methodik in Gestalt der Aufstellung allgemeiner Vermutungen zugunsten des Vorliegens einer Beeinträchtigung der Schutzgüter der relativen Ausnahmetatbestände wird hierbei eine gesteigerte Aufmerksamkeit zuteil. Im Vordergrund der Analyse steht dementsprechend nicht die Aus-

---

38 S.a. *Heremans*, Public Access to Documents, 2011, S. 3; *Goddin*, JECLAP 2 (2011), 10.

39 *Skouris*, FS-Papier, 2013, S. 163 (175).

einandersetzung mit den einzelnen Ausnahmetatbeständen. Vielmehr geht es darum, grundlegende Rechtsprechungstendenzen aufzuzeigen und zu hinterfragen. Basierend auf einer Bewertung der Rechtsprechungsentwicklung werden Überlegungen für die Zukunft der Etablierung extrahiert.

Im Anschluss zu diesen allgemeinen Überlegungen erscheint es lohnenswert, ein bedeutsames Problemfeld eingehender zu beleuchten: Das Verhältnis des Dokumentenzugangsrechts zum europäischen Wettbewerbsrecht wird in einem separaten Abschnitt diskutiert (C.), da es sich hierbei um eine spezifische und äußerst komplexe Problematik handelt. Die Untersuchung konzentriert sich in ihrem ersten Teil auf die Fragestellung, ob und mit welchen Vorgaben das Dokumentenzugangsrecht neben den besonderen wettbewerbsverfahrensrechtlichen Zugangsregimen Anwendung findet. Im Zentrum der Untersuchung steht die Frage, ob sich das von der Rechtsprechung gewählte Instrumentarium der allgemeinen Vermutungen zugunsten des Vorliegens von Beeinträchtigungen der Schutzgüter der relativen Ausnahmetatbestände der Transparenz-Verordnung als das zutreffende Vehikel zur Problembewältigung erweist. Des Weiteren werden sowohl *de lege lata* als auch *de lege ferenda* alternative Lösungsansätze aufgezeigt und bewertet. Im Anschluss wird der spezifischen Problematik des Verhältnisses des Dokumentenzugangsrechts zum Kronzeugenschutz nachgegangen: Auch hier fungiert die europäische Rechtsprechung als Ausgangspunkt der Analyse. Es wird der Überlegung nachgegangen, inwiefern der Kronzeugenschutz innerhalb des Gefüges der Transparenz-Verordnung eine gesonderte Behandlung erfahren sollte.

## A. Der Status quo des unionalen Rechts auf Dokumentenzugang

Als Ausgangspunkt ist der *Status quo* des Rechts auf Dokumentenzugang im Unionsrecht zu ermitteln. Erst wenn seine gegenwärtige Position im unionalen Gefüge festgestellt ist, können Lösungsansätze für die derzeitigen Problemfelder der Etablierung erarbeitet werden. In einem ersten Schritt erfolgt eine Begriffsbestimmung (I.). Nach einer Darstellung der Genese des Rechts auf Dokumentenzugangs (II.) wird analysiert, welchen Stand die Etablierung im Primärrecht erlangt hat (III.). Hierbei sind die Zuordnung zum unionalen Transparenzprinzip sowie die mit dem Vertrag von Lissabon erfolgte Verankerung des Dokumentenzugangsrechts in der Grundrechtecharta von besonderem Interesse. Es folgt ein Überblick über die sekundärrechtliche Verankerung (IV.). Aufgrund des Mehrebenencharakters des Unionsrechts werden des Weiteren Berührungspunkte sowohl mit der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch mit den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen hinterfragt (V.).

### I. Begriffsbestimmung

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 ist das unionale Dokumentenzugangsrecht in der primärrechtlichen Vorschrift des Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV verankert. Des Weiteren ist es in Art. 42 GRCh niedergelegt. Seine sekundärrechtliche Ausgestaltung erfolgt durch die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission<sup>40</sup> (im Folgenden: „Transparenz-VO“).

Gemäß Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV haben sowohl Unionsbürger als auch natürliche und juristische Personen mit Sitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat ein Recht auf Dokumentenzugang. Die Anspruchsverpflichtung erstreckt sich auf alle unionalen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen, wobei in Bezug auf den Europäischen Gerichts-

---

40 ABl. 2001 Nr. L 145, 43.

hof, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank lediglich die Verwaltungstätigkeit erfasst wird (Art. 15 Abs. 3 UAbs. 4 AEUV). Die Dokumentenfreigabe wird durch die Stellung eines Zugangsantrags eingeleitet, weshalb das Dokumentenzugangsrecht eine passive Transparenz des institutionellen Handelns bewirkt.<sup>41</sup> Es handelt sich um ein voraussetzungsloses „subjektiv-öffentliches Recht“<sup>42</sup>, welches losgelöst von einem Verwaltungsverfahren existiert.<sup>43</sup> Die Bestimmung des Art. 3 lit. a) Transparenz-VO fasst den Dokumentenbegriff sehr weit und definiert Dokumente als:

„[...] Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen“.<sup>44</sup>

Das Dokumentenzugangsrecht ist als eine Ausprägung des Demokratieprinzips zu erachten.<sup>45</sup> Seine primäre Zielsetzung ist auf die Einbindung der Bürger in legislative Entscheidungsprozesse gerichtet.<sup>46</sup>

Neben dem allgemeinen Dokumentenzugangsrecht, welches sich gemäß Art. 2 Abs. 1 Transparenz-VO auf sämtliche unionalen Tätigkeitsbereiche erstreckt, kommt dem bereichsspezifischen Recht auf Zugang zu

---

41 Vgl. KOM(93) 191 endg., ABl. 1993 Nr. C 156, 8; *Alemanno*, RDUE 2012, 627 (632); *Driessen*, Transparency in EU Institutional Law, 2012, S. 41; *Santini*, Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione Europea, 2004, S. 181 ff. Krit. zum Begriff der „passiven Transparenz“ *Burkert*, Die Transparenz in der Europäischen Union, in: Hart/Welzel/Garstka (Hrsg.), Informationsfreiheit – Die „gläserne Bürokratie“ als Bürgerrecht, 2004, S. 117 f., der das Recht auf Dokumentenzugang als eine „objektbezogene Transparenz“ erachtet.

42 *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 340; *Wegener*, in: Callies/Ruffert, Art. 42 GRCh, Rn. 1; Schlussanträge GA Maduro v. 18.7.2007, Rs. C-64/05 P – *Schweden/Kommission*, ECLI:EU:C:2007:433, Rn. 40.

43 *Gassner*, DVBl 1995, 16 (20), bezeichnet das europäische Dokumentenzugangsrecht als ein „verfahrenskonstituierendes Akteneinsichtsrecht“. Zustimmend *Danzwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 428 f.

44 Zur Genese vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden, Mitteilung v. 5.5.1993, KOM(1993) 191 endg., S. 10; Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Transparenz in der Gemeinschaft, Mitteilung v. 2.6.1993, KOM(1993) 258 endg., Anhang 2.

45 Vgl. EuGH, Urt. v. 6.3.2003, Rs. C-41/00 P – *Interporc/Kommission*, ECLI:EU:C:2003:125, Rn. 39.

46 Vgl. die Erwägungsgründe Nr. 2 und Nr. 3 der Transparenz-Verordnung.

Umweltinformationen ein besonderer Stellenwert zu. Es beruht auf der „Aarhus-Konvention“<sup>47</sup>, welche am 30. Oktober 2001 in Kraft trat. Die Aarhus-Konvention ist ein Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE), welche als ein „Hilfsorgan des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen“<sup>48</sup> fungiert. Der derzeitige Ratifikationsstand beläuft sich auf 47 Parteien.<sup>49</sup> Die Ratifizierung durch die Europäische Gemeinschaft erfolgte im Jahr 2005. Die Aarhus-Konvention basiert auf den drei Säulen Zugang zu Umweltinformationen, Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Entscheidungen sowie Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Auf diese Weise soll gemäß Art. 1 Aarhus-Konvention „das Recht des Menschen auf ein Leben in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlergehen zuträglichen Umwelt“ geschützt werden. Gemäß Art. 4 Aarhus-Konvention besteht ein voraussetzungsloses Recht auf Zugang zu umweltbezogenen Informationen. Bei der Entstehung der Konvention spielte insbesondere die europäische Richtlinie 90/313/EWG<sup>50</sup> eine Rolle, weshalb sie als eine „Weiterentwicklung des unionsrechtlichen Informationsstandards“<sup>51</sup> auf dem Bereich des Umweltrechts erachtet werden kann. Das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen wird durch die auf der Rechtsgrundlage des Art. 175 Abs. 1 EGV<sup>52</sup> erlassene „Umweltinformationsverordnung“ (VO Nr. 1367/2006)<sup>53</sup> geregelt. Diese ist gegenüber der Transparenz-Verordnung spezieller.<sup>54</sup>

---

47 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 25.6.1998, ILM 38 (1999), S. 517 ff.

48 *Kugelman*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 2001, S. 188.

49 [Http://www.unece.org/env/pp/ratification.html](http://www.unece.org/env/pp/ratification.html) (Stand: 27.7.2016).

50 Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. 1990 Nr. L 158, 56.

51 *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Vorbemerkungen UIG, Rn. 22.

52 Nunmehr Art. 192 Abs. 1 AEUV.

53 Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft v. 6.9.2006, ABl. 2006 Nr. L 264, 13.

54 *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, VO Nr. 1049/2001, Rn. 4; EuG, Urt. v. 9.9.2011, Rs. T-29/08 – *LPN*, ECLI:EU:T:2011:448, Rn. 105, 117.

Die mittels des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen bewerkstelligte Einbeziehung der Öffentlichkeit<sup>55</sup> bezweckt die Sicherung des Umweltschutzes. Es soll gemäß Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 191 Abs. 1, 2 AEUV ein hohes Schutzniveau gewährleistet und zugleich eine Verbesserung der Umweltqualität erreicht werden. Die „Funktionalisierung der Öffentlichkeit“<sup>56</sup> soll dazu beitragen, die Durchsetzung des Umweltrechts sicherzustellen,<sup>57</sup> gerade weil die Europäische Union nicht zu einer umfassenden Kontrolle des mitgliedstaatlichen Vollzugs imstande ist.<sup>58</sup> Auf diese Weise wird indirekt auch dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV Rechnung getragen.<sup>59</sup>

Das unionale Dokumentenzugangsrecht ist des Weiteren abzugrenzen vom Recht auf Akteneinsicht.<sup>60</sup> Die sekundärrechtliche Ebene enthält eine Vielzahl von bereichsspezifischen Akteneinsichtsrechten. Als Beispiele sind die in der Praxis bedeutsamen wettbewerbsrechtlichen Akteneinsichtsrechte anzuführen.<sup>61</sup> Daneben sind auch auf den Gebieten des Handels-<sup>62</sup> und Vergaberechts<sup>63</sup> Akteneinsichtsrechte auszumachen. Während

---

55 Vgl. *Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 2001, S. 93 f; *Buch*, Informationszugangsrechte des Bürgers in Polen und Deutschland mit europarechtlichem Bezug: Ein Rechtsvergleich, 2011, S. 309.

56 *Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 2001, S. 109.

57 *Epiney*, in: *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht, VO 1049/2001 (EG), Rn. 7.

58 *Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 2001, S. 93.

59 *Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 2001, S. 93.

60 *Classen*, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union, 2008, S. 236 ff.; Zur grundsätzlichen Unterscheidung zwischen der Informationszugangsfreiheit und dem Prinzip beschränkter Aktenöffentlichkeit *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 195 ff.

61 Hierzu umfassend Kapitel C I. 2.

62 Art. 6 Abs. 7 Verordnung (EG) Nr. 1225/2009 des Rates v. 30.11.2009 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern, ABl. 2009 Nr. L 343, 51, ber. ABl. 2010 Nr. L 7, 22; Art. 11 Abs. 7 Verordnung (EG) Nr. 597/2009 des Rates v. 11.6.2009 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern, ABl. 2009 Nr. L 188, 93; Art. 6 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 260/2009 des Rates v. 26.2.2009 über die gemeinsame Einfuhrregelung, ABl. 2009 Nr. L 84, 1; Art. 5 Abs. 2; Verordnung (EG) Nr. 625/2009 des Rates v. 7.7.2009 über die gemeinsame Regelung der Einfuhren aus bestimmten Drittländern, ABl. 2009 Nr. L 185, 1.

63 Art. 113 Abs. 2 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamtplan des Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, ABl. 2012 Nr. L 298, 1.

das voraussetzungslose allgemeine Dokumentenzugangsrecht unabhängig von der Existenz eines behördlichen Verfahrens besteht,<sup>64</sup> erfordert das Recht auf Akteneinsicht grundsätzlich ein berechtigtes Interesse des Antragstellers und ist als „verfahrensakzessorisch“<sup>65</sup> zu qualifizieren.<sup>66</sup> Dem Dokumentenzugangsrecht ist eine inklusive Prägung zuzusprechen, indem es den Kreis der Antragsteller äußerst weit fasst (vgl. Art. 15 Abs. 3 AEUV: „jede natürliche oder juristische Person mit Sitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat“). Demgegenüber haftet dem Akteneinsichtsrecht ein exklusiver Charakter an, indem es eine Beteiligtenstellung bzw. ein Interesse des Antragstellers erfordert. Mittlerweile ist das Recht auf Akteneinsicht in Art. 41 Abs. 2 lit. b) GRCh niedergelegt.<sup>67</sup> Diese Bestimmung gewährleistet als Bestandteil des Rechts auf gute Verwaltung „ein Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten“. Demnach bezieht sich das Akteneinsichtsrecht im Unterschied zu dem Dokumentenzugangsrecht ausschließlich auf Akten, die den Antragsteller betreffen (wobei die Auslegung des Begriffs der „Betroffenheit“ umstritten ist)<sup>68</sup>. Es handelt sich bei dem Recht auf Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren um ein Element des Rechts auf rechtliches Gehör.<sup>69</sup> Die Gewährung einer Akteneinsicht dient dazu, ein Gleichgewicht zwischen Bürger und Behörde herzustellen („Waffengleichheit“<sup>70</sup>). Diese Zielsetzung macht die Herleitung des Akteneinsichtsrechts aus dem Rechtsstaatsprinzip deut-

---

64 *Meltzian*, Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Gemeinschaftsorganen, 2004, S. 38; *Classen*, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union, 2008, S. 241.

65 *Schoch*, IFG, Einl, Rn. 74; *Nowak*, DVBl 2004, 272 (275); vertiefend *Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung, 2002, S. 226 ff.; *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 428 ff.

66 *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 340 f; *Gassner*, DVBl 1995, 16 (20); *Skouris*, in: FS-Papier, 2013, S. 163 (164 f.). Vertiefend zum europäischen Recht auf Akteneinsicht *Galetta*, EuR 2007, 57 (67 ff.); *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 428 ff.

67 Umfassend zu Art. 41 GRCh *Classen*, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union, 2008, S. 302 ff.

68 Enge Auslegung, d.h. Betroffenheit nur bei der eigenen Akte gegeben, *Kánska*, ELJ 10 (2004), 296 (318); nach *Jarass*, GRCh, Art. 41, Rn. 12, 24, reicht es aus, wenn „es materiell auch um Angelegenheiten des Grundrechtsträgers geht“.

69 *Classen*, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union, 2008, S. 307.

70 *Meltzian*, Das Recht der Öffentlichkeit auf Dokumentenzugang der Gemeinschaftsorgane, 2004, S. 38.