



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Die Akteneinsicht im Eigenverwaltungsverfahrenrecht der Europäischen Union“

Dissertation vorgelegt von Jens Ritter

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Die Dissertation „Die Akteneinsicht im Eigenverwaltungsverfahren der Europäischen Union“ wird in der Schriftenreihe „Schriften zum Europäischen Recht“ (EUR) im Verlag Duncker & Humblot, Berlin, erscheinen. Die Arbeit befasst sich mit der verfahrensakzessorischen Akteneinsicht und reiht sich damit in eine Liste von Arbeiten der letzten Jahre zu spezifischen Rechten im Europäischen Eigenverwaltungsverfahren ein (vgl. nur Nöhmer, Das Recht auf Anhörung im europäischen Verwaltungsverfahren, 2013; Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2007). Während sich bis zum Ausgang des letzten Jahrhunderts noch einige, häufig bereichsspezifisch ausgerichtete Beiträge der Wissenschaft zum Recht auf Akteneinsicht ausfindig machen lassen (zu nennen sind insbesondere die Monografie von Hix, Das Recht auf Akteneinsicht im europäischen Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1992 und die rechtsvergleichende Arbeit von Trantas, Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht, 1995), hat das Interesse seither merklich nachgelassen. Der Grund für diese Zäsur ist sicher auch in der Transparenzverordnung aus dem Jahr 2001 zu sehen, die aufgrund ihres umfassenden Ansatzes die Notwendigkeit eines Akteneinsichtsrechts in Frage gestellt hat. Dass das Recht auf Akteneinsicht aber (weiterhin) eines der wichtigsten Verfahrensrechte im Europäischen Verwaltungsverfahren darstellt, zeigt nicht zuletzt Art. 41 GRCh, der in Abs. 2 drei Verfahrensrechte als besondere Ausprägung des Rechts auf gute Verwaltung herausstellt. Dazu zählt neben dem Recht auf Anhörung und dem Recht auf Begründung auch das Recht auf Akteneinsicht.

Insbesondere die immer mehr in den Vordergrund drängende Forderung einer Kodifikation des Europäischen Verwaltungsverfahrens macht es erforderlich, die Struktur der Akteneinsicht im EU-Eigenverwaltungsrecht grundlegend zu erforschen. Der Gegenstand der Arbeit ist vor diesem Hintergrund zweigeteilt: Die rechtsdogmatische Untersuchung im ersten Teil dekliniert die grundlegenden Anforderungen des Primärrechts unter Einschluss derjenigen Rechtsquellen, denen über Art. 6 EUV ein besonderer Stellenwert zukommt. Dazu zählen die Grundrechtecharta, die Europäische Menschenrechtskonvention und die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus werden die Einflüsse der von der Rechtsprechung entwickelten Rechtsgrundsätze, die wesentlich zur Entwicklung des Europäischen Eigenverwaltungsrechts beigetragen haben, herausgestellt.

Der zweite Teil widmet sich zu Beginn der Akteneinsicht im EU-Sekundärrecht und gleicht sie mit den im ersten Teil der Arbeit gewonnenen Erkenntnissen ab. Da eine kontinuierliche Erweiterung der EU-Verwaltung zu konstatieren ist und angesichts transnational zu lösender Herausforderungen auch weiterhin zu erwarten steht, ist eine Kodifikation des EU-Verwaltungsverfahrens – nicht zuletzt aufgrund der von ihr ausgehenden Rechtsklarheit – erstrebenswert.

Ziel des umfassenden Vergleichs bestehender Akteneinsichtsrechte ist daher auch das Auffinden von gemeinsamen Grundbausteinen und divergenten Regelungsmechanismen. Die Erkenntnisse fließen bei der Bewertung bestehender Kodifikationsentwürfe und der Herausarbeitung eines eigenen Vorschlags ein.

I.

Informationsrechte stehen grundsätzlich im Spannungsfeld von Zugangs- und Geheimhaltungsinteressen. Die Motive sind auf beiden Seiten vielfältig. Das gilt auch für das Recht auf Akteneinsicht.

In Übereinstimmung mit den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten unterstand das Verwaltungshandeln der Europäischen Union bzw. ihrer Vorgängerorganisationen zu Beginn der Regel der Geheimhaltung. Informationen, die sich im Besitz nationaler Behörden befanden, waren der Öffentlichkeit nicht zugänglich, solange ein Zugangsanspruch nicht ausdrücklich gesetzlich normiert war. Die Geheimhaltung hoheitlicher Informationen war die Regel, ihre Zugänglichkeit bzw. Öffentlichkeit die Ausnahme. Den Grundstein für das Recht auf Akteneinsicht hat der EuGH Jahrzehnte vor der primärrechtlichen Etablierung des Dokumentenzugangs durch den Vertrag von Amsterdam und aus dem Grundverständnis der Regelgeheimhaltung heraus entwickelt.

Ausgehend vom Prinzip der Regelgeheimhaltung stellt sich die Frage, ob und inwieweit ein Interesse auf Zugang zu Informationen im laufenden Verwaltungsverfahren anerkannt bzw. anzuerkennen ist. Das Zugangsinteresse kann ganz unterschiedlich ausgestaltet sein. Die Akteneinsicht kann eine Vorstufe zur Artikulation eigener Interessen (Rechtsverteidigung durch Anhörung) bilden und darüber hinaus jede Form der Partizipation ergänzen. Sie kann auch dabei helfen, das Ergebnis eines Verwaltungsverfahrens zu prognostizieren oder die Erfolgsaussichten eines beabsichtigten Rechtsbehelfs abzuschätzen. Schließlich kann sie die Akzeptanz einer Entscheidung fördern und losgelöst vom gerichtlichen Rechtsschutz eine Kontrolle der Verwaltung ermöglichen.

Insbesondere das deutsche Schrifttum neigt unter Zugrundelegung der Verteidigungsfunktion zur Kurzformel „Wo Anhörung, da auch Akteneinsicht“. Sie zeichnet den Anwendungsbereich der Akteneinsicht als akzessorisches Recht zur Anhörung vor und lässt eine eigenständige Auseinandersetzung mit dem Anwendungsbereich der Akteneinsicht entbehrlich erscheinen. Dass diese Formel nicht ohne Weiteres auf die Ebene des Europäischen Verwaltungsrecht projiziert

werden kann, zeigen bereits das französische und englische Verwaltungsverfahrenrecht. Hier ist die Akteneinsicht nicht *conditio sine qua non* für die Anhörung.

Umgekehrt ist insbesondere der Wortlaut des Art. 41 Abs. 2 lit. b) GRCh offen für eine über das Verteidigungsinteresse hinausreichende Anerkennung von das Recht auf Akteneinsicht begründenden Zugangsinteressen. Die Gerichte sind dagegen sehr zurückhaltend mit der unmittelbaren Anwendung des Art. 41 Abs. 2 lit. b) GRCh und nutzen das sich ihnen bietende Anwendungspotential nicht. Das Recht auf gute Verwaltung hat hier vielmehr einen selbstverstärkenden Effekt: Die Rechtsprechung geht in Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung davon aus, dass das Recht auf gute Verwaltung in erster Linie den vorgefundenen Besitzstand anerkannter Rechtsgrundsätze sichtbar machen sollte. Insoweit verharrt die Rechtsprechung bei der von ihr angestoßenen Rechtsfortbildung.

Einen Schwerpunkt des ersten Teils der Arbeit bildet daher die umfassende, systematisierende Auswertung der Rechtsprechung von EuGH und EuG zur Akteneinsicht als Bestandteil des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Wahrung der Verteidigungsrechte. Am Ende eines langen Entwicklungsprozesses, der sich insbesondere an der Rechtsprechung in Wettbewerbssachen nachzeichnen lässt, lässt sich koinzidieren, dass die europäischen Gerichte an den Grundgedanken anknüpfen, der auch den untersuchten Verfassungstraditionen immanent ist: Die wirksame Verteidigung eigener Rechte durch aktive Partizipationsformen (Anhörung) kann nur gewährleistet werden, wenn ein korrespondierendes Informationsrecht existiert. Die von der Rechtsprechung formulierten Publizitätsanforderungen erreichten mit dem „Recht auf gleichen Informationsstand“ ihren Höhepunkt. Trotz der Abkehr von diesem Terminus existiert im Kartell- und Fusionskontrollrecht weiterhin ein Recht auf umfassende Akteneinsicht. In anderen bereichsspezifischen Kontexten vermeidet die Rechtsprechung dagegen ein ähnliches Bekenntnis. Insofern geht von Art. 41 Abs. 2 lit. b) GRCh ein wichtiger Impuls für die Anerkennung einer allgemeinen umfassenden Akteneinsicht aus.

Ihre Schranke findet die Akteneinsicht insbesondere in den Anforderungen des Berufsgeheimnisses nach Art. 339 AEUV, dem die Bediensteten der Unionsorgane für sämtliche Verwaltungsverfahren unterliegen. Alle vom Berufsgeheimnis erfassten Informationen lassen sich grundsätzlich in zwei Kategorien unterteilen: Geschäftsgeheimnisse und sonstige vertrauliche Informationen. Auch interne Dokumente können von der Akteneinsicht nur ausgenommen werden, wenn sie als vertraulich einzustufen sind. Sie sind nicht bereits „ihrem Wesen nach“ ausgeschlossen. Dies bestätigt auch Art. 41 Abs. 2 lit. b) GRCh, wonach der Zugang zu den Akten „unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses“ gewährleistet wird.

Sofern die Offenlegung vertraulicher Dokumente aus Sicht der Verwaltung erforderlich ist, gewährleistet das von der Rechtsprechung entwickelte AKZO-Verfahren die notwendige Balance zwischen der Wahrung der Verteidigungsrechte und dem Bedürfnis Dritter an einer vertraulichen Behandlung ihrer Informationen. Gegen die Weiterleitung von Informationen an Dritte durch die Gewährung von Akteneinsicht kann Rechtsschutz erlangt werden, da diese Rechtswirkungen gegenüber jenen erzeugt, denen der Schutz der vertraulichen Behandlung ihrer Daten verwehrt wird. Für die Akteneinsichtsberechtigten ist der Rechtsschutz dagegen in zweifacher Hinsicht indirekt ausgestaltet. Zum einen bleibt ihnen nur die Möglichkeit des Rechtsschutzes gegen die Hauptsacheentscheidung, was angesichts der selbstständigen Durchsetzbarkeit des Dokumentenzugangs zunehmend in Frage gestellt wird. Zum anderen ist die Klage nur begründet, wenn die Verletzung des Akteneinsichtsrechts zugleich auch eine Verletzung der Verteidigungsrechte darstellt. Die fehlende oder unvollständige Übermittlung von Unterlagen im Rahmen der Akteneinsicht kann nur zur Aufhebung der Sachentscheidung führen, wenn sich die Verwaltung zur Untermauerung ihrer Ansicht auf diese Unterlagen gestützt hat. Der Einzelne muss darlegen, dass sich die Verwaltung zur Untermauerung ihres Vorwurfs auf dieses Schriftstück gestützt hat. Wurde ein entlastendes Schriftstück nicht übermittelt, so muss der Einzelne nachweisen, dass das Unterbleiben seiner Offenlegung den Verfahrensablauf und den Inhalt der Verwaltungsentscheidung zu seinen Ungunsten beeinflussen konnte.

Die Analyse des Primärrechts schließt mit dem allgemeinen Dokumentenzugang, der heute sowohl nach Art. 15 Abs. 3 AEUV als auch nach Art. 42 GRCh garantiert ist. Mit der primärrechtlichen Etablierung des allgemeinen Dokumentenzugangs durch den Vertrag von Amsterdam scheint der das Handeln der Unionsorgane vormalig bestimmende Grundsatz der Geheimhaltung der von ihnen verwalteten Informationen eine Umkehrung erfahren zu haben. Auch der EGMR setzt die Regelgeheimhaltung durch eine zunehmend großzügige Auslegung des aus Art. 10 EMRK abgeleiteten Rechts auf Informationszugang unter Druck. Gerade in den letzten Jahren lassen sich hier Absetzbewegungen von der Anerkennung eines der Öffentlichkeit entzogenen Geheimbereichs der Verwaltung erkennen. Bislang beschränkt der EGMR das Recht auf Informationszugang jedoch auf die Presse und auf Nichtregierungsorganisationen, die jeweils den Nachweis eines besonderen öffentlichen Interesses erbringen müssen.

Die unterschiedlichen Zweckrichtungen von Akteneinsicht als rechtsstaatlichem und Dokumentenzugang als demokratischem Instrument machen eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem Dokumentenzugang nicht entbehrlich. Denn das divergente Telos verdeckt nicht die konfliktrichtige, weitreichende inhaltliche Konvergenz beider Rechte. Gleichwohl ist der

Verfasser der Ansicht, dass die Lösung dieser Probleme nicht in einer konzeptionellen Verschmelzung von Akteneinsicht und Dokumentenzugang zu suchen ist. Sie verlagert nur Probleme, löst sie aber nicht. Zum einen müsste bei der Abwägung auf der Seite des Zugangsinteresses weiter zwischen Verteidigungs- und Öffentlichkeitsinteresse differenziert werden. Zum anderen wären erhebliche Anpassungen im Rahmen des Rechtsschutzes erforderlich, die eine Aufwertung der Akteneinsicht gegenüber anderen Verfahrensrechten zur Folge hätten. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union selbst bestätigt mit Art. 41 Abs. 2 lit. b) GRCh, dass das Recht auf Akteneinsicht im Europäischen Eigenverwaltungsrecht nicht überholt ist und neben dem Recht auf Dokumentenzugang (Art. 42 GRCh) steht.

II.

Der zweite Teil der Schrift beginnt mit der Erfassung der im Unionsrecht vorhandenen bereichsspezifischen Kodifikationen der Akteneinsicht. Der Betrachtungsrahmen ist weit gefasst und geht über die Darstellung klassischer „Referenzgebiete“ des Europäischen Eigenverwaltungsrechts, auf denen naturgemäß der Fokus der Literatur ruht (insb. Kartellverfahren, Fusionskontrollverfahren und Antidumpingverfahren), hinaus. In den Blick genommen werden auch Verfahren vor den dezentralen Agenturen und der EZB, sofern diese Einzelfallentscheidungen zum Gegenstand haben. Schließlich wird auch das Beamtenrecht der Europäischen Union eingehend betrachtet.

Der Abgleich des bereichsspezifischen Rechts mit den im ersten Teil definierten primärrechtlichen „Mindestvorgaben“ zeigt, dass die Akteneinsicht nicht immer dort garantiert ist, wo es nach dem Grundsatz der Wahrung der Verteidigungsrechte und Art. 41 Abs. 2 lit. b) GRCh erforderlich wäre. Ein Vergleich zwischen den Referenzgebieten lässt gemeinsame Regelungsstrukturen aufscheinen, zeigt aber auch Divergenzen, die zudem nur teilweise auf nachvollziehbare bereichsspezifische Besonderheiten gründen.

Das Ziel der Kodifikation besteht vor allem darin, existierende Lücken in Bezug auf das Akteneinsichtsrecht zu schließen und dabei auch der Heterogenität bereichsspezifischer Akteneinsichtsrechte Einheit zu gebieten. Mit dem ReNEUAL-Musterentwurf und dem Entwurf des Europäischen Parlaments existieren zwei beachtliche Ansätze zur Kodifikation des EU-Verfahrensverfahrens, die diesem Ziel nicht umfassend gerecht werden. Der Verfasser unterbreitet daher einen eigenen Kodifikationsvorschlag, der sich als Ergänzung des ReNEUAL-Musterentwurfs versteht. Dabei werden die im ersten Teil der Untersuchung herausgestellten Impulse des Primärrechts aufgenommen und elaboriertes sektorspezifisches Sekundärrecht hinterfragt.

Darüber hinaus wird der Dokumentenzugang ein zweites Mal in den Blick genommen. Die zunehmende Anerkennung ungeschriebener „allgemeiner Vermutungen“ zugunsten des Vorliegens einer Beeinträchtigung von nach Art. 4 Transparenz-Verordnung geschützten Interessen durch die Rechtsprechung führt zwar dazu, dass der Dokumentenzugang bei noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsverfahren in der Regel ausgeschlossen ist. Dabei handelt es sich aber um ein dogmatisch nicht überzeugendes Vorgehen, das sich in der Literatur massiver Kritik ausgesetzt sieht. Können Dokumentenzugang und Akteneinsicht nach zutreffender Ansicht dagegen in laufenden Verwaltungsverfahren aufeinandertreffen, so sollte die Kodifikation zum Anlass genommen werden, das sich daraus ergebene Konfliktpotential zu reduzieren. Die Untersuchung formuliert drei Bedingungen, die eine Kodifikation der Akteneinsicht hierfür erfüllen muss. Erstens muss ein Grundsatz umfassender Akteneinsicht gelten, der die Einsicht nicht von vornherein am Zugangsinteresse ausrichtet, sondern allein durch Interessen der Vertraulichkeit begrenzt wird. Zweitens ist ein pauschaler Ausschluss Drittbetroffener vom Recht auf Akteneinsicht nicht mehr überzeugend. Wenn Dritten ohnehin nach der Transparenzverordnung grundsätzlich Zugang zu Informationen im laufenden Verwaltungsverfahren zu gewährt ist, so besteht kein sachlicher Grund, ihnen erst im Verfahren des gerichtlichen Rechtsschutzes ein individuelles Akteneinsichtsrecht zuzugestehen. Drittens muss sicherstellt werden, dass die Akteneinsicht stets auch den Umfang des Dokumentenzugangs abdeckt. Hier handelt es sich um eine notwendige punktuelle Innovation. Erfüllt eine Kodifikation diese drei Bedingungen, so kann der Spagat zwischen der verfahrensakzessorischen Akteneinsicht und dem allgemeinen Dokumentenzugang überwunden werden.