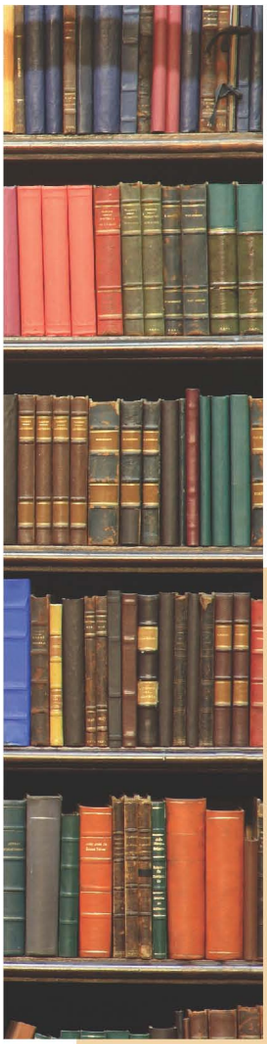
EUROPÄISCHES PARLAMENT

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG C

BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN



Konstitutionelle Fragen

Freiheit, Sicherheit und Justiz

Gleichstellung der Geschlechter

Rechts- und Parlamentarische Angelegenheiten

Petitionen

Nationale Vorgehensweisen in Bezug auf den Zugang zu Gerichtsdokumenten

STUDIE

DE EN/FR

2013

EUROPÄISCHES PARLAMENT

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG C: BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN

RECHTSANGELEGENHEITEN

Nationale Vorgehensweisen in Bezug auf den Zugang zu Gerichtsdokumenten

STUDIE

Kurzfassung

In dieser Studie werden einzelstaatliche Verfahren in Bezug auf den Zugang zu Gerichtsakten beleuchtet. Zunächst werden einige nationale Regelungen vorgestellt, die der Öffentlichkeit einen sehr weitgehenden Zugang zu Gerichtsakten gewähren. Anschließend befasst sich die Studie mit der Zugänglichkeit von Gerichtsakten am Gerichtshof der Europäischen Union. Abschließend folgt eine Analyse der Argumente für einen umfassenderen Zugang zu den Gerichtsakten des EuGH. Es werden Empfehlungen herausgearbeitet, wie sich ein solcher Zugang zu den Gerichtsakten des EuGH für die allgemeine Öffentlichkeit realisieren lässt.

PE 474.406 DE

Dieses Dokument wurde vom Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

VERFASSER

Vesna NAGLIČ
Fachabteilung C - Bürgerrechte und Konstitutionelle Angelegenheiten
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail-Adresse: vesna.naglic@europarl.europa.eu

Sprachliche Überarbeitung: Alexander KEYS

REDAKTIONELLE MITARBEIT

Marcia MAGUIRE
Fachabteilung C - Bürgerrechte und Konstitutionelle Angelegenheiten

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN
Übersetzung: DE/FR

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des Newsletters: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Europäisches Parlament, Manuskript fertiggestellt im April 2013.
Brüssel, © Europäische Union, 2013.

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar:
http://www.europarl.europa.eu/studies

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

INHALT

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 4

ZUSAMMENFASSUNG 5

1. EINLEITUNG 7
   1.1. Auslöser für die Studie 7
   1.2. Ziel der Studie 8
   1.3. Methodik 9
   1.4. Terminologie 11

2. DAS RECHT AUF ZUGANG ZU ÖFFENTLICHEN INFORMATIONEN 12
   2.1. Begründung des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen 13
   2.2. Gegenstand des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen 14
   2.3. Begünstigte des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen 15
      2.3.1. EU-Bürger und Nicht-EU-Bürger 15
      2.3.2. Begründung der Anträge 16
   2.4. Ausnahmen 16
      2.4.1. Legitime öffentliche und private Interessen 17
      2.4.2. Absolute und relative Ausnahmen 17

3. SCHWERPUNKT DER STUDIE 20

4. RECHT AUF ZUGANG ZU GERICHTSDOKUMENTEN 22
   4.1. Einzelstaatliche Gesetzgebung und bewährte Vorgehensweisen in Bezug auf den Zugang zu Gerichtsdokumenten 24
      4.1.1. Finnland 25
      4.1.2. Slowenien 29
      4.1.3. Kanada 33

5. RECHT AUF ZUGANG ZU DOKUMENTEN IN DER EU 44
   5.1. Hintergrund 44
   5.2. Verordnung Nr. 1049/2001 46
   5.3. Vorschläge zur Änderung der Verordnung Nr. 1049/2001 52

6. ZUGANG ZU GERICHTSAKTEN DER RECHTSPRECHUNGSORGANE DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUMS 54
   6.1. EFTA-Gerichtshof 54
   6.2. EuGH 55
      6.2.1 Einleitung 55
      6.2.2. Probleme 57
      6.2.3. Empfehlungen 64

FAZIT 68

LITERATURVERZEICHNIS 71

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
EDSB	Europäischer Datenschutzbeauftragter
EDSB	Europäischer Datenschutzbeauftragter
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FOI	Informationsfreiheit
FOIA	Freedom of Information Act (Gesetz zur Informationsfreiheit)
GA	Generalanwalt
GÖGG	Gesetz über die Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren an allgemeinen Gerichten (nationales Recht Finnlands)
GöZI	Gesetz über den öffentlichen Zugang zu Informationen (nationales Recht Sloweniens)
GTSH	Gesetz über die Transparenz staatlichen Handelns (nationales Recht Finnlands)
RZGD	Recht auf Zugang zu Gerichtsdokumenten
RZöD	Recht auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten
VVG	Verwaltungsverfahrensgesetze

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund

Im vergangenen Jahr wandten sich mehrere unzufriedene Juristen an den Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments, denen der Zugang zu bestimmten Dokumenten im Besitz des EuGH verwehrt worden war. Sowohl in der EU als auch in Nicht-EU-Mitgliedstaaten findet im Gerichtswesen der Grundsatz der Transparenz zunehmend Anwendung, was nicht unumstritten ist. In vielen Ländern wurden bereits Rechtsvorschriften erlassen, die der allgemeinen Öffentlichkeit den Zugang zu Gerichtsakten ermöglichen. Am EuGH ist der allgemeine Zugang zu Gerichtsakten nicht möglich. Diese Einstellung wirft vor dem Hintergrund des neuen Grundrechtesystems, das von allen Einrichtungen, auch dem EuGH, verlangt, so transparent wie möglich zu arbeiten, Fragen auf. Angesichts der Tatsache, dass bestimmte angeforderte Dokumente in manchen EU-Mitgliedstaaten zum Gemeingut zählen und daher öffentlich zugänglich sind, lässt sich der mangelnde Zugang zu Gerichtsakten sogar noch schwerer rechtfertigen.

Aufbau

In dieser Studie werden zunächst allgemeine Erwägungen in Bezug auf das Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen vorgestellt. Anschließend werden einige einzelstaatliche Vorgehensweisen hinsichtlich der Zugänglichkeit von Gerichtsdokumenten in EU-Mitgliedstaaten (Finnland, Slowenien) sowie in einem Nicht-Mitgliedstaat (Kanada) beleuchtet. Darüber hinaus wird kurz auf den Zugang zu Dokumenten des EFTA-Gerichtshofs eingegangen, da dessen Rechtsprechung mit der des EuGH vergleichbar ist. Ein Kapitel ist der Vorstellung des aktuellen EU-Regelwerks zum Zugang zu öffentlichen Informationen gewidmet, insbesondere zu Gerichtsakten. In einem weiteren Kapitel geht es um den mangelnden Zugang zu Gerichtsakten des EuGH und die sich daraus ergebenden (juristischen) Probleme, einschließlich der Verletzung einiger elementarer Grundrechte (darunter der Waffengleichheit). Es schließt sich ein Kapitel mit Empfehlungen darüber an, wie sich diese Situation abstellen lässt und wie der Zugang zu Gerichtsakten für die allgemeine Öffentlichkeit ohne größeren Mitteleinsatz und ohne die Verletzung anderer Rechte (z. B. Datenschutz) gewährt werden könnte.

Durch diese Studie sollen die folgenden Ziele erreicht werden:

- Vorstellung einiger der derzeit liberalsten Regelungen zum Zugang zu Gerichtsakten;
- Analyse der aktuellen Lage hinsichtlich der Erlangung des Zugangs zu Gerichtsakten des EuGH;
- Untersuchung juristischer Probleme, die sich aus der Verwehrung des Zugangs zu EuGH-Gerichtsakten für Dritte ergeben;
- Vorstellung praktischer Empfehlungen, wie sich der Zugang zu Gerichtsakten für eine breitere Öffentlichkeit bei gleichzeitiger Abwägung des Rechts auf Zugang zu Gerichtsakten mit anderen legitimen Interessen ohne größeren Aufwand ermöglichen lässt. Mit der Umsetzung dieser Empfehlungen könnte der EuGH zum Vorreiter bei der Förderung des Zugangs zu Gerichtsakten, aber auch in Sachen Rechenschaftspflicht der Justiz in der EU und darüber hinaus werden.

WICHTIGSTE ERGEBNISSE

- Die Zahl der Länder innerhalb und außerhalb der EU, die Dritten den Zugang zu Gerichtsakten gewähren, nimmt ständig zu. Die Justiz ist nicht länger automatisch von Bestimmungen ausgenommen, die das Zugangsrecht zu öffentlichen Dokumenten regeln.

- Nationale Regelungen zum Zugang zu Gerichtsakten sind meist Teilregelungen, d. h. sie beziehen sich nur auf bestimmte Arten von Gerichten oder Dokumenttypen. Es ist jedoch eine eindeutige Tendenz dahingehend zu erkennen, dass auch an das Gerichtswesen Transparenzanforderungen gestellt werden.

- Einige Länder (Finnland, Slowenien und Kanada, hier als richtungweisende Beispiele) haben ein umfassendes Regelwerk in Bezug auf den Zugang zu Gerichtsakten vorzuweisen. Auch wenn eine nähere Prüfung dieser Regelungen erhebliche Unterschiede erkennen lässt, eint doch alle der Grundsatz, dass der Öffentlichkeit ein möglichst umfassender Zugang zu Gerichtsakten zu gewähren ist.

- Der EuGH verhält sich in Sachen Zugänglichkeit zu Gerichtsakten zögerlich. Angesichts der Tatsache, dass immer mehr Länder Zugang zu Gerichtsakten gewähren und dass bestimmte Dokumente, die am EuGH als vertraulich gelten, in manchen Mitgliedstaaten öffentlich zugänglich sind, sollte der Gerichtshof seinen Standpunkt hinsichtlich des Zugangs zu Gerichtsakten überdenken.

- Bestimmte Aspekte der (Un-)Zugänglichkeit von Dokumenten des Gerichtshofs bringen schwerwiegende juristische Probleme mit sich und stellen möglicherweise sogar eine Verletzung international anerkannter grundlegender Menschenrechte, darunter der Waffengleichheit, dar.

- Durch die Gewährung des Zugangs zu Gerichtsakten würde der EuGH es Interessierten (Juristen, Akademikern, Journalisten usw.) ermöglichen, sich mit verschiedenen Argumenten zu befassen, die von den Verfahrensbeteiligten verwendet wurden, selbst wenn diese anschließend vom EuGH abgelehnt werden. Gleiches gilt für nationale Richter, denen mit einem Zugang zu den Fakten, die Anlass zu einer bestimmten juristischen Auseinandersetzung geben, statt nur zu den Vorabentscheidungsfragen bessere Bewertungsmöglichkeiten der Notwendigkeit der Einreichung eines Vorabentscheidungsersuchens vor dem Gerichtshof an die Hand gegeben werden.

- Für einen umfassenderen Zugang zu Gerichtsakten wären nur wenige Veränderungen am EuGH erforderlich. Diese Veränderungen (z. B. Entwurf von Berichten für die mündliche Verhandlung und deren automatische Veröffentlichung, die einheitliche Veröffentlichung der Ansichten des Generalanwalts in Bezug auf Eilvorlageverfahren) würden zu einem umfassenderen Verständnis von Entscheidungen des Gerichtshofs beitragen. Einige Maßnahmen wären zwar schwieriger umzusetzen, die erforderlichen Ressourcen sind jedoch für alle Empfehlungen überschaubar (zum Beispiel würde mit der Ausweitung der aktuellen Anwendung e-Curia, die die elektronische Archivierung und den Austausch von Dokumenten ermöglicht, auf angemeldete interessierte Dritte ein effizienter und sicherer Zugang zu Gerichtsakten ermöglicht).

1. EINLEITUNG

Der Transparenz der Verwaltung kommt ein zunehmender politischer Stellenwert zu, es stellt jedoch kein neues Konzept dar. **In den vergangenen 20 Jahren ist sowohl in den EU-Mitgliedstaaten[1] als auch in Nicht-Mitgliedstaaten eine beeindruckende Anzahl von Rechtsetzungsmaßnahmen und Verwaltungsreformen auf den Weg gebracht worden.** Diese jüngste „Beschleunigung" ist auf mehrere Gründe zurückzuführen. Die Transparenz der Verwaltung ist von Gerichten, in Verfassungen und Verträgen als Grundrecht des Einzelnen anerkannt worden. Noch entscheidender ist die Tatsache, dass die Förderung des „Rechts auf Wissen" für das Volk zunehmend als unabdingbarer Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft angesehen wird.

In liberalen Demokratien dient das Recht auf Zugang zu Informationen im Besitz von Behörden drei grundsätzlichen Zielen. Erstens ermöglicht es den Bürgern eine aktivere Teilhabe an öffentlichen Entscheidungsprozessen. Zweitens stärkt es die Kontrolle der Bürger über die Regierung und trägt somit zur Vermeidung von Korruption und anderen Missständen bei. Drittens verschafft es der Verwaltung mehr Legitimität, da diese transparenter und rechenschaftspflichtiger wird, sich also einem idealen „Glashaus"[2] annähert.

Auch wenn sich die Rechtsvorschriften zum Zugang zu öffentlichen Informationen auf alle drei Staatsgewalten – Exekutive, Legislative und Justiz – beziehen, ist die Justiz als solche, zumindest jedoch Gerichtsverfahren und rechtliche Erwägungen, normalerweise von der Anwendung dieser Vorschriften ausgenommen[3]. Mehrere Länder haben das Erfordernis offener und transparenter Gerichte erkannt und Gesetze erlassen bzw. Praktiken und Leitlinien veröffentlicht, die der Öffentlichkeit ein Recht auf den Zugang zu Gerichtsakten einräumen[4].

1.1. Auslöser für die Studie

Hauptgrund für die Durchführung dieser Studie waren die kritischen Anmerkungen unzufriedener Juristen, die sich beim Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments darüber beschwerten, dass es häufig unmöglich sei, der aktuellen EU-Gerichtspraxis zu folgen, da Dokumente des Gerichtshofs der Europäischen Union oftmals nicht zugänglich seien. In diesem Zusammenhang führten sie Folgendes an: Erstens ist der vorbereitende Sitzungsbericht des berichterstattenden Richters kein uneingeschränkt öffentliches Dokument, da er für gewöhnlich zwar den Verhandlungsteilnehmern ausgehändigt wird (und zwar

[1] Gesetze zur Informationsfreiheit (FOIA) wurden in Ungarn (1992), Portugal (1993), Irland (1997), Lettland (1998), der Tschechischen Republik (1999), dem Vereinigten Königreich (2000), Estland (2000), Litauen (2000), Polen (2001), Rumänien (2001), Slowenien (2003), Deutschland (2005) und auf Ebene der Europäischen Union (2001) erlassen. Vgl. OECD, „The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards" (Das Recht auf transparente öffentliche Verwaltungen in Europa: aufkommende Rechtsnormen), 19.11.2010, Sigma Papers Nr. 46, S. 7.
[2] Ebd., S. 4.
[3] Entweder ausdrücklich oder in der Praxis; vgl. Open Society Justice Initiative, „Report on Access to Judicial Information" (Bericht über den Zugang zu justiziellen Informationen), März 2009, S. i, abrufbar unter www.right2info.org/.
[4] Darin heißt es, dass der Zugang zu Strafregistern und zu Informationen über die Justiz einen wichtigen, jedoch oftmals übersehenen Aspekt der Transparenz und des Zugangs zu Informationen darstelle. Während sich die juristische und wissenschatliche Aufmerksamkeit bislang auf die Förderung der Informationsfreiheit und den Aktenzugang in Bezug auf die Exekutivfunktionen der Behörden konzentriert habe, sei viel weniger unternommen worden, um den Zugang zu justiziellen Informationen zu sichern oder nur zu bewerten. Weiter wird ausgeführt, dass siebzig Länder einen Rahmen zur Gewährleistung des Zugangs zu öffentlichen Informationen geschaffen hätten und einen umfassenden Transparenzrahmen für die Justiz anwendeten, der zwar eine einzigartige Herausforderung darstelle, aber dennoch energisch vorangetrieben werden sollte. Ebd., S. i und v.

nur in der Sprache der Rechtssache), jedoch nicht im Internet für alle, die nicht teilnehmen können, veröffentlicht wird. Dieses Verfahren schneidet im Vergleich zu der Praxis am EFTA-Gerichtshof schlecht ab, wo der vorbereitende Sitzungsbericht stets auf der Internetseite in allen verfügbaren Sprachen veröffentlicht wird. In diesem Zusammenhang sei vermerkt, dass seit Verabschiedung der neuen Verfahrensordnung am Gerichtshof keine vorbereitenden Sitzungsberichte mehr erstellt werden (vgl. Punkt 6.2.1.)

Zweitens werden die Schlussanträge und Ansichten des Generalanwalts normalerweise zwar veröffentlicht, dies ist jedoch nicht vorgeschrieben. Der Generalanwalt kann bestimmte Schlussanträge und Ansichten auch zurückhalten. Es sollte geprüft werden, ob diese Möglichkeit sinnvoll ist.

Drittens haben Fachleute, die der Entwicklung des Fallrechts folgen möchten, weder Zugriff auf die Schriftsätze der Parteien noch auf schriftliche Beweise, die zu der Rechtssache vorliegen. Insbesondere wenn die EU-Organe und –Mitgliedstaaten an Gerichtssachen beteiligt sind, wären deren Stellungnahmen zu einzelnen Fragen für Juristen sehr interessant zu erfahren.

Viertens sind die Auswirkungen der Entwicklung der IT-Technologien auf die Steigerung der Transparenz nicht zu vernachlässigen. Wir leben in einem Informationszeitalter, in dem Informationen blitzschnell ausgetauscht werden. Dies beeinflusst sowohl die Art und Weise der Informationsverbreitung durch die Gerichte als auch das Ausmaß der öffentlichen Erwartungshaltung.[5] Insbesondere die Gewährung des elektronischen Zugangs zu Gerichtsakten für die Verhandlungsparteien und die Möglichkeit, Dokumente elektronisch zu hinterlegen, sind nur einen Schritt entfernt von der Gewährung des Zugangsrechts zu Gerichtsakten (elektronisch) an Interessierte (d. h. in der Praxis vor allen an Juristen, Wissenschaftler und Journalisten). Der Gerichtshof hat zwar die Umstellung der Verwaltung der Rechtssachen auf EDV beschlossen[6], verschließt sich aber nach wie vor Anträgen aus der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten wie Vorberichten oder Schriftsätzen der Parteien.

Die Studie widmet sich natürlich nicht nur den vorstehend genannten Punkten, sondern es werden auch andere Aspekte beleuchtet.

1.2. Ziel der Studie

Das Ziel der Studie besteht in der kritischen Bewertung des Standpunktes des EuGH hinsichtlich der (Nicht-)Gewährung des Zugangs zu Gerichtsakten im Vergleich zur einzelstaatlichen Gesetzgebung und zu bewährten Praktiken in einer stetig wachsenden Zahl von Ländern, die einen solchen Zugang gewähren und gewährleisten. Sie zielt jedoch nicht auf eine umfassende oder vergleichende Analyse verschiedener einzelstaatlicher Regelungen zum Recht auf Zugang zu Gerichtsakten für die Öffentlichkeit ab. Vielmehr geht es in dem Teil, der den nationalen Verfahrensweisen gewidmet ist, (Länderberichte, Kapitel 4) lediglich um einige Regelungen, die in diesem Kontext besonders beispielhaft sind. Dies soll nicht so verstanden werden, dass die drei vorgestellten nationalen Modelle weltweit die einzigen sind, mit denen der Zugang zu Gerichtsakten geregelt wird.

[5] Vgl. Voermans, W., „Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries" (Juristische Transparenz zur Förderung der öffentlichen Rechenschaftspflicht für neue Rechtsordnungen), in *Utrecht Law Review*, Jahrgang 3, Ausgabe 1 (Juni) 2007, S. 150.

[6] Im Jahre 2011 hat das Gericht das Projekt „e-Curia" erfolgreich gestartet. Diese Anwendung ermöglicht es Bevollmächtigten und Anwälten, die berechtigt sind, vor dem Gericht eines Mitgliedstaats oder eines Staates, der dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum angehört, aufzutreten, einen Schriftsatz mithilfe dieser Anwendung (siehe unten) einzureichen, vorausgesetzt, sie verfügen über ein Zugangskonto zu e-Curia.

Es ist im Gegenteil vorstellbar, dass andere Rechtsordnungen einen äußerst offenen Zugang zu Gerichtsdokumenten bieten, in dieser Studie jedoch aus zwei Gründen nicht vertreten sind: i) Eine umfassende Erforschung vieler einzelstaatlicher Regelungen würde den Rahmen dieser Studie sprengen; ii) die Suche nach umfassenden Regelungen zum Recht auf Zugang zu Gerichtsakten gestaltet sich vor allem dadurch schwierig, dass einzelstaatliche Bestimmungen zum Zugang zu Gerichtsdokumenten ausschließlich in der/den offizielle(n) Landessprache(n) verfügbar sind.

Wenn jedoch bereits einige Länder den öffentlichen Zugang zu Gerichtsakten (mit einigen Einschränkungen) gestatten, wird geltend gemacht, dass es folglich keinen Grund dafür gibt, weshalb der EuGH sich in diesem Bereich nicht als Vorreiter betätigen sollte, indem er den Weg zu juristischer Transparenz und Rechenschaftspflicht weist.

Das Thema der Zugänglichkeit von Gerichtsdokumenten in dieser Studie beinhaltet im Übrigen zwei Fragen: zum einen die Möglichkeit der Erlangung des Zugangs zu solchen Dokumenten und zum anderen die Art und Weise dieses Zugangs. Mit anderen Worten dreht sich der erste Aspekt um die Frage der (Nicht-)Vertraulichkeit eines angeforderten Gerichtsdokuments: Steht es überhaupt für die Öffentlichkeit zur Verfügung? Der zweite Aspekt bezieht sich auf die Frage, wie einfach (oder schwierig) es für die interessierte Öffentlichkeit ist, Zugang zu einem angeforderten Dokument zu erhalten, d. h. müssen Interessierte dafür bei einem bestimmten Gericht vorstellig werden, wird ihnen lediglich eine Kopie ausgehändigt, oder brauchen sie dort nicht zu erscheinen, da sie eine gescannte Version per E-Mail geschickt bekommen, oder würden sie sogar einen Fernzugriff darauf erhalten, ohne auf Unterstützung und Eingreifen seitens der Gerichtsbediensteten angewiesen zu sein, und fortschrittliche Kommunikationswege wie das Internet nutzen können?

1.3. Methodik

Die Studie wurde auf der Grundlage von Fachliteraturrecherchen aus verschiedenen Quellen durchgeführt, darunter Meinungen von Fachleuten, wissenschaftliche Literatur, Artikel, Studien und Berichte, aber auch Analysen der nationalen Gesetzgebungen und Regelungen in Bezug auf den Zugang zu öffentlichen Informationen im Allgemeinen und zu Gerichtsakten im Speziellen.

Zum Recht auf Zugang zu Informationen allgemein liegen zahlreiche wissenschaftliche Publikationen vor. Gleiches gilt für verschiedene Studien und Berichte, die für/von internationale(n) Gremien und Organisationen in Bezug auf dieses Recht erstellt worden sind. Es liegt zwar eine beträchtliche Anzahl wissenschaftlicher Arbeiten zum Recht auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten (RZöD) vor[7], es wird aber nicht speziell auf das Recht auf Zugang zu Gerichtsdokumenten (RZGD) eingegangen. Das ist im Grunde keine große Überraschung. Wenn es um die Zugänglichkeit von Informationen zu einem Gerichtshof, insbesondere zu Gerichtsakten geht, ist das Gericht entweder vollständig vom Zugang zu Dokumenten ausgenommen, oder das RZöD gilt lediglich für dessen (operationellen) Verwaltungsteil, nicht jedoch für die

[7] Um nur einige zu nennen: Scheuer et al.: „The Citizens' Right to Information - Law and Policy in the EU and its Member States" (Das Bürgerrecht auf Information – Gesetze und Politik in der EU und ihren Mitgliedstaaten); OECD, „The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards" (Das Recht auf transparente öffentliche Verwaltungen in Europa: aufkommende Rechtsnormen), op. cit.; Artikel 19, „Global Campaign for Free Expression: Global trends on the right to information: a survey of South Asia" (Globale Kampagne für freie Meinungsäußerung: Globale Entwicklungen hinsichtlich des Rechts auf Information: eine Erhebung zu Südasien).

Rechtsprechung[8]. Gerichte verschiedener Länder gewähren den Zugang zu rechtskräftigen justiziellen Entscheidungen. Es erfolgt jedoch keine ausführliche Darlegung der Bestimmungen, da beispielsweise Entscheidungen nur (physisch und nicht online) an dem Gericht verfügbar sind, an dem die Entscheidung ergangen ist, oder es werden lediglich Informationen zu abgeschlossenen Fällen herausgegeben, nicht auch zu anhängigen Verfahren. Nur in einigen wenigen Rechtssystemen scheinen sich umfassende und einheitliche Systeme der Offenlegung herausgebildet zu haben[9]. Doch selbst in diesem Fall bedeutet ein umfassender Zugang zu Gerichtsdokumenten (die Frage, ob ein Dokument überhaupt zugänglich ist) nicht automatisch, dass ein öffentlicher Fernzugang zu allen Gerichtsdokumenten möglich ist[10]. Die Zugangsregelungen erfolgen oftmals auf Einzelfallbasis und stammen aus zahlreichen Quellen. Nur wenige Länder haben es geschafft, ein umfassendes Zugangssystem zu justiziellen Informationen zu erstellen, in dem die folgenden Grundsätze vollumfänglich anerkannt werden:[11]

- die Annahme, dass alle Dokumente einer Fallakte der Öffentlichkeit zugänglich sein sollten, vorbehaltlich eng gefasster Ausnahmen;
- die Anforderung einer proaktiven Veröffentlichung aller Entscheidungen und Stellungnahmen aller Gerichte;
- die verpflichtende Registrierung und Indizierung aller amtlichen Dokumente sowie die Förderung der Veröffentlichung in elektronischen Datenbanken;
- die Behandlung des Zugangs zu Dokumenten in Zivil- und Strafsachen;
- die verpflichtende Ernennung eines öffentlichen Bediensteten, dessen Aufgaben darin bestehen, Anfragen nach Dokumenten zu beantworten, die in Datenbanken nicht verfügbar sind, und die fraglichen Dokumente den Anfragenden zur Verfügung zu stellen.

Somit hat sich das „Stöbern" nach dem Recht auf umfassenden Zugang zu Gerichtsakten als äußerst schwieriges Unterfangen erwiesen[12]. Der Trend hin zur

[8] Gerichte sind als öffentliche Einrichtungen beispielsweise in Spanien, der Slowakischen Republik, Portugal, den Niederlanden, Malta, Lettland, Italien, Deutschland und der Europäischen Union vom System des Zugangs zu öffentlichen Informationen ausgenommen; zu den Ländern, in denen Gerichte so wie andere Einrichtungen des öffentlichen Sektors Teil des Systems sind, zählen das Vereinigte Königreich, Schweden, Österreich, Belgien, die Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Irland, Litauen und Polen. Vgl. in Pirc Musar, N., „Access to court records and FOIA as a legal basis – experience of Slovenia" (Zugang zu Gerichtsakten und FOIA als Rechtsgrundlage – Erfahrungen in Slowenien), S. 3, abrufbar unter https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/clanki/Access_to_court_records_and_FOIA_as_a_legal_basis_-_experience_of_Slovenia.pdf.

[9] In Australien ist beispielsweise der Zugang zu Gerichtsdokumenten von Gericht zu Gericht sehr unterschiedlich geregelt, hier besteht juristische Unklarheit. Vgl. Open Society Justice Initiative, „Report on Access to Judicial Information" (Bericht über den Zugang zu justiziellen Informationen), op. cit. S. 37.

[10] Selbst wenn beispielsweise die Öffentlichkeit generell Zugang zu Gerichtsakten hat, wird der Fernzugang nur zu bestimmten Dokumenttypen gewährt (am häufigsten zu endgültigen Entscheidungen), jedoch nicht auch zu anderen Dokumenten, die Bestandteil einer bestimmten Gerichtsakte sind.

[11] Ebd., S. v und 37.

[12] Dies ist hier so zu verstehen, dass die Transparenz der Justiz nicht nur anhand der (Nicht-)Existenz konkreter Bestimmungen zum Zugang zu Gerichtsakten für Dritte gemessen werden kann. Es sind vielmehr auch andere Messmethoden zu berücksichtigen. Beispielsweise wurden in den Staaten beider Amerikas Indikatoren für justizielle Transparenz entwickelt, mit denen unter anderem gemessen wird, wie viele Informationen über die Justiz im Internet verfügbar sind oder auch, wie die Unabhängigkeit der Justiz von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Unter den regelmäßig durchgeführten

„Öffnung" von Gerichten ist nämlich noch sehr jung. Es handelt sich dabei um einen Bereich, über den nur wenige schriftliche Arbeiten vorliegen und der traditionell auf lokaler Ebene geregelt wurde.[13]. Daher finden in der Studie im Kapitel zu den einzelstaatlichen Regelungen sowohl EU-Mitgliedstaaten (Finnland und Slowenien) als auch ein Nicht-EU-Land (Kanada) Erwähnung. Diese drei Staaten bieten einen allgemeinen Zugang zu Gerichtsakten entweder über ihre Gesetzgebung (verbindliche Vorschriften – Finnland und Slowenien) oder über ihre internen Leitlinien (unverbindliches Recht – Kanada). Daher werden neben zwei verschiedenen einzelstaatlichen Vorschriften zum Recht auf Zugang zu Gerichtsakten auch die Regelungen des kanadischen Modells analysiert (siehe unten).

1.4. Terminologie

Die Begriffe „Recht auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten" und „Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen" werden häufig synonymisch gebraucht. Zwischen beiden bestehen jedoch einige Unterschiede theoretischer und praktischer Natur, die nachstehend erörtert werden (Punkt 2.2.).

Gleiches gilt für die Begriffe „Recht" und „Freiheit". Bemerkenswert ist, dass in der zu diesem Thema vorliegenden Literatur derselbe Terminus uneinheitlich verwendet wird (jedoch werden die beiden normalerweise als Synonyme verwendet). In diesem Zusammenhang sei auch darauf verwiesen, dass mit „Dokumenten" oder „Informationen" für die Zwecke dieser Studie jeweils „öffentliche Dokumente" und „öffentliche Informationen" gemeint sind (sofern nicht anders angegeben).

Erhebungen des Justice Studies Center of the Americas (CEJA) befindet sich der Index des Online-Zugangs zu juristischen Informationen im Internet (Online Access to Judicial Information on the Internet). Diese Initiative zielt darauf ab, die Zugänglichkeit von Informationen an regionalen Gerichten zu fördern, indem sie ermittelt, wie gut die Justizsysteme auf ihren Websites die Mindestinformationen für die interessierte Öffentlichkeit zugänglich machen. Mit diesem Indikator wird jährlich die Zugänglichkeit grundlegender Informationen gemessen, die von den Justizeinrichtungen jedes Landes den Benutzern auf ihren Internetseiten bereitgestellt werden.
Die Ergebnisse zur Wahrnehmung der justiziellen Unabhängigkeit basieren auf folgender Frage: Ist die Justiz unseres Landes unabhängig vom politischen Einfluss von Regierungsmitgliedern, Bürgern oder Unternehmen? Vgl. Berichte des Interamerikanischen Zentrums für Rechtsstudien (Centro de estudios de justicia de las Americas), in Spanisch abrufbar unter http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra_seccion3ac3e.html?idioma=espanol&tipreport=REPORTE4&capitulo=ACERCADE.

[13] Ebd., S. i.

2. DAS RECHT AUF ZUGANG ZU ÖFFENTLICHEN INFORMATIONEN

Informationsfreiheit, einschließlich des Rechts auf Zugang zu Informationen im Besitz öffentlicher Einrichtungen, wurde schon frühzeitig nicht nur als entscheidend für die Demokratie, Rechenschaftspflicht und wirksame Teilhabe, sondern auch als grundlegendes Menschenrecht angesehen, das völkerrechtlich und verfassungsrechtlich geschützt ist[14][15].

Es sei darauf verwiesen, dass das Recht auf Informationen eine Grundvoraussetzung der partizipatorischen Demokratie ist („der Sauerstoff der Demokratie"[16]), da die Bürger ohne Informationen keine informierten Wahlentscheidungen treffen oder sich an Entscheidungsfindungsprozessen beteiligen können. Dieses Recht beinhaltet auch einen weiteren Aspekt, der vom Verfassungsgericht Kolumbiens in einem Urteil bekräftigt wurde, wonach allen Menschen das Recht auf Information und den Erhalt von Informationen zustehe, welches von der verfassungsgebenden Versammlung eingeführt worden sei, um die angemessene Entwicklung des Einzelnen in einem demokratischen Staat zu gewährleisten.[17][18] Es wird die Auffassung vertreten, dass dieser Aspekt nicht nur äußerst originell ist, sondern ihm auch ein großes Potenzial für die Weiterentwicklung des Fallrechts zum Recht auf Zugang zu (gerichtlichen) Informationen und dessen künftige (verfassungsmäßige) Rechtfertigung innewohnt.

Daneben ist das Recht auf Zugang zu Informationen unabdingbar für Rechenschaftspflicht und verantwortungsvolle Verwaltung; Geheimhaltung ist ein Nährboden für Korruption, Machtmissbrauch und Missmanagement[19]. Keine Regierung kann inzwischen ernsthaft bestreiten, dass der Öffentlichkeit ein Recht auf Zugang zu Informationen zusteht oder dass in Grundsätzen der Demokratie und Rechenschaftspflicht gefordert wird, dass öffentliche Einrichtungen in transparenter Weise wirken[20].

---

[14] Artikel 19, „Global Campaign for Free Expression: Global trends on the right to information: a survey of South Asia" (Globale Kampagne für freie Meinungsäußerung: Globale Entwicklungen hinsichtlich des Rechts auf Information: eine Erhebung zu Südasien), S. 7, abrufbar unter http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/south-asia-foi-survey.pdf.

[15] Das Recht auf den Zugang zu offiziellen Informationen ist mittlerweile in etwa 60 Ländern verfassungsrechtlich geschützt. Mindestens 52, wenn nicht gar 59 dieser Länder garantieren ausdrücklich ein „Recht" auf „Informationen" oder „Dokumente", bzw. erlegen der Regierung auf, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die höchsten Gerichte weiterer fünf Länder [Kanada, Frankreich, Indien, Israel und Südkorea] legen ihre Verfassungen so aus, dass das Recht implizit anerkannt wird. in Right2info, „Constitutional protection of the right to information" (Verfassungsmäßiger Schutz des Rechts auf Information), abrufbar unter http://www.right2info.org/constitutional-protections-of-the-right-to/constitutional-protections-of-the-right-to#_ftn1.

[16] Diese Bezeichnung geht auf ARTICLE 19 zurück, eine Nichtregierungsorganisation mit Sitz im Vereinigten Königreich, deren Ziel die Förderung der Meinungsfreiheit ist (vgl. op. cit).

[17] Berufungskammer des Verfassungsgerichts von Kolumbien. Urteil T-437/04, Rechtssache T-832492, 6. Mai 2004, Rechtsargument 6, abrufbar unter: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-437-04.htm.

[18] Büro des Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit, Interamerikanische Menschenrechtskommission, Der Interamerikanische Rechtsrahmen in Bezug auf das Zugangsrecht zu Informationen, S. 26, abrufbar unter http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/ACCESS%20TO%20INFORMATION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf.

[19] ARTICLE 19, op. cit., S. 5 und 6.

[20] Ebd., S. 6.

Das Recht auf Zugang zu Informationen im Besitz des Staates ist in der schwedischen Gesetzgebung seit über 250 Jahren verankert[21]. Doch erst im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts hat dieses Recht sowohl national als auch in internationalen Organisationen breite Anerkennung gefunden. In diesem Zeitraum haben einzelstaatliche Regierungen, zwischenstaatliche Organisationen und internationale Finanzinstitute Gesetze und Maßnahmen verabschiedet, die ein Recht auf den Zugang zu Informationen im Besitz öffentlicher Einrichtungen vorsehen[22].

2.1. Begründung des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen

Das grundlegende Menschenrecht oder die verfassungsmäßige Quelle des Rechts auf Informationen ist das Grundrecht auf Meinungsfreiheit, welches das Recht auf Einholung, den Empfang und die Verbreitung von Informationen und Gedankengut beinhaltet[23] – auch wenn manche Verfassungen einen gesonderten, spezifischen Schutz des Rechts auf den Zugang zu Informationen im Besitz des Staates zusätzlich vorsehen. Allgemeiner betrachtet lässt sich das Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen auch aus der Erkenntnis herleiten, dass die Demokratie, eigentlich sogar das ganze System zum Schutz der Menschenrechte, ohne Informationsfreiheit nicht richtig funktionieren kann. In diesem Sinne handelt es sich um ein grundlegendes Menschenrecht, von dem andere Rechte abhängig sind[24].

Das Recht auf Zugang zu Informationen umfasst grundsätzlich zwei Aspekte: dessen Inhalt und die individuelle Anwendung. Hinsichtlich seines Anwendungsbereichs stellt es ein zentrales Recht dar, auf dem andere Grundrechte basieren (z. B. die Vereinigungsfreiheit). Was die individuelle Anwendung anbelangt, so wurde dieses Recht in den ersten Rechtsinstrumenten (ob nun national oder international), in denen es erstmals erwähnt wurde, auf die Bürger und Einwohner der betreffenden Regionen beschränkt, in denen diese Instrumente galten[25]. In den in jüngerer Zeit verabschiedeten Rechtsinstrumenten findet sich keine solche Erwähnung[26], bzw. die Gerichte interpretieren dieses Recht einfach als universell und erlegen Antragstellern keinerlei formelle Bedingungen hinsichtlich Staatsbürgerschaft oder Wohnsitz in einem bestimmten Staat auf[27]. Diese Entwicklung spiegelt die Anerkennung des RZöD für alle Menschen wider, ungeachtet ihrer (politischen) Bindung an ein

[21] In Schweden wurde mit dem Gesetz über die Pressefreiheit von 1766 der öffentliche Zugang zu Regierungsdokumenten gewährt. Auf diese Weise wurde es ein zentraler Bestandteil der schwedischen Verfassung und das erste Gesetz zur Informationsfreiheit im modernen Sinne. Im Schwedischen ist dieses Recht als „Öffentlichkeitsprinzip" (*offentlighetsprincipen*) bekannt und seither gültig. Ein weiteres frühes Beispiel der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit gibt es in Kolumbien, dessen 1888 verabschiedetes Gesetz über die politische und kommunale Ordnung es Einzelpersonen ermöglicht, Einsicht in Dokumente im Besitz von Regierungsstellen oder Behördenarchiven zu nehmen.
[22] ARTICLE 19, op. cit., S. 8.
[23] Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen sieht in ihrem Artikel 19 vor, dass „[j]eder das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung [hat]; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten."
[24] Zum Beispiel wurde die Informationsfreiheit innerhalb der Vereinten Nationen frühzeitig als Grundrecht anerkannt. Im Jahre 1946 nahm die UN-Vollversammlung auf ihrer ersten Zusammenkunft Resolution 59 an, deren erster Absatz lautet: „Informationsfreiheit ist ein grundlegendes Menschenrecht und […] der Prüfstein für alle Freiheitsrechte, denen die Vereinten Nationen verpflichtet sind."
[25] In diesem Sinne wurde mit Artikel 255 EGV der Personenkreis, für den der Zugang zu Dokumenten der Einrichtungen ermöglicht wurde, ausschließlich auf Bürger und Einwohner der EU beschränkt.
[26] Z. B. das slowenische FOIA (siehe unten).
[27] Auch von den EU-Organen wird das Recht auf Zugang zu Informationen in dieser Weise ausgelegt (siehe unten).

bestimmtes Land. Berücksichtigt man die Tatsache, dass das Recht auf Zugang zu Informationen zunehmend als ein Recht auf Wissen für jedermann anerkannt wird, dann – so wird behauptet – folgt daraus, dass es dahingehend universell ist, dass nicht nur Bürger oder Einwohner eines bestimmten Staates, sondern alle Menschen zu seinen Begünstigten zählen.

Die umfassende (einzelstaatliche, europaweite und internationale) Anerkennung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten als Grundprinzip hat bedeutende Auswirkungen. Erstens ist wegen seiner grundsätzlichen Natur eine strenge Auslegung jeglicher Beschränkungen der Ausübung dieses Rechts erforderlich. Zweitens müssen staatliche Behörden jegliche solche Beschränkungen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterziehen: Gemäß dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind Abweichungen innerhalb der Grenzen dessen, was zur Erreichung des angestrebten Ziels angemessen und notwendig erscheint, zulässig. Ganz entscheidend ist drittens, dass die Transparenzregelungen dahingehend überarbeitet werden sollten, dass möglichst umfassender Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet werden kann.[28]

2.2. Gegenstand des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen

Einigen Rechtsakten zum Thema Transparenz zufolge bezieht sich das Zugangsrecht auf „Dokumente", während andere Vorschriften dem Zugangsrecht auf „Informationen" gewidmet sind. Welche Auswirkungen hat dieser Begriffsunterschied? Lässt sich ein wesentlicher Unterschied des Gegenstands dieses Rechts ausmachen[29]?

Theoretisch gesehen handelt es sich um zwei verschiedene Begriffe. Das erstgenannte Recht erlaubt dem Antragsteller die Einsicht in ein Dokument und die Anfertigung einer Kopie davon. Das zweite Recht ermöglicht dem Antragsteller zusätzlich, die öffentliche Behörde um Offenlegung jeglicher Informationen zu ersuchen, auch wenn diese nicht in Form eines Dokuments vorliegen. Daher ist der erste Begriff enger gefasst als der zweite, selbst wenn der Begriff „Dokument" für gewöhnlich von den einheimischen Gerichten oder den Gesetzgebern selbst sehr vage gehalten ist[30].

In zahlreichen Regelungen zur Informationsfreiheit wird das Recht auf Zugang zu Informationen klar benannt und der staatlichen Behörde die Verpflichtung auferlegt, nicht nur ein bereits vorhandenes Dokument offenzulegen, sondern auch Informationen zu verarbeiten und Daten auszuwerten, die noch nicht öffentlich zugänglich sind[31,32]. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Wenn Regelungen zur Informationsfreiheit darauf abzielen, die Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen und eine engmaschigere öffentliche Kontrolle der Regierung zu fördern, dann sollte der bloße Umstand, ob Informationen in Form eines Dokuments vorliegen oder nicht, keinen Unterschied machen. Abgesehen davon gibt es Regelungen zur Informationsfreiheit, die den Gegenstand des Rechts auf Zugang mit dem Begriff „Dokument" abdecken. Und

[28] OECD, op. cit., S. 12.
[29] Ebd., S. 20.
[30] Ebd..
[31] Vgl. in diesem Zusammenhang Right2info, op. cit.
[32] In manchen Ländern schließt die Transparenzregelung nicht nur den öffentlichen Sektor, sondern auch private Einrichtungen ein, die Aufgaben öffentlicher Natur wahrnehmen oder im Rahmen eines mit einer öffentlichen Behörde geschlossenen Vertrags Dienstleistungen erbringen, die zu den Aufgaben der betreffenden Behörde zählen, oder Unternehmen, die sich trotz ihres privatwirtschaftlichen Charakters im Besitz des Staates oder einer anderen öffentlichen Behörde befinden. Vgl. OECD, op. cit., S. 18-19.

selbst dann sind einige „Abhilfen" eingebaut, mit denen der Widerspruch abgemildert werden soll. Als erstes Beispiel wäre das portugiesische FOIA zu nennen. Seine Definition des Gegenstands des Zugangsrechts enthält zwar „Verwaltungsdokumente", doch später ist darin das Recht für jedermann aufgeführt, sowohl um Verwaltungsdokumente als auch Informationen in Bezug auf das Vorhandensein von Verwaltungsdokumenten sowie deren Inhalt zu ersuchen. [33]

Ein zweiter einschlägiger Fall betrifft die EU. In Verordnung Nr. 1049/2001[34] bezieht sich das Zugangsrecht ausdrücklich auf „Dokumente". Der EuGH hat jedoch schon bald eine ausgedehnte teleologische Lesart dieses Begriffs verabschiedet: Da die Verordnung zur Transparenz sicherstellen soll, dass die Bürger über einen möglichst umfassenden Zugang zu Informationen verfügen, sei die Auffassung, der „Beschluss [des ersuchten Organs] betreffe nur den Zugang zu ‚Dokumenten' als solchen und nicht zu einzelnen […] Informationen" nicht zutreffend..[35]" [36]

2.3. Begünstigte des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen

Die Anerkennung des Rechts der Öffentlichkeit auf Information beinhaltet, dass dieser Zugang jedermann gewährt werden muss[37]. Hinsichtlich der Begünstigten dieses Rechts seien zwei Aspekte besonders hervorgehoben: a) die Relevanz der Unterscheidung zwischen Bürgern und Nicht-Bürgern und b) die Berechtigung von Anfragen und die Identifizierung der antragstellenden Partei.

2.3.1. EU-Bürger und Nicht-EU-Bürger

Was genau ist unter „jedermann" zu verstehen? Sollte das Recht auf Zugang nicht nur EU-Bürgern, sondern auch Nicht-EU-Bürgern gewährt werden, ob sie nun ihren Wohnsitz in der EU haben oder nicht?

Die neu entstehende gemeinsame europäische Norm hält eine positive Antwort auf die zweite Frage bereit[38]. In der Vergangenheit war der Zugang zu Informationen auf EU-Bürger beschränkt. Diese Lösung, die in alten Gesetzen wie dem Finnischen Gesetz über die Transparenz staatlichen Handelns von 1951 aufgeführt war, wird nicht länger verfolgt. Der Zugang zu Dokumenten wurde nach und nach auf Nicht-EU-Bürger ausgeweitet und damit zu einem Grundrecht. In Sachen Transparenz gab es für die Möglichkeit von öffentlichen Behörden zur Diskriminierung aufgrund der Staatsbürgerschaft keine legitime oder vernünftige Begründung[39]. Wenn zudem der Zugang zu Dokumenten den Charakter eines Grundrechts trägt, dann ist der Ausschluss von Nicht-EU-Bürgern ohne Wohnsitz in der EU ebenso fraglich[40]. Artikel 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 gewährt jedem Unionsbürger sowie jeder Person mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat ein Recht auf Zugang – Nicht-EU-Ausländer ohne Wohnsitz scheinen davon ausgeschlossen zu sein. Die EU-Organe haben den bestehenden Unterschied allerdings nie zum Nachteil von Personen ohne Wohnsitz in der EU angewendet

[33] Vgl. OECD, op. cit., S. 20.
[34] 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 (ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43).
[35] Vgl. Rechtssache C-353/99 P, Hautala, Absatz 23, [2001] ECR I-09565.
[36] Vgl. OECD, op. cit., S. 21.
[37] Ebd., S. 16.
[38] Ebd.
[39] Ebd.
[40] Ebd.

und damit die Inkonsistenz der Unterscheidung anerkannt, die derzeit überarbeitet wird[41].

Wie auch durch weitere Beispiele belegt wird[42], bewegen sich die Rechtsordnungen in Europa auf eine gemeinsame, einheitliche Norm zu: Der Zugang zu öffentlichen Informationen wird „jedermann" gewährt, worunter auch Nicht-EU-Bürger zu verstehen sind, ob sie nun einen Wohnsitz in der EU haben oder nicht.

2.3.2. Begründung der Anträge

Eine weitere Frage hinsichtlich eines Begünstigten des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen besteht darin, ob der Begünstigte die Anfrage begründen und sich ausweisen muss. Die Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten enthält eine nützliche Zusammenfassung der einschlägigen Normen.[43]. Erstens sei das Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen ohne Diskriminierung das Recht eines jeden (Artikel 2.1). Zweitens sei eine gesuchstellende Person für ein amtliches Dokument nicht verpflichtet, die Gründe für die Einsichtnahme in das amtliche Dokument anzugeben (Artikel 4.1). Drittens könnten Mitgliedstaaten gesuchstellenden Personen das Recht auf Anonymität einräumen, es sei denn, die Offenlegung der Identität sei für die Bearbeitung des Gesuchs unabdingbar (Artikel 4.2)[44].

Die europäischen FOIA sind in dieser Hinsicht in hohem Maße aufeinander abgestimmt. Der Zugang zu öffentlichen Informationen ist möglich, ohne dass ein besonderes (juristisches oder tatsächliches) Interesse nachzuweisen ist. Die gesuchstellende Person kann ihre Beweggründe angeben, ist jedoch dazu nicht verpflichtet.[45] Eine Identifizierung ist im Allgemeinen aus rein praktischen Gründen erforderlich: Sie ermöglicht der Verwaltung eine ordnungsgemäße Bearbeitung der Gesuche. In manchen Rechtsordnungen jedoch – wie in Finnland[46] oder Schweden[47] – kann der Schutz des Rechts auf Anonymität zur Verabschiedung gegenteiliger Bestimmungen führen, nämlich dass die Behörden anlässlich eines Gesuchs auf Einsichtnahme nicht die Identität der gesuchstellenden Person erfragen dürfen. Nur wenn dem öffentliche oder private Interessen hinsichtlich der Geheimhaltung entgegenstehen, muss die gesuchstellende Person ihre Identität angeben (z. B. bei Gesuchen um Einsichtnahme in eigene Akten, die personenbezogene Daten enthalten)[48].

2.4. Ausnahmen

So wie jedes andere Grundrecht auch ist das Recht auf Zugang zu Informationen nicht unbegrenzt. Ausnahmen zum Recht auf Zugang zu Informationen stellen den kritischsten Teil von Regelungen zur Informationsfreiheit dar[49]. Mit ihnen soll sichergestellt werden, dass durch die Offenlegung von Informationen im Besitz öffentlicher Behörden keine wichtigen öffentlichen oder privaten Interessen

[41] Auf die Überarbeitung von Verordnung Nr. 1049/2001 wird nachstehend unter 5.1.2. näher eingegangen.
[42] Beispielsweise Deutschland, Portugal, Slowenien und Schweden.
[43] Sie steht seit dem 18. Juni 2008 zur Unterzeichnung offen. Damit sie in Kraft treten kann, sind 10 Ratifizierungen erforderlich. Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieser Studie war sie in sechs Ländern ratifiziert.
[44] OECD, op. cit., S. 17.
[45] Ebd., S. 17.
[46] § 13.1 des finnischen Gesetzes über die Transparenz staatlichen Handelns.
[47] § 14.3 des schwedischen Gesetzes über die Pressefreiheit.
[48] OECD, op. cit., S. 17.
[49] Ebd., S. 20.

gefährdet werden[50]. Offensichtlich besteht jedoch hier das Risiko, dass im Falle einer zu breiten Auslegung und Definition der Ausnahmegründe das Recht auf Wissen den Kürzeren ziehen könnte[51].

2.4.1. Legitime öffentliche und private Interessen

Ein weit verbreiteter Ansatz von FOIA besteht in der Festlegung bestimmter legitimer öffentlicher und privater Interessen als Gründe für die Verweigerung des Rechts auf Information. Die Beschränkung des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten lässt sich nicht durch jede Art des öffentlichen Interesses rechtfertigen. Die in den einzelstaatlichen und europäischen Vorschriften am häufigsten angeführten legitimen öffentlichen Interessen lassen sich in zwei Hauptgruppen unterteilen.[52] Zur ersten zählen „hoheitliche Aufgaben" des Staates, darunter fallen vier öffentliche Interessen: die Verteidigung und militärische Belange; internationale Beziehungen; öffentliche Sicherheit oder öffentliche Ordnung und Maßnahmen zu deren Schutz sowie die Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik der Regierung. Zur zweiten Gruppe von Ausnahmen aufgrund öffentlicher Interessen sind üblicherweise Informationen im Zusammenhang mit sogenannten „internen Unterlagen" zu zählen[53]: Rechtsmittel; die Durchführung von Ermittlungen, Inspektionen und Rechnungsprüfungen; sowie die Bildung von Regierungsbeschlüssen. Noch nicht fertiggestellte Fassungen von internen Dokumenten (Dokumente, die noch nicht „ausgefertigt" sind) oder vorläufige Fassungen werden nicht als amtliche Dokumente betrachtet und können daher weder in das Dokumentenverzeichnis aufgenommen noch freigegeben werden[54].

In FOIA werden üblicherweise drei Kategorien privater Interessen als Ausnahmegründe aufgeführt: Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnisse, wirtschaftliche Interessen und personenbezogene Daten. Normkonflikte hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten sowie hinsichtlich Zugangsregelungen zählen zu den Hauptproblemen von FOIA[55]. Gemäß Datenschutzbestimmungen obliegt es der öffentlichen Behörde, zu prüfen, ob die betroffene Person ihre Zustimmung zur Offenlegung personenbezogener Daten erteilt hat[56].

2.4.2. Absolute und relative Ausnahmen

In Bezug auf die Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Informationen wurden rechtliche Normen entwickelt. Sie zielen auf die Beschränkung des administrativen Ermessungsspielraums durch Abwägung der jeweiligen Interessen

[50] Ebd., S. 21.
[51] Ebd., S. 20.
[52] Ebd., S. 22.
[53] Dieser zweitgenannte Grund für die Verweigerung der Einsichtnahme bezieht sich eher auf bestimmte Kategorien von Rechtsakten als auf allgemeine öffentliche Interessen. Interne Unterlagen umfassen beispielsweise Dokumente in Bezug auf Angelegenheiten, zu denen noch keine Entscheidung vorliegt, oder Dokumente mit Stellungnahmen für den internen Gebrauch als Teil von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb der Regierung.
[54] Siehe § 3.1. und 7 des schwedischen Gesetzes über die Pressefreiheit.
[55] OECD, op. cit., S. 22.
[56] In der Verordnung Nr. 45/2001 zum Schutz personenbezogener Daten (Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1-22)) bezeichnet der Ausdruck „‚personenbezogene Daten'„ alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person"; und „als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind" (vgl. auch unten).

ab (durch Festlegung einer Hierarchie), sodass die öffentlichen Behörden die konkrete Relevanz dieser Interessen beurteilen müssen[57]. Die in diesem Zusammenhang am häufigsten zum Einsatz gelangenden Rechtsnormen sind die Schadenprobe (absolute Ausnahmen) und die Abwägungsprüfung (relative Ausnahmen).

Die typische Formulierung für eine absolute Ausnahme lautet folgendermaßen: „Behörden können die Einsichtnahme in ein Dokument verweigern, wenn dessen Offenlegung den Schutz folgender Interessen […] gefährden[58] würde". Der Zweck einer solchen Bestimmung besteht in der Gewährleistung eines erweiterten Schutzes bestimmter öffentlicher oder privater Interessen aufgrund deren konkreter Relevanz für eine bestehende Rechtsordnung.[59]

Dies führt dazu, dass die Behörde keine freie Verfügungsgewalt erhält. Ein Ausgleich lässt sich nicht erreichen, da dem geschützten Interesse auf einer vom Gesetzgeber vorgegebenen abstrakten Interessenskala eine Vorrangstellung gegenüber dem öffentlichen Transparenzinteresse eingeräumt wird. Wenn die Behörde davon überzeugt ist, dass die Offenlegung der angeforderten Informationen die von der Ausnahmeregelung geschützten Interessen schädigen würde, obsiegt die Geheimhaltung[60].

Die Schadenprobe umfasst eine Beurteilung, die sich konzeptuell in zwei Einheiten unterteilen lässt. Erstens muss die Behörde die Art der Beeinträchtigung feststellen, die sich aus der Offenlegung ergeben könnte. Zweitens muss die Wahrscheinlichkeit des Eintritts dieser Beeinträchtigung überzeugend festgestellt werden.

Hinsichtlich der Art der Schädigung des öffentlichen Interesses ist es geboten, die konkrete Benachteiligung zu benennen und zu beschreiben, wodurch das durch die Ausnahmeregelung geschützte Interesse Schaden nehmen könnte. Es lässt sich zwischen dem potenziellen und dem tatsächlichen Schadenrisiko unterscheiden. Die besten juristischen und administrativen Praktiken lehnen ersteren Begriff eher ab und tendieren zum letzteren: Das Risiko einer Beeinträchtigung sollte höher sein als eine abstrakte Möglichkeit, um eine Ausnahmeregelung anwenden zu können. Sind Ausnahmen von der Zugangsbestimmung restriktiv auszulegen, folgt daraus, dass ein Gesuch nur dann abgelehnt werden kann, wenn sich aus der Offenlegung eine tatsächliche und konkrete[61] Beeinträchtigung des zu schützenden Interesses[62] ergibt. Hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung hat die Behörde nachzuweisen, dass ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der möglichen Offenlegung und der Schädigung des öffentlichen Interesses besteht. Sobald feststeht, dass das Risiko einer Schädigung konkret gegeben ist, sollte die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens beurteilt werden. Dafür gibt es zwei Möglichkeiten. Die eine ergibt sich aus dem Unterschied zwischen plausibler und wahrscheinlicher Schädigung: Das Erfordernis eines plausiblen Schadens geht weiter als das Erfordernis eines Schadens, der lediglich wahrscheinlich ist. Bei einer anderen Herangehensweise wird zwischen der direkten und umgekehrten

[57] OECD, op. cit., S. 24.
[58] Es können auch andere Begriffe verwendet werden, darunter: beeinträchtigen, untergraben, behindern, beeinflussen oder beschädigen.
[59] Zur Kategorie der absoluten Ausnahme zählen für gewöhnlich Ausschlussgründe im Zusammenhang mit den „hoheitlichen Aufgaben" des Staates: Verteidigung, internationale Beziehungen, öffentliche Ordnung und dergleichen.
[60] OECD, op. cit., S. 24.
[61] Anders gesagt, ist der Schaden nicht nur rein *hypothetischer* Natur, sondern angemessen vorhersehbar.
[62] OECD, op. cit., S. 24.

Schadenprobe unterschieden: Das direkte Erfordernis eines Schadens bevorzugt die Gewährung des Zugangs, während beim umgekehrte Erfordernis eines Schadens die Geheimhaltung die allgemeine Regel darstellt [63].[64]Relative Ausnahmen (Abwägungsprüfung) lauten üblicherweise wie folgt: „Behörden verweigern die Einsichtnahme in ein Dokument, wenn dessen Offenlegung den Schutz folgender Interessen […] gefährden würde, *es sei denn, es liegt ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung vor.*" Der letzte Zusatz (kursiv) bildet den Unterschied zu absoluten Ausnahmen.

Die Möglichkeit, dass das öffentliche Interesse an Transparenz ein von der Ausnahmeregelung geschütztes öffentliches oder privates Interesse aushebeln könnte, setzt voraus, dass die divergierenden Interessen ebenbürtig sind. Auf legislativer Ebene ist keine Haltung zugunsten des Schutzes eines der beiden auszumachen. Die Behörde muss die beiden konkurrierenden Interessen gegeneinander abwägen und hat dabei vollen Ermessensspielraum. Vor der ordnungsgemäßen Durchführung einer Abwägungsprüfung muss eine Schadenprobe durchgeführt werden[65]. Stellt sich der Schaden als irrelevant heraus (oder ist sein Eintreten unwahrscheinlich), ist eine Abwägung unnötig: Das öffentliche Interesse einer Offenlegung würde auch ohne „Abwägung" überwiegen. Der zweite Schritt der Abwägungsprüfung umfasst die Abwägung des potenziellen Schadens gegenüber dem entsprechenden Nutzen, der sich aus der Offenlegung ergibt[66]. Die entsprechenden Abwägungskriterien sind Bestandteil des allgemein ausgeübten administrativen Ermessensspielraums und können daher in den einzelnen Rechtstraditionen unterschiedlich ausfallen. Da das Recht auf Zugang nichtdestotrotz als Grundrecht anerkannt ist, setzt es die genaue Überprüfung höher an als das Ermessen der Behörden. Daher sollte eine solche Überprüfung gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfolgen.[67]

[63] Dies kann wiederum Auswirkungen darauf haben, wer die Beweislast zu tragen hat, dass bestimmte Informationen offenzulegen sind – die öffentliche Verwaltung (direkte Schadenprobe) oder die gesuchstellende Person (umgekehrte Schadenprobe).
[64] OECD, op. cit., S. 25.
[65] Um entscheiden zu können, ob die Ausnahmeregelung angewendet werden soll, müssen zunächst – erneut – die Relevanz und die Wahrscheinlichkeit des Schadens am zu schützenden Verwendungszweck ermittelt werden.
[66] Nach ständiger EU-Rechtsprechung umfasst dieses Prinzip eine dreiteilige Norm: Die von der Behörde eingeleiteten Maßnahmen überschreiten nicht die Grenzen des für die Erreichung der verfolgten Ziele Angemessenen und Notwendigen (Angemessenheit); bei Vorliegen mehrerer möglicher angemessener Maßnahmen ist der am wenigsten aufwändigen der Vorzug zu geben (Notwendigkeit); die sich ergebenden Nachteile dürfen in keinem Missverhältnis zu den verfolgten Zielen stehen (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). Diese drei Teilprüfungen können die Gerichte dabei unterstützen, zu verhindern, dass Ausnahmen aufgrund von Ermessensentscheidungen nicht zu einem Instrument der Willkür seitens der Behörden werden.
[67] OECD, op. cit., S. 25.

3. SCHWERPUNKT DER STUDIE

Kapitel 2 enthielt einen kurzen Abriss des (allgemeinen) Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen. Da zum Recht auf Zugang auf Gerichtsakten kaum Literatur vorliegt, war es nicht möglich, seine theoretischen Grundlagen und dessen Inhalte angemessen zu beschreiben[68]. Nichtsdestotrotz ist das Recht auf Zugang zu Gerichtsakten eine der vielen Erscheinungsformen des Rechts auf Zugang zu Informationen. Daher sollten Betrachtungen zum allgemeinen Recht (Zugang zu Informationen) prinzipiell auch für das spezifische Recht (Zugang zu Gerichtsakten) gelten.

Wie schon aus dem Titel dieser Studie ersichtlich, geht es vor allem um das Recht auf Zugang zu Gerichtsdokumenten. Anders ausgedrückt, Gegenstand dieser Studie ist das Recht Dritter, welche nicht zu den Verfahrensbeteiligten zählen, auf Zugang zu Gerichtsdokumenten.

Die Studie behandelt das Recht auf Zugang zu Gerichtsdokumenten, die mit dem juristischen Funktionieren der Justiz, nicht aber mit deren administrativer Funktion zusammenhängen. Aus diesem Grunde ist die Nennung von „Gerichtsdokumenten" im Rahmen dieser Studie als Bezugnahme zu den Gerichtsdokumenten zu verstehen, aus denen eine bestimmte Gerichtsakte besteht (darunter Anträge, Gesuche, Aufzeichnungen usw.), nicht jedoch Dokumente im Zusammenhang mit Verwaltungsvorgängen der Justiz (wie Haushaltsaufstellungen, Unterlagen des Beschaffungswesens, Nachweise über Ausgaben oder das Vermögen von Richtern oder Einkommensnachweise).

Daraus ergibt sich, dass folgende Fragen aus dem Schwerpunkt der Studie ausgeklammert werden:

- Recht eines Interessenten auf den Zugang zu Dokumenten eines Verwaltungsverfahrens[69];
- Verfügbarkeit von Gerichtsakten für die Justiz und Gerichtsbedienstete;
- (Sonder-)Rechte für Medien/Journalisten sowie Verbraucherorganisationen und Umweltgruppen und ähnliche in Bezug auf den Zugang zu Gerichtsakten;
- Sonderregelungen zu Presseberichterstattungsmethoden bei Gerichtsverfahren[70];

[68] Es sei daran erinnert, dass der Anwendungsbereich dieses Rechts – sofern es überhaupt anerkannt wird – in den einzelnen Ländern stark variiert und es derzeit nicht möglich ist, Mindestinhalte zu erörtern, die von einer ausreichenden Zahl von Staaten anerkannt werden.

[69] Ein solches Recht verschafft einer Partei eines Verwaltungsverfahrens die Möglichkeit auf Zugang zu Dokumenten im Rahmen dieses Verfahrens, die sich im Besitz der Behörde befinden, was eine eingehende Verwaltungsentscheidung beeinflussen kann (das Recht auf Zugang zu Dokumenten in einem Verwaltungsverfahren ist Ausdruck der Verfahrenstransparenz); OECD, op. cit., S. 7. Auf einzelstaatlicher Ebene ist das Recht auf Zugang zu Dokumenten auf Verwaltungsverfahrensebene in Verwaltungsverfahrensgesetzen (VwVfG) geregelt. Diese gibt es z. B. in Deutschland, Estland, Italien, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien und der Tschechischen Republik. In einigen anderen Ländern wird das Recht auf Zugang zu Dokumenten in einzelnen Fällen nicht von einem VwVfG, sondern auf andere Weise geschützt: nämlich durch ein spezielles Gesetz oder direkt von den Gerichten (wie im Vereinigten Königreich). Vgl. OECD, op. cit., S. 10.

[70] In vielen Ländern unterliegen Presseberichterstattungsmethoden zu Gerichtsverfahren Beschränkungen. Je zudringlicher und direkter die Berichterstattung (z. B. Live-Fernsehübertragung), desto strikter die Beschränkungen darauf. Vgl. Voermans, op. cit., S. 53.

- das Recht auf Schutz personenbezogener Daten und das Recht auf den Zugang zu personenbezogenen Daten (wenngleich die Kollision des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten mit dem Recht auf den Zugang zu Informationen nachstehend kurz im Zusammenhang mit den EU-Rechtsvorschriften erörtert wird);

- Rechtsvorschriften und Regelungen zur Archivierung von Dokumenten.

Angesichts der Tatsache, dass zum einen (konkrete) Rechtsvorschriften zum Recht auf Zugang zu Gerichtsakten kaum vorliegen und einen neu aufkommenden Trend darstellen, der zum anderen aber auch eine äußerst dynamische Rechtsdisziplin ist, die sich auf schnellem Vormarsch befindet, befasst sich die Studie mit Rechtsvorschriften/bewährten Vorgehensweisen einiger Länder, die der Öffentlichkeit einen umfassenden Zugang zu Gerichtsakten gewähren.

4. RECHT AUF ZUGANG ZU GERICHTSDOKUMENTEN

Der Grund, weshalb die Justiz in der Mehrheit der Fälle vom Zugang zu Dokumenten ausgenommen ist, liegt im Schutz ihrer Autorität und Unparteilichkeit[71]. Man geht davon aus, dass die Anwendung bestimmter Publizitätsvorschriftenerforderlich ist, um die Unabhängigkeit und Effizienz der Gerichte zu bewahren. Das gleiche Argument wird heute aber auch von Wissenschaftlern in Debatten zur Stützung der Auffassung angeführt, mit der die Zugänglichmachung gerichtseigener Akten befürwortet wird[72]; um die Transparenz aktiv zu unterstützen, sollten Gerichte die Verbreitung der betreffenden Dokumente außerhalb ihrer Mauern ermöglichen.

Zu den am häufigsten angeführten Gründen in Bezug auf die Gewährung des Zugangs zu Gerichtsakten zählen die Verbesserung der Effizienz, Wirksamkeit, des öffentlichen Vertrauens in das Justizsystem und eine faire Justiz (einschließlich der Wahrnehmung der Justiz und der justiziellen Entscheidungsfindung in der Öffentlichkeit)[73]. Neben der Förderung des öffentlichen Vertrauens in die Justiz ermutigt die Zulassung der öffentlichen Einsichtnahme in justizielle Verfahren und Akten die Richter zu fairem, einheitlichem und unparteiischem Handeln, wodurch der Öffentlichkeit ermöglicht wird, den Richter zu beurteilen[74]. Für eine effektive Arbeit sei es Rodrick zufolge wichtig, dass der Prozess der Gesellschaft das Auftreten der Justiz befriedigt, und das Auftreten der Justiz ist dann am besten, wenn sie unter öffentlicher Beobachtung steht[75].

Bislang haben nur wenige Staaten entweder Rechtsvorschriften[76] zur Ermöglichung des Zugangs zu Gerichtsdokumenten [77] für die Öffentlichkeit oder entsprechende Leitlinien[78] erlassen. Im ersten Fall sehen verbindliche Rechtsvorschriften ein solches Recht vor, im zweiten Fall legen die Gerichte selbst Bestimmungen zum Zugang zu Gerichtsakten fest. Neben diesen beiden Szenarien trägt auch das Fallrecht zur Entwicklung und Überprüfung eines Rechts auf Zugang zu Gerichtsdokumenten bei. Insbesondere in Lateinamerika wurde die Existenz eines solchen Rechts von verschiedenen Obersten und/oder Verfassungsgerichtshöfen bestätigt und sein Geltungsbereich in konkreten Fällen ihrer Inanspruchnahme definiert[79]. Angesichts der Rolle, die die Obersten

[71] OECD, op. cit., S. 6 und 7.
[72] Vgl. zum Beispiel Leino, P., „Just a little sunshine in the rain: the 2010 case law of the European Court of Justice on access to documents" (Regen mit nur wenig Sonnenschein: das Fallrecht 2010 des Europäischen Gerichtshofs zum Zugang zu Dokumenten), in *Common Market Law Review* 48, S. 1251 und 1252; und Voermans, W., op. cit., S. 149.
[73] Open Society Justice Initiative, op. cit., S. ii.
[74] Vgl. Rodrick, S., „Open Justice, the Media and Avenues of Access to Documents on the Court Record" (Offene Justiz, die Medien und Wege des Zugangs zu Dokumenten in Gerichtsakten), in *The University of New South Wales Law Journal*, 90, 93-95 (2006) in Open Society Justice Initiative, op. cit., S. iii.
[75] Äußerungen des Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofs der USA, Warren Burger, in „Open Society Justice Initiative", op. cit., S. iii.
[76] Ist von der Verabschiedung von Rechtsvorschriften zum Recht auf Zugang zu Gerichtsakten die Rede, so geht es um zwei Optionen: (i) Entweder gelten für die Justiz spezielle Bestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu Gerichtsakten oder (ii) es gibt keine speziellen Bestimmungen, die sich aus den allgemeinen Bestimmungen ableiten, sodass für den justiziellen Zweig der Behörden keine Ausnahmen gelten.
[77] Beispielsweise Finnland und Slowenien.
[78] Zum Beispiel der Oberste Gerichtshof in Kanada.
[79] Inzwischen wurden beispielsweise im Jahre 2008 am Obersten Gerichtshof Mexikos mehrere öffentliche Anhörungen im Rahmen eines Falls durchgeführt, in dem die Verfassungsmäßigkeit von Abtreibungen untersucht wurde. In einem Prozess, der eine umfassende Debatte in der mexikanischen Gesellschaft auslöste, analysierte das Gericht die ein Jahr zuvor von der Gesetzgebenden

Gerichte und Verfassungsgerichte im Justizwesen spielen, sind die Auswirkungen solcher Regelungen im einzelstaatlichen Rechtssystem nicht zu unterschätzen. In der Tat bedarf es nur einer einzigen Gerichtsentscheidung, um den Weg zu einem solchen Recht zu ebnen, und sie könnte es sogar als verfassungsmäßiges oder Grundrecht festlegen.

Eine unabhängige Justiz ist unabdingbar für den Schutz individueller Rechte, zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und Vermeidung einer ungerechtfertigten Machtkonzentration in Händen der Exekutive.[80] Die Rolle moderner Justizsysteme hat sich offensichtlich über die Jahre hinweg stark gewandelt. Deren Stellenwert als Gesetzgeber gegenüber der Verwaltung und Legislative hat sich unter anderem aufgrund der zunehmenden Komplexität der Gesellschaft (und der daraus erwachsenden Konflikte) und der Internationalisierung des Rechts erhöht. Es wird darauf verwiesen, dass dieser neuen Justiz eine Aktivistenrolle zukommt, mit der neue Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Gesetzgebung und sogar Politikgestaltung einhergehen. Dies ist teils zurückzuführen auf eine weltweit zu beobachtende Tendenz der Verrechtlichung, z. B. aufgrund des zunehmenden Völkerrechts (zu Menschenrechten), teils auf die Notwendigkeit, die Justiz im Vergleich zu den anderen Regierungsgewalten zu stärken, und teils auf die Auswirkungen einer legislativen Haltung, sich bei Entscheidungen über kontroverse Fragen mehr und mehr auf die Justiz zu verlassen und ein ausgeglichenes Fallrecht zu schaffen.[81]

Um die Frage zu beantworten, was wohl der angemessene Weg zu einer rechenschaftspflichtigen Richterschaft sein könnte, ohne deren Unabhängigkeit zu kompromittieren, unterscheiden einige Wissenschaftler[82] zwischen „traditionelleren" Formen der – strengen – Rechenschaftspflicht, und einer moderneren „weichen Rechenschaftspflicht". Strenge Rechenschaftspflicht für die Justiz bedeutet, dass die Richter nur indirekt überprüft und für ihre fachliche Tätigkeit verantwortlich gemacht werden können (z. B. über die Mechanismen eines Berufungssystems, durch Einstellung, Ernennung, Beförderung, ständige Weiterbildung, Disziplinarmaßnahmen usw.). Die strenge Rechenschaftspflicht äußert sich seit jeher sehr dezent, um die Unabhängigkeit der Justiz nicht zu beeinträchtigen[83]. Dagegen setzt sich die weiche Rechenschaftspflicht mit der Offenheit und Darstellung der Justiz direkter auseinander[84]. Für diese Art Rechenschaftspflicht sind aufgrund unterschiedlicher Interessen und Bedürfnisse eines sich wandelnden gesellschaftlichen Umfelds Verfahrenstransparenz, prozedurale Vertretung und Sensibilität erforderlich. In diesem beidseitigen Prozess müssen sich die Gerichte der Öffentlichkeit öffnen, mit ihr in einen Dialog

Versammlung des Hauptstadtdistrikts eingeführten Reformen, die Frauen in Mexico City auf einfaches Ersuchen den freien Zugang zu Abtreibungen im ersten Viertel der Schwangerschaft gestatten. In den Anhörungen konnten die Standpunkte der Gruppen für und gegen das Recht dargelegt werden. Sowohl die Anhörungen als auch die Gerichtsverhandlungen wurden aufgezeichnet und stehen (nicht nur im Videoformat, sondern auch als Transkription und Zusammenfassungen) auf einer vom Obersten Gerichtshof betriebenen Website zur Verfügung, um eine angemessene Überwachung des Falls durch die Bürger zu ermöglichen. Auf diese Weise hielt das Gericht die Gesellschaft in Bezug auf die Entwicklung des Prozesses auf dem Laufenden, mit dem ein sensibles Thema in Übereinstimmung mit der Verfassung bewältigt werden sollte. Vgl. Herrero et al., „Access to information and transparency in the judiciary, a guide to good practices from Latin America" (Zugang zu Informationen und Transparenz in der Justiz, ein Leitfaden über bewährte Praktiken aus Lateinamerika), 2010, S. 30, abrufbar unter http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Transparency_Judiciary.pdf.

[80] Vgl. Open Society Justice Initiative, op. cit., S. ii.

[81] Vgl. Voermans, op. cit., S. 148-149.

[82] Vgl. K. Malleson, „The New Judiciary; the effects of expansionism and activism" (Die neue Justiz: Auswirkungen von Expansionismus und Aktivismus), 1999; und G.Y. Ng, „Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances" (Qualität der justiziellen Organisation und gegenseitiger Kontrolle), 2007, S. 17, beide zitiert in Voermans, op. cit., S. 149-150.

[83] Vgl. Voermans, op. cit., S. 150.

[84] Ebd.

treten und sich gleichzeitig besser in die Werte und Ansprüche der Gemeinschaft einfühlen (gesellschaftliche Verantwortung)[85]. Weiche Rechenschaftspflicht stellt für die Justiz keinesfalls ein neues Konzept dar. Jedoch weist der Vormarsch von Instrumenten der weichen Rechenschaftspflicht, darunter transparentere Beschwerdeverfahren und eine offenere Haltung in Bezug auf den Zugang zu Informationen, auf eine Tendenz hin zu einer Nutzung von Instrumenten der weichen Rechenschaftspflicht hin, um dem wachsenden öffentlichen Druck für eine größere gesellschaftliche Rechenschaftspflicht seitens der Justiz begegnen zu können[86].

4.1. Einzelstaatliche Gesetzgebung und bewährte Vorgehensweisen in Bezug auf den Zugang zu Gerichtsdokumenten

Wie bereits erwähnt, stellen konkrete Bestimmungen für den Zugang zu Gerichtsakten für Dritte eine neu entstehende Rechtsdisziplin dar. In manchen Staaten werden sie schriftlich verfasst (in Gesetzen oder als Teil von Bestimmungen zur internen Verwaltung einzelstaatlicher Gerichte), in anderen Staaten bahnen sie sich ihren Weg über das Fallrecht durch Entscheidungen von (meist) Obersten oder Verfassungsgerichtshöfen zur Gewährung des Rechts auf Zugang zu Gerichtsdokumenten.

In diesem Teilkapitel werden drei einzelstaatliche Rechtsvorschriften (Finnland und Slowenien) bzw. Vorgehensweisen (Kanada) vorgestellt. Da der Umfang dieser Studie keine allzu ausführlichen Einblicke in jedes dieser drei nationalen Regelwerke zum Recht auf Zugang zu Gerichtsakten zulässt, wird jedes von ihnen lediglich in seinen Grundmerkmalen vorgestellt.

Die drei in dieser Studie enthaltenen Länderberichte sind nur bedingt miteinander vergleichbar. Das liegt nicht nur daran, dass manche Länder zwingende, andere hingegen weiche, lotsende Bestimmungen zum Zugang zu Gerichtsdokumenten haben, sondern auch daran, dass die Studie verschiedene Justizbereiche (darunter erstinstanzliche Gerichte bis hin zu Obersten und Verfassungsgerichten) beleuchtet, die für verschiedene Verfahren (Zivil-, Verwaltungs- oder Strafrecht) zuständig sind. Zudem ist es nicht Ziel dieser Studie, die einzelnen Systeme miteinander zu vergleichen, wie bereits vorstehend ausgeführt. Eines der wichtigsten Anliegen dieses Textes ist die Vorstellung verschiedener vorhandener Modelle des Zugangs zu Gerichtsakten, die möglicherweise – vorbehaltlich einiger notwendiger Veränderungen (länderspezifische Lösungen lassen sich vielleicht nicht unmittelbar in andere Bereiche übertragen[87]) – als Vorbild für den EuGH bei der Annahme und Anpassung seiner Bestimmungen zum Zugang zu Gerichtsakten für Dritte herangezogen werden könnten.

Auch der Umfang des Zugangs zu Gerichtsdokumenten ist in den drei Ländern unterschiedlich. Während in allen dreien ein sehr umfassender Zugang zu Gerichtsakten möglich ist (Frage der Gewährung des Zugangs zu diesen), ist lediglich in den kanadischen Bestimmungen der Fernzugang (also über das Internet) und nicht nur vor Ort zu allen Gerichtsdokumenten für Dritte verpflichtend. Die Zugangsbestimmungen Finnlands und Sloweniens zu Gerichtsdokumenten enthalten keine solche allgemeine Verpflichtung[88].

[85] Ebd.
[86] Ebd.
[87] Ebd., S. 159.
[88] Wenn jedoch in Finnland ein (abschließendes) Gerichtsurteil in einer computergestützten Entscheidungssammlung verfügbar ist, dann sollte der Zugang dazu im Allgemeinen über die

4.1.1. Finnland

Die Transparenz von Gerichtsverhandlungen wird vom Gesetz über die Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren an allgemeinen Gerichten (370/2007; im Folgenden GÖGG) geregelt, dessen Hauptgrundsatz Publizität lautet, und Gerichtsverhandlungen und Prozessakten öffentlich seien, sofern nichts anderes bestimmt w[89]. Dieses am 1 Oktober 2007 in Kraft getretene Gesetz[90] sieht vor, dass Gerichtsverhandlungen und Prozessakten im Amtsenthebungsgericht, am Obersten Gerichtshof, im Berufungsgericht, Bezirksgericht, Arbeitsgericht und Militärgericht öffentlich sind[91]. Unter bestimmten Voraussetzungen gilt dieses Gesetz auch für am Marktgericht verhandelte Fälle[92].

Sofern vom GÖGG nicht anders festgelegt, gelten für Gerichte die Bestimmungen des Gesetzes über die Transparenz staatlichen Handelns (621/1999; im Folgenden GTSH). Beim GTSH handelt es sich also um eine *Lex specialis* zu den Rechtsvorschriften über den Zugang zu öffentlichen Dokumenten.

In § 3 GÖGG findet sich die Definition der zentralen Begriffe; mit Gerichtsverhandlungen sind mündliche und schriftliche Verfahren sowie Beratungen des Gerichts gemeint; mit mündlichen Verfahren sind die Hauptverhandlung, die vorbereitende Sitzung, die richterliche Kontrolle oder andere Vorgänge vor Gericht gemeint, bei denen eine verfahrensbeteiligte Person anwesend sein darf oder jemand persönlich befragt wird; mit schriftlichen Verfahren sind schriftliche Darstellungen oder andere Stufen des Gerichtsverfahrens gemeint, die sich ausschließlich auf die schriftliche Dokumentation des Prozesses beziehen; mit Beratungen des Gerichts sind die Beratungen der Mitglieder des Gerichts und der Referendare gemeint, die der Herbeiführung einer Entscheidung dienen. Die Definition eines Prozessdokuments bezieht sich außerdem auf die äußerst umfassende Definition eines amtlichen Dokuments im GTSH. Darin heißt es, ein amtliches Dokument werde definiert als Dokument im Besitz einer Behörde, das von einer Behörde oder eines Behördenbediensteten ausgefertigt werde, oder ein einer Behörde zur Prüfung eines Sachverhalts oder für sonstige Zwecke im Zusammenhang mit einer Angelegenheit innerhalb des Zuständigkeitsbereichs oder der Aufgaben der Behörde bereitgestelltes Dokument. Ferner gelte ein Dokument als von einer Behörde ausgearbeitet, wenn es von dieser in Auftrag gegeben wurde; und ein Dokument gelte als einer Behörde bereitgestellt, wenn es einer Person, die von der Behörde beauftragt wurde oder in sonstiger Weise in deren Namen zur Ausführung des Auftrags handelt, ausgehändigt wurde."[93]

Jedermann hat das uneingeschränkte Recht, Informationen zu einem öffentlichen Prozessdokument zu erhalten. Uneingeschränktheit dieses Rechts bedeutet, dass es keines Nachweises des eventuellen Interesses dieser Person bedarf, die um Zugang zu einem solchen Dokument ersucht (wie es häufig in anderen Ländern der Fall ist[94]). Prozessdokumente werden nach Ablauf einer bestimmten Frist

Erstellung einer Ausfertigung auf einem magnetischen Datenträger oder in sonstiger elektronischer Form gewährt werden. Der Zugang zu anderen Gerichtsdokumenten könnte ebenfalls in dieser Form bereitgestellt werden, dies ist jedoch dem Ermessen des jeweiligen Gerichts überlassen. In Slowenien sind alle gerichtlichen Entscheidungen in einer zentralen Online-Datenbank verfügbar. Andere Gerichtsdokumente sind in der Praxis vor Ort beim ersuchten Gericht erhältlich. Näheres dazu siehe unten.

[89] § 1 GÖGG. Eine inoffizielle Übersetzung dieses Gesetzes ins Englische ist abrufbar unter: http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2007/en20070370.pdf.

[90] § 35 GÖGG.

[91] § 2(1) GÖGG.

[92] § 2(2) GÖGG.

[93] § 5 des finnischen GTSH.

[94] Z. B. legitime Interessen, übergeordnete Interessen usw.

veröffentlicht. Dies ist in § 8 GÖGG ausführlich geregelt. Für das GÖGG existieren beide Arten von Ausnahmen (absolute und relative) hinsichtlich der Öffentlichkeit von Prozessdokumenten[95].

Manche Dokumente müssen unter Verschluss gehalten werden, da sie sensible Informationen enthalten[96] (absolute Ausnahme). Eine umfassende Aufzählung der betreffenden Kategorien von Informationen ist enthalten. Für diese (geheim zu haltenden) Dokumente gilt die Ausnahme automatisch und bezieht sich z. B. auf Informationen, die, sollten sie öffentlich werden, möglicherweise die äußere Sicherheit des Staates gefährden[97] oder sensible Informationen zu Angelegenheiten des Privatlebens, der Gesundheit, Behinderung oder der finanziellen Bedürftigkeit einer Person enthalten[98]. Zu dieser Kategorie zählen auch Beratungen des Gerichts. Die Geheimhaltungsfrist für derartige Prozessdokumente beträgt (mindestens) 60 Jahre; in manchen Kategorien können jedoch es auch 80, in anderen 25 Jahre sein[99].

Die zweite Ausnahme (relativ) findet dann Anwendung, wenn die Informationen aufgrund der Bestimmungen eines anderen Gesetzes geheim zu halten sind und die Offenlegung dieser Informationen wahrscheinlich eine erhebliche Beeinträchtigung oder Schädigung der Interessen nach sich zöge, die durch besagte Geheimhaltungsverpflichtung dieser anderen Bestimmungen geschützt sind[100]. Es sei darauf verwiesen, dass die Anwendung dieser Ausnahme im Gegensatz zur vorstehend genannten weder erforderlich ist noch automatisch erfolgt; dem Gericht steht es frei, sie, von Amts wegen oder auf Ersuchen eines Verfahrensbeteiligten(geheim anzufordernde Dokumente), anzuwenden. Die Geheimhaltungsfrist für solche Prozessdokumente liegt üblicherweise bei 60 Jahren (Schutz der Privatsphäre) oder mindestens 25 Jahren (sonstige Geheimhaltungsgründe)[101].

Sofern ein Prozessdokument keiner Geheimhaltungspflicht unterliegt (geheim zu haltende Dokumente oder geheim anzufordernde Dokumente), erfolgt die Veröffentlichung eines Prozessdokuments wie folgt:

- bei Rechtssachen, die in erster Instanz zur Verhandlung stehen, wird ein dem Gericht vorliegendes Prozessdokument außer in Strafprozessen dann öffentlich, wenn die Rechtssache mündlich verhandelt wurde oder, wenn es keine mündliche Verhandlung hierzu gibt, wenn für den Hauptantrag ein Urteil ergangen ist[102];

- bei Rechtssachen, die in erster Instanz zur Verhandlung stehen, wird ein dem Gericht in einer Strafsache vorliegendes Prozessdokument nach Ergehen des Urteils öffentlich; es kann jedoch auch zu einem früheren Zeitpunkt veröffentlicht werden, wenn offensichtlich ist, dass durch die Veröffentlichung des Dokuments keine Beeinträchtigung oder Belastung der Verfahrensbeteiligten entsteht oder wenn ein gewichtiger Grund für die Veröffentlichung des Dokuments vorliegt[103];

[95] § 7 GÖGG.
[96] § 9 GÖGG.
[97] § 9(1)(1) GÖGG.
[98] § 9(1)(2) GÖGG.
[99] § 11(1) GÖGG.
[100] § 10 GÖGG.
[101] § 11(2) GÖGG.
[102] § 9(1)(1) GÖGG.
[103] § 9(1)(1) in Zusammenhang mit § 9(2) GÖGG gelesen.

- ein dem Gericht übermitteltes Prozessdokument in einem nicht-strafrechtlichen Verfahren wird bei dessen Eingang vor dem verhandelnden Gericht öffentlich[104];

- ein dem Gericht in schriftlichen Strafverfahren vorliegendes Prozessdokument wird öffentlich, wenn die Zustimmung des Beklagten in dieser Strafsache vor dem Bezirksgericht eingegangen ist;

- ein am Gericht für die Mitglieder des Gerichts erstelltes Präsentationsmemorandum bzw. ein vergleichbares, zur Vorbereitung der Verhandlung erstelltes sonstiges Prozessdokument wird öffentlich, wenn die Fallerörterung vor dem betreffenden Gericht abgeschlossen ist;

- alle sonstigen am Gericht erstellten Prozessdokumente werden öffentlich, sobald diese unterzeichnet oder entsprechend bestätigt worden sind.

So wie im Falle eines zu einer Strafsache gehörenden Prozessdokuments existiert eine ähnliche – allerdings umgekehrte – Bestimmung zu Prozessdokumenten in nicht-strafrechtlichen Verfahren. Das Gericht kann anordnen, dass die Veröffentlichung eines solchen Prozessdokuments zu einem späteren Zeitpunkt als vorgesehen erfolgt, jedoch spätestens während der mündlichen Verhandlung des Falls oder spätestens, wenn keine mündlichen Verhandlungen hierzu stattfinden, wenn für den Hauptantrag ein Urteil ergangen ist. Voraussetzung hierfür ist, dass eine frühere Veröffentlichung des Prozessdokuments als vom Gericht angeordnet möglicherweise die Beeinträchtigung oder Belastung einer Verhandlungspartei nach sich ziehen könnte und dass kein gewichtiger Grund für eine frühere Veröffentlichung als vom Gericht angeordnet vorliegt oder dass das Gericht von der Ausübung seines Rechts zur Anordnung der Geheimhaltung des Prozessdokuments abgehalten würde.

Ein Gerichtsurteil ist öffentlich, sofern keine gerichtliche Anordnung zu dessen Geheimhaltung vorliegt (geheim zu haltende Informationen aufgrund dieses Gesetzes oder Informationen, die von Gerichts wegen der Geheimhaltung unterliegen[105]). Das Gerichtsurteil enthaltende Prozessdokument ist öffentlich[106]. Seine Veröffentlichung erfolgt, sobald es ausgestellt oder den Verhandlungsparteien ausgehändigt wurde[107].

Der Grund für die Unterscheidung zwischen einem Gerichtsurteil und einem Prozessdokument, das ein Gerichtsurteil enthält, ist folgender: Selbst wenn ein Gerichtsurteil selbst geheim gehalten werden soll (die Öffentlichkeit weiß nichts über den Inhalt eines geheimen Gerichtsurteils), hat die Öffentlichkeit dennoch das Recht, von der Existenz eines solchen Urteils zu erfahren. Und selbst wenn ein Urteil geheim ist, bleiben die Schlussfolgerungen des Urteils und die angewendeten Rechtsvorschriften öffentlich[108].

Ordnet das Gericht die Geheimhaltung eines Urteils an und ist der Fall von gesellschaftlicher Relevanz oder in der Öffentlichkeit auf beträchtliches Interesse gestoßen, muss ein öffentlicher Bericht über die Geheimhaltung des Urteils erstellt werden. Der öffentliche Bericht enthält eine allgemeine Bewertung des Falls und der Gründe für das Urteil. Zudem muss ein öffentlicher Bericht über eine besonders vertrauliche Straftat mit Angaben zum Privatleben einer Person in einer solchen Weise veröffentlicht werden, dass die Identität der/des

[104] § 9(1)(13) GÖGG.
[105] § 24(1) GÖGG.
[106] § 22 GÖGG.
[107] § 22(2) in Zusammenhang mit § 8(1)(4) GÖGG gelesen.
[108] § 24(2) GÖGG.

Geschädigten nicht bekannt wird[109].Bei anhängigen Verfahren oder nach deren Abschluss auf Gesuch eines Verfahrensbeteiligten oder auch aus besonderem Grund darf das Gericht erneut über die Veröffentlichung von Gerichtsverfahren oder eines Prozessdokuments, welches nicht das Urteil des Gerichts („Wiederaufnahme") enthält, [110] befinden, wenn sich die Umstände nach vorheriger Entscheidung des Gerichts in dieser Sache geändert haben oder wenn sonstige schwerwiegende Gründe dafür vorliegen[111]. Ist das Gerichtsverfahren nicht länger anhängig, kann auf Antrag Dritter, die von den im Prozessdokument enthaltenen Informationen betroffen sind, erneut über die Frage der Öffentlichkeit eines Prozessdokuments, das nicht die Entscheidung des Gerichts enthält, befunden werden, sofern diese Dritten während des laufenden Gerichtsverfahrens nicht in der Lage waren, sich zu dieser Angelegenheit zu äußern[112].

In Bezug auf Methoden der Veröffentlichung eines Prozessdokuments wird im GÖGG Bezug[113] auf das GTSH genommen, gemäß dem der Zugang zu einem amtlichen Dokument durch mündliche Erläuterung gegenüber dem Antragsteller, durch Aushändigung des Dokuments zwecks Prüfung, Vervielfältigung oder Vorlesens in den Räumen der Behörde oder durch Herausgabe einer Kopie oder eines Ausdrucks des Dokuments zu gewähren ist. Der Zugang zu den öffentlichen Inhalten des Dokuments hat in der beantragten Art und Weise zu erfolgen, es sei denn, die Arbeit der Behörde würde aufgrund des Dokumentenumfangs, des Vervielfältigungsaufwands oder ähnlicher Hemmnisse in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt[114]. Der Zugang zu öffentlichen Informationen in einer EDV-gestützten Entscheidungssammlung einer Behörde ist mittels Erstellung einer Ausfertigung auf einem magnetischen Datenträger oder in sonstiger elektronischer Form zu gewähren, sofern kein besonderer Grund für eine andere Verfahrensweise vorliegt. Ein ähnlicher Zugang zu Informationen, die in sonstigen amtlichen Dokumenten enthalten sind, liegt im Ermessen der Behörde, sofern im Gesetz nicht anders festgelegt[115].

Da dem finnischen GÖGG der umfassende Zugang zu Gerichtsdokumenten als Grundprinzip zugrunde liegt, ist allgemein davon auszugehen, dass alle Gerichtsdokumente ab einem bestimmten Zeitpunkt öffentlich zugänglich sind. So wurde es auch in die Verfahrensvorschriften des GÖGG übernommen. Eine verfahrensbeteiligte oder vom Verfahren betroffene Person kann das Gericht um Entscheidung über die Geheimhaltung eines Prozessdokuments oder eines Teils davon ersuchen, solange die Verhandlung noch läuft. Nur in Ausnahmefällen, wenn besagte Person während der laufenden Verhandlung das Gesuch nicht einreichen konnte oder ein anderer triftiger Grund für das Nichteinreichen vorlag, kann das Gericht auch nach Abschluss des Verfahrens noch über die Geheimhaltung befinden[116].

Die Rechtsprechung hierzu ist im Finlex[117] enthalten, das mehr als zehn Datenbanken umfasst. Sie enthalten Präzedenzfälle der folgenden Gerichte: Oberster Gerichtshof (Korkein oikeus, auf Finnisch und Schwedisch), das Oberste Verwaltungsgericht (Korkein hallinto-oikeus), die Berufungsgerichte (Hovioikeus), die Verwaltungsgerichte (Hallinto-oikeus), das Handelsgericht (markkinaoikeus, auf Finnisch und Schwedisch), das Arbeitsgericht (Työtuomioistuin) und das

[109] § 25 GÖGG.
[110] Wie bereits erwähnt, ist ein Prozessdokument, das das Gerichtsurteil enthält, stets öffentlich.
[111] § 32(1) GÖGG.
[112] § 32(2) GÖGG.
[113] § 13(1) GÖGG.
[114] § 16(1) GTSH.
[115] Ebd.
[116] § 25 GÖGG.
[117] http://www.finlex.fi/en/oikeus/.

Versicherungsgericht (Vakuutusoikeus). Darüber hinaus sind auch Datenbanken mit Zusammenfassungen von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften verfügbar. Die Datenbank zum Fallrecht in juristischen Veröffentlichungen steht in englischer Sprache zur Verfügung. Die Nutzung von Finlex ist kostenlos.

Das GÖGG enthält auch ein Rechtsmittel für den Fall, dass ein Gericht eine Entscheidung auf Grundlage des GÖGG gefällt hat. Für eine solche Entscheidung muss ein gesonderter ordentlicher Rechtsbehelf nach dem Verfahren für die gerichtliche Entscheidung zum Hauptantrag eingelegt werden[118]. Der gerichtlichen Entscheidung ist unabhängig von einer Berufung zu folgen. Wenn die Einlegung einer Berufung ansonsten behindert würde, kann das Gericht anordnen, dass die Entscheidung erst dann vollstreckt werden darf, wenn sie rechtskräftig ist, es sei denn, das Berufungsgericht trifft eine andere Entscheidung[119]. Die Verletzung der Verpflichtung der Geheimhaltung eines Dokuments ist gemäß den Bestimmungen des finnischen Strafgesetzbuches strafbar[120].

4.1.2. Slowenien

Die Richterschaft der Republik Slowenien (Sodstvo Republike Slovenije) betreibt ihre eigene zentrale Internetseite,[121] auf der weiterer elektronischer Zugang zu allen Gerichten und Gerichtsstellen in Slowenien (allgemeinen – Zivil- und Strafrecht; und spezialisierten – Arbeits-, Sozial- und Verwaltungsrecht) aller Instanzen (Lokal-, Bezirks-, der Oberste Gerichtshof sowie das Verfassungsgericht von Slowenien[122]) geboten wird. Diese sehr informative Internetseite stellt Informationen über das slowenische Justizsystem, Verfahrensarten, Verzeichnisse mündlicher Anhörungen, aktuelle Meldungen usw. bereit. Ferner sind dort auch alle gerichtlichen Entscheidungen sowie (inoffizielle) Übersetzungen von wichtigen Urteilen des Obersten Gerichtshofs ins Englische elektronisch abrufbar. Der Zugang zu Informationen mit öffentlichem Charakter ist im Gesetz über den öffentlichen Zugang zu Informationen (GÖZI[123]) geregelt, mit dem der Grundsatz der Öffentlichkeit und Transparenz für alle drei staatlichen Gewalten, Exekutive, Legislative und Justiz, eingeführt wurde. Slowenien verfügt hiermit über eine einheitliche Regelung des Zugangs zu öffentlichen Informationen, mit denen nicht nur die Administration oder die sogenannte Gerichtsverwaltung, sondern die Justiz als Ganzes der öffentlichen Überwachung unterliegt[124]. Öffentliche Informationen werden definiert als Informationen aus dem Bereich der Arbeitsaktivitäten der öffentlichen Verwaltung, die in Form von Dokumenten, Akten, Listen, Aufzeichnungen oder Dokumentationsmaterial (nachstehend bezeichnet als „Dokument") vorliegen und von einer Behörde selbst oder in Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen erstellt oder von Dritten erworben wurden[125].

Darüber hinaus ist der Zugang zu Gerichtsdokumenten für Dritte in Verfahrensvorschriften geregelt. Personen, die um Einsicht in oder Ausfertigung der Kopie einer Gerichtsakte ersuchen, müssen ein legitimes Interesse (in

[118] § 33(1) GÖGG.
[119] § 33(2) GÖGG.
[120] § 34 GÖGG.
[121] Abrufbar unter http://www.sodisce.si/.
[122] Es sei angemerkt, dass das Verfassungsgericht Sloweniens nicht Teil des Justizsystems, sondern eine eigenständige und unabhängige Behörde ist.
[123] Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (veröffentlicht im slowenischen Amtsblatt RS, Nr. 24/2003). Englische Übersetzung verfügbar unter https://www.ip-rs.si/index.php?id=324.
[124] Vgl. Pirc Musar, N., op. cit., S. 1.
[125] Artikel 4 GöZI.

Strafverfahren) oder einen vertretbaren Nutzen (in Zivil- oder anderen Verfahren) nachweisen. Genauer gesagt darf jeder, der ein berechtigtes Interesse hat, eine Strafakte einsehen oder deren Kopie erhalten. Ist das Verfahren noch anhängig, kann das verhandelnde Gericht über den Zugang entscheiden. Nach Abschluss des Falls wird der Zugang vom Präsidenten oder von einem vom Präsidenten benannten Beamten gewährt. Befinden sich die angeforderten Dokumente bei der Staatsanwaltschaft, ist das Gesuch an diese zu richten. Die Einsichtnahme oder Abschrift einzelner Strafakten kann aus Verteidigungsgründen oder aus Gründen der inneren Sicherheit, oder wenn das Verfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfand, verwehrt werden. Gegen eine solche Entscheidung kann Berufung eingelegt werden, die jedoch keine Aussetzung des Vollzugs bewirkt.[126]

Solange ein Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, kann der Zugang zu Akten in nicht strafrechtlichen Fällen durch den Präsidenten des ersuchten Gerichts genehmigt werden. Nach Abschluss eines Falls kann der Zugang zur Akte vom Präsidenten oder von einem vom Präsidenten benannten Beamten gewährt werden[127].

Die Kontaktdaten dieser Beamten sind auf der Vorstellungsseite der Website jedes Gerichts verfügbar, ansonsten kann die beantragende Person ihr Gesuch an den Präsidenten des Gerichts richten.

Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Verfahrensvorschriften über den Zugang zu einer bestimmten Gerichtsakte einerseits und den materiellen Vorschriften des GÖZI andererseits bestehen einige Unwägbarkeiten. Manche behaupten, dass die beiden Regelwerke für unterschiedliche Ausgangslagen gelten: Das GÖZI widmet sich dem allgemeinen Recht für jedermann auf Zugang zu Dokumenten mit öffentlichem Charakter, während in den Verfahrensvorschriften die Rechte Einzelner (mit konkretem Interesse) auf den Zugang zu einer konkreten Gerichtsakte geregelt sind.[128] Andere meinen, dass besagte Verfahrensvorschriften eine *Lex specialis* zum GÖZI darstellen, was bedeutet, dass vom GÖZI abweichende Verfahrensvorschriften vor diesem Vorrang haben[129]. Wenn das zutrifft, muss jeder, der um Zugang zu einer konkreten Gerichtsakte ersucht, zunächst sein legitimes Interesse (in Strafverfahren) oder den vertretbaren Nutzen (in Zivil- oder anderen Verfahren) nachweisen, während das ersuchte Gericht (oder das Büro einer Staatsanwaltschaft) unter Berücksichtigung sowohl der Bestimmungen der Verfahrensvorschriften als auch des GÖZI darüber befinden müsste, ob der Zugang gewährt werden könnte, indem es das legitime Interesse/den vertretbaren Nutzen für die antragstellende Person bewertet und gegen ein mögliches überwiegendes Interesse an einer Nicht-Offenlegung gemäß GÖZI (siehe unten) abwägt.

In der Praxis wird die Antwort auf die Frage, ob der antragstellenden Person der Zugang gewährt wird, hauptsächlich in Abhängigkeit von der Auslegung der Begriffe „legitimes Interesse" und „vertretbarer Nutzen" fallweise gegeben werden müssen. Bei großzügiger Auslegung ist mit keinen ernsthaften Hindernissen bei der Erlangung einer bestimmten Gerichtakte für die gesuchstellende Person (z. B. Journalisten, Juristen, Wissenschaftler, Historiker usw.) zu rechnen. Genauso wenig sollte der Umstand, dass die Verfahrensvorschriften ausschließlich den Zugang zu einer bestimmten Akte und nicht einen allgemeinen Zugang zu Gerichtsdokumenten regeln, in der Praxis die

[126] Strafprozessordnung (Zakon o kazenskem postopku, slow. Amtsblatt Nr. 63/1994), Artikel 128.
[127] Strafprozessgesetz (Zakon o kazenskem postopku, slow. Amtsblatt Nr. 26/1999), Artikel 150.
[128] Eine solche Auslegung wird beispielsweise vom Informationsbeauftragten der Republik Slowenien vertreten. Vgl. Pirc Musar, N., op. cit., S. 6.
[129] Diese Lesart findet sich auch im Portal des Gerichtswesens der Republik Slowenien. Vgl. http://www.sodisce.si/sodna_uprava/informacije_javnega_znacaja/.

Zugänglichkeit mehrerer Akten gleichzeitig behindern. Wenn die beantragende Person den Zugang zu mehreren Akten wünscht, muss sie diese in ihrem Gesuch einzeln aufführen.

Wird von dem Standpunkt abgewichen, dass die Verfahrensvorschriften über den Zugang eine *Lex specialis* des GÖZI darstellen, dann wird die Behörde, die das Gesuch bearbeitet, nach Vorliegen des Nachweises des legitimen Interesses (oder des vertretbaren Nutzens) des Antragstellers nach Maßgabe der Bestimmungen des GÖZI vorgehen.

Gemäß GÖZI sind öffentliche Informationen für juristische oder natürliche Personen frei verfügbar (Antragsteller[130]). Jeder Antragsteller erhält öffentliche Informationen in der von ihm angeforderten Form – durch Einsichtnahme oder Erlangung einer Abschrift, einer Kopie oder einer elektronischen Datei. Artikel 6 GÖZI enthält eine Auflistung der Ausnahmen zum Recht auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten. Für die Zwecke der vorliegenden Studie sollen drei Ausnahmen näher beleuchtet werden, die sich alle auf Gerichtsverfahren beziehen. Ein Zugangsgesuch kann (teilweise[131]) abgelehnt werden, wenn die Informationen

1) zum Zwecke einer strafrechtlichen Verfolgung bzw. im Zusammenhang damit oder zum Zwecke eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens erlangt oder gesammelt wurden[132];

2) zum Zwecke eines Zivilverfahrens oder nichtstreitigen Zivilverfahrens oder sonstiger Gerichtsverfahren erlangt wurden und deren Offenlegung die Umsetzung dieser Verfahren beeinflussen würde[133];

3) in einem Dokument enthalten sind, das sich im Erstellungsprozess befindet und noch der Konsultation des Gremiums unterliegt, und dessen Offenlegung zu einer missverständlichen Interpretation seines Inhalts führen würde[134].

Für die Zwecke dieser Studie ist unter einem in justizieller Ausarbeitung befindlichen Dokument in der Praxis ein Dokument zu verstehen, das sich auf die Beratungen des Gerichts in einem speziellen Fall bezieht. Ein solches Dokument wäre einsehbar, sofern seine Offenlegung nicht zu einer missverständlichen Auslegung seines Inhalts führen würde.

Weitere Ausnahmen, die im Zusammenhang mit gerichtlichen Verfahren ebenfalls relevant sein könnten und gemäß denen das Gericht dem Antragsteller keinen Zugang zu den angeforderten Informationen gewähren kann, sind[135]:

1) laut Unternehmensgesetz als Geschäftsgeheimnis geltende Informationen[136];

2) personenbezogene Daten, deren Offenlegung eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten gemäß Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten darstellen würde[137];

---

[130] Demgemäß bestehen keine Beschränkungen hinsichtlich Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz. Jedermann hat das Recht auf öffentliche Informationen.
[131] Wenn ein Dokument nur in Teilen Informationen enthält, die nicht veröffentlicht werden dürfen und welche sich unter Wahrung der Vertraulichkeit aus dem Dokument entfernen lassen, werden die vertraulichen Informationen aus dem Dokument entfernt, sodass dem Antragsteller der Zugang zu den verbleibenden Dokumentteilen gewährt werden kann. Artikel 7 GöZI.
[132] Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 6 GöZI.
[133] Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 8 GöZI.
[134] Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 9 GöZI.
[135] Diese Liste ist nicht erschöpfend; siehe Artikel 6 Nummer 1.
[136] Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 2 GöZI.

3) Informationen, deren Offenlegung die Verletzung der Geheimhaltung des Steuerverfahrens oder Steuergeheimnisses gemäß Gesetz über das Steuerverfahren darstellen würde[138].

Es sei darauf verwiesen, dass in keinem der vorstehend genannten Fälle der Zugang zu Informationen automatisch verwehrt wird, sondern nur dann, wenn deren Offenlegung sich nachteilig auf die Durchführung des Verfahrens auswirken würde, sowie darauf, dass das öffentliche Interesse an der Offenlegung nicht einem anderen öffentlichen Interesse oder dem Interesse Dritter an der Offenlegung der angeforderten Informationen übergeordnet ist (Ausgewogenheitsprüfung)[139]. In manchen Fällen gelangt jedoch die Schadenprobe zum Einsatz; selbst wenn ein anderen Interessen zur Offenlegung von Informationen übergeordnetes öffentliches Interesse besteht, kann der beantragte Zugang zu Gerichtsakten u. a. in folgenden Fällen verwehrt werden:

- die Informationen unterliegen gemäß Gesetz über Verschlusssachen einer der beiden höchsten Geheimhaltungsstufen;

- die Informationen enthalten oder werden erstellt auf der Grundlage von Verschlusssachen anderer Länder oder einer internationalen Organisation, mit denen die Republik Slowenien ein internationales Abkommen über den Austausch oder die Übermittlung von Verschlusssachen geschlossen hat;

- die Informationen enthalten oder werden erstellt auf der Grundlage von Steuerverfahren, die den Behörden der Republik Slowenien von einer ausländischen Behörden übermittelt werden.

Wenn ein Dokument oder Dokumentteile nur zum Teil vertrauliche Informationen enthalten, welche sich ohne Gefährdung ihrer Vertraulichkeit aus dem angeforderten Dokument entfernen lassen, entfernt eine befugte Person der entsprechenden Behörde die vertraulichen Informationen aus dem Dokument und übermittelt es dem Antragsteller bzw. ermöglicht die Weiterverwendung des Rests des angeforderten Dokuments durch diesen.[140]

Der Zugang der Öffentlichkeit zu Prozessdokumenten ist in der slowenischen Gesetzgebung im Gegensatz zur finnischen Gesetzgebung an die Bedingung geknüpft, dass Antragsteller ihr legitimes Interesse nachweisen müssen. Die Justiz selbst ist jedoch nicht vom Anwendungsbereich der Vorschriften über den Zugang zu öffentlichen Informationen ausgenommen.

Der Beamte entscheidet umgehend über den eingereichten Antrag, nicht später als 20 Arbeitstage ab dem Vorliegen eines vollständigen Gesuchs. Liegen außergewöhnliche Umstände vor, kann eine Verlängerung dieser Frist um weitere 30 Arbeitstage angeordnet werden. Wird das Gesuch abgelehnt oder zurückgewiesen, kann der Antragsteller beim Informationsbeauftragten ein Berufungsverfahren beantragen[141]. Gegen die Entscheidung des

[137] Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 3 GöZI.
[138] Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 5 GöZI.
[139] Artikel 6 Absatz 2 GöZI.
[140] Artikel 7 GöZI.
[141] Der Informationsbeauftragte ist ein eigenständiges und unabhängiges Gremium, das am 31. Dezember 2005 mit dem Gesetz über den Datenschutzbeauftragten eingerichtet wurde (ZInfP, veröffentlicht im slow. Amtsblatt Nr. 113/2005).
Das Gremium überwacht sowohl den Schutz personenbezogener Daten als auch den Zugang zu öffentlichen Informationen.
Nach Maßgabe des GÖGG entscheidet der Informationsbeauftragte über Einsprüche gegen die Entscheidungen, mit denen eine andere Behörde das Zugangsgesuch abgelehnt oder zurückgewiesen

Informationsbeauftragten kann vor dem Verwaltungsgericht Beschwerde eingelegt werden.

Wie bereits erwähnt, sind alle Gerichtsurteile online verfügbar. Die Online-Veröffentlichungen enthalten keine Namen der Verfahrensbeteiligten, um sie zu schützen. Die Namen werden durch allgemeine Begriffe ersetzt, darunter: Antragsteller/in, Beklagte/r, Rechtsmittelführer usw. Hier finden auch andere Rechtsvorschriften Anwendung, z. B. spezielle Bestimmungen über den Schutz der Identität von Opfern in Strafverfahren oder von Minderjährigen (Opfern, auch jugendliche Straftäter[142]).

Die Einsichtnahme in die ersuchten Informationen an Ort und Stelle ist kostenlos. Die Person, die den Zugang zu Gerichtsakten beantragt, muss lediglich für die Materialkosten der Übertragung einer Abschrift, Kopie oder elektronischen Datei der angeforderten Information aufkommen[143].

4.1.3. Kanada

In Kanada stellt das Recht der Öffentlichkeit auf transparente Gerichte eine wichtige Verfassungsregel dar[144]. Auch das Recht des Einzelnen auf Privatsphäre ist ein Grundrecht. Das Recht auf transparente Gerichte wiegt allerdings das Recht auf Privatsphäre im Allgemeinen auf.[145] Aus diesem Grunde sind in Kanada alle Gerichtsakten für die Öffentlichkeit zugänglich, wenn man von der Annahme ausgeht, dass alle Gerichtsakten der Öffentlichkeit am Standort des Gerichts zugänglich sind. Sofern technisch machbar, ist die Öffentlichkeit auch zum Fernzugang zu Gerichtsakten berechtigt.

Angesichts dessen, dass in Kanada Gerichtsakten im Allgemeinen am Gericht für die Öffentlichkeit zugänglich sind, hat sich die Frage ihrer Zugänglichkeit im vergangenen Jahrzehnt aufgrund des Aufkommens neuer Technologien auf zwei Aspekte konzentriert: (1) dass sich die Umsetzung des Prinzips der transparenten Gerichte durch die Anwendung neuer Informationstechnologien entscheidend verbessern lässt; sowie (2) die Möglichkeit, dass ein unbeschränkter elektronischer Zugang einige Verwendungsmöglichkeiten von Informationen mit sich bringen könnte, die mit dem zugrunde liegenden Konzept der transparenten Gerichte nur lose verbunden sind und die erhebliche negative Auswirkungen auf Werte wie Privatsphäre, private und öffentliche Sicherheit, den Schutz vertraulicher Geschäftsdaten, die geordnete Rechtspflege und die fristgemäße Durchführung von gerichtlichen Verfahren haben können. Mit anderen Worten konzentriert sich die Debatte auf die Frage, wie sich zwei Grundwerte miteinander

hat, und überwacht die Umsetzung des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu öffentlichen Informationen und der im Rahmen von Berufungsverfahren erlassenen Vorschriften. Die englische Fassung dieser Website ist verfügbar unter https://www.ip-rs.si/?id=195.

[142] Der Verlauf und die ergangenen Urteile von Strafverfahren, an denen Minderjährige beteiligt sind, dürfen ohne Erlaubnis des Gerichts nicht veröffentlicht werden. Es dürfen nur solche Teile von Verfahren oder Urteilen veröffentlicht werden, für die eine Erlaubnis des Gerichts vorliegt, und selbst in solchen Fällen darf der Name der minderjährigen Person oder sonstige Informationen, die Rückschlüsse auf deren Identität zulassen, nicht veröffentlicht werden. Strafprozessgesetz, Artikel 460 (slow. Amtsblatt Nr. 32/12).

[143] Artikel 34 GöZI.

[144] Das Recht der Öffentlichkeit auf transparente Gerichte leitet sich aus dem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ab, das im kanadischen Verfassungsgesetz von 1982 garantiert wird (Teil I, Kanadische Charta der Rechte und Freiheiten): Laut Artikel 2 Buchstabe b habe jede Person die folgenden Grundfreiheiten: […] (b) Denkfreiheit, Glaubensfreiheit, Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, einschließlich der Freiheit der Presse und anderer Kommunikationsmittel; […].

[145] Modellstrategie für den Zugang zu Gerichtsakten in Kanada, September 2005; im Folgenden „Modellstrategie" genannt, in englischer Sprache abrufbar unter http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news_pub_techissues_AccessPolicy_2005_en.pdf.

vereinbaren lassen: das Recht der Öffentlichkeit auf Transparenz in Rechtspflege und das Recht des Einzelnen auf Privatsphäre.

Kanada ist offenbar nicht nur in seiner führenden Rolle als Förderer des Fernzugangs zu Gerichtsakten für die breite Öffentlichkeit Vorreiter, sondern ist sogar noch einen Schritt weiter gegangen: Gerichte, die einen elektronischen Zugang bieten, sollten die Einhaltung der Zugänglichkeitsstandards für körperbehinderte Menschen in der virtuellen Welt überprüfen.[146]

Hintergrundbetrachtung

Auf der Grundlage eines Diskussionspapiers[147] und Anmerkungen seitens der Öffentlichkeit dazu verabschiedete der kanadische Justizrat im September 2005 eine Modellstrategie für den Zugang zu Gerichtsdokumenten in Kanada, die nachstehend vorgestellt wird. Diese Modellstrategie sehe keine Rechtsvorschriften für den Zugang zu Gerichtsakten vor, sondern ziele vielmehr darauf ab, den Gerichten einen Handlungsrahmen zur Verfügung zu stellen, wie mit neuen Problemen und sensiblen Fragen umzugehen ist, die die Verfügbarkeit neuer Informationstechnologien mit sich bringen, mit denen ein nie da gewesener Zugang zu Gerichtsinformationen möglich ist. Diese Modellstrategie sei entwickelt worden, um die kanadischen Gerichte bei der Entwicklung ihrer eigenen Strategien für den Zugang zu ihren Akten zu unterstützen, wobei davon ausgegangen werde, dass sie über Kontroll- und Schutzbefugnisse über diese Aufzeichnungen in einer Art und Weise verfügen, die mit dem sich in Kanada und anderen Ländern entwickelnden Konsens zu diesen Fragen übereinstimmt. […] Diese Modellstrategie entspreche ferner dem aktuellen Verfassungsrahmen, der in Kanada hinsichtlich des erforderlichen Gleichgewichts zwischen dem Grundsatz transparenter Gerichte und anderen wichtigen Werten, darunter Privatsphäre, Sicherheit und die Rechtspflege, Anwendung finde. Erkenne man an, dass hinsichtlich der Ausnahmen von der allgemeinen Regel Uneinigkeit besteht[148], bestehe die Herausforderung für die Gerichte darin, eine Strategie für den Zugang zu Gerichtsakten zu erstellen, mit der sich die zahlreichen Vorteile der neuen Informationstechnologien hinsichtlich der Verwirklichung des Grundsatzes transparenter Gerichte maximieren ließen, und gleichzeitig festzulegen, welche Arten von Ausnahmen garantiert sind. Im Zuge der Überprüfung der Rechtsprechung des Obersten Gerichts von Kanada gelangte das Diskussionspapier zu 33 Schlussfolgerungen zu verschiedenen Fragen in Verbindung mit dem verfassungsmäßigen Recht der Öffentlichkeit auf transparente Gerichte, dem Recht des Einzelnen auf Privatsphäre sowie zahlreichen politischen und logistischen Fragen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Gerichtsakten, wenn der Öffentlichkeit der elektronische und Fernzugang gewährt wird. Eine der Schlussfolgerungen lautete, dass dem kanadischen Justizrat eine führende Rolle bei der Anregung von Diskussionen und Debatten über die Entwicklung von Strategien für den elektronischen Zugang zukommt und dass solche Strategien in ganz Kanada so einheitlich wie möglich ausgestaltet werden sollten[149].

---

[146] In diesem Sinne wird beispielsweise vorgeschlagen, dass die Gerichte für die Veröffentlichung von Dokumenten auf ihren Websites diese mit den Web Content Accessibility Guidelines (Richtlinien für barrierefreie Inhalte) des W3C (online: <http://www.w3.org/TR/WCAG10/wai-pageauth.html>) kompatibel erstellen müssen.

147 Vom Judges Technology Advisory Committee (JTAC, Juristischer Fachberatungsausschuss) für den kanadischen Justizrat erstelltes Diskussionspapier mit dem Titel „Open Courts, Electronic Access to Court Records, and Privacy" (Transparente Gerichte, Elektronischer Zugang zu Gerichtsakten, Privatsphäre).

[148] Vgl. Modellstrategie, op. cit., unter „Issues at Stake" (Kernpunkte der Diskussion).

[149] Vgl. Modellstrategie, op. cit., Zusammenfassung.

Die kanadischen Gerichte haben stets die Auffassung vertreten, dass die Transparenz von Gerichtsverhandlungen einen wichtigen Verfassungsgrundsatz darstellt, der viele Grundwerte fördert, darunter das öffentliche Vertrauen in das Justizsystem, die Integrität des Gerichtssystems, ein besseres Verständnis der Rechtspflege und die Rechenschaftspflicht der Justiz. Ein Teil des Grundsatzes transparenter Gerichte ist das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Gerichtsakten.[150] In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass Gerichtsakten von der Gesetzgebung für den Zugang zu Informationen auf Provinz und Bundesebene ausgeschlossen sind.

Das Leitprinzip in Kanada heißt Transparenz. Aus diesem Grunde sind Gerichtsakten seit jeher für jedermann am Ort des Gerichts in Papierform mit wenigen Ausnahmen (Akten unter Verschluss aufgrund eines Gerichtsbeschlusses oder gemäß gesetzlicher Anforderung) zugänglich. Dennoch darf generell jeder bei der Gerichtskanzlei einen Gerichtsbediensteten um Einsicht in alle Dokumente und Informationen zu einem bestimmten Rechtsfall ersuchen.

Da diese herkömmliche Möglichkeit der Erlangung des Zugangs zu Gerichtsakten langsam überflüssig wird, haben mehrere Gerichte in Kanada elektronische Aktensysteme eingeführt, wodurch die Verfügbarkeit von Dokumenten erhöht wird, da die Informationen und eigentlichen Dokumente in der Akte in digitalem Format gespeichert werden können. Darüber hinaus stellen viele Gerichte neue Gerichtsurteile kostenlos im Internet zur Verfügung. Es ist daher eine eindeutige Tendenz dahingehend erkennbar, dass die Gerichte Gerichtsakten zunehmend in digitaler Form anfertigen, um die Erstellung, Ablage und den Zugang zu Gerichtsinformationen leichter und effizienter zu gestalten.

Neben dieser Tendenz, Gerichtsakten in digitaler Form zu speichern, stehen immer mehr elektronische Netzwerke, darunter das Internet, zur Verfügung, die zur Erlangung eines Fern- oder Massenzugangs zu gerichtlichen Informationen verwendet werden können, unter anderem mithilfe leistungsfähiger Suchwerkzeuge. Dank dieser neuen Technologien wird es möglich, sowohl mengenmäßig als auch qualitätsmäßig mehr Informationen denn je zu Gerichtsverfahren und deren Beteiligten abzurufen, da sich solche Informationen mit anderen öffentlich zugänglichen Informationen zusammenführen und kombinieren lassen. Die sich daraus ergebende Möglichkeit, praktische Grenzen hinsichtlich des Zugangs zu Gerichtsakten zu beseitigen, birgt das Potenzial in sich, die Umsetzung des Grundsatzes der transparenten Gerichte für alle Bürger erheblich zu verbessern.[151]

In der Modellstrategie wird jedoch klar anerkannt, dass die Anwendung neuer Technologien im Zusammenhang mit Gerichtsakten auch ihre Schattenseiten haben kann: Durch neue Technologien erhöht sich das Risiko, dass Gerichtsinformationen für rechtswidrige Zwecke, darunter gewerbliche Datensammlungen[152], Identitätsklau, Stalking, Belästigung und Diskriminierung, verwendet werden könnten.[153] Eine derartige Nutzung kann die geordnete Rechtspflege untergraben[154] und die Rechte und Interessen von Verfahrensbeteiligten, darunter deren Privatsphäre und Sicherheitsinteressen, gefährden. In vielerlei Hinsicht bot die „praktische Unsichtbarkeit" von Papierakten wegen ihrer faktisch eingebauten Zugangssperre auch einen

[150] Vgl. Modellstrategie, op. cit., „Issues at Stake" (Kernpunkte der Diskussion).
[151] Ebd.
[152] Sofern sich Unternehmen an gewerblicher Datensammlung beteiligen können.
[153] Vgl. Modellstrategie, op. cit., „Issues at Stake" (Kernpunkte der Diskussion).
[154] Wenn der Zugang zu Gerichtsakten und deren Nutzung zu missbräuchlichen Zwecken oder in einer Art und Weise erfolgen, der die geltenden Gesetze untergräbt, dann würde dadurch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechtspflege untergraben.

gewissen Schutz anderer Werte, darunter der Privatsphäre. Wenn diese Zugangssperren erheblich reduziert werden sollen, rückt die Frage des Ob und Wie des Schutzes solcher Werte im Zusammenhang mit dem Zugang zu Gerichtsakten viel stärker in den Vordergrund. Es sei angemerkt, dass mit dem Aufkommen neuer Informationstechnologien nicht nur neue Probleme hinsichtlich des Zugangs zu Gerichtsakten, sondern auch neue Lösungen entstehen können. Ausnahmen von der allgemeinen Transparenzregel haben zur Anwendung solcher juristischer Werkzeuge wie Veröffentlichungsverbote und Sperrverfügungen geführt[155]. Dank neuer Technologien lassen sich Zugangsbeschränkungen viel sorgfältiger anpassen, wie zum Beispiel die Abtrennung bestimmter sensibler Daten in Akten und die Nutzung von Protokollvorlagen, die das Einfügen personenbezogener Dateien in der Gerichtsakte minimieren. Daneben fallen durch die Nutzung fortschrittlicher Informationsverwaltungssysteme auch weniger Gerichtsverwaltungskosten an, was generell zu Einsparungen führen kann[156].

Die Modellstrategie

Die Modellstrategie[157] bezieht sich im Wesentlichen auf Gerichtsakten in Zivil- und Strafverfahren vor der ersten Instanz wie vor Rechtsmittelinstanzen[158]. wobei gegebenenfalls nach der Art des Verfahrens unterschieden werden muss, d. h. ob ein Familienrechts-, Strafrechts- oder Jugendschutzverfahren vorliegt. Auch eine Unterscheidung zwischen der Erstinstanz und den Rechtsmittelinstanzen vor Gericht kann erforderlich sein. Die Modellstrategie umfasst Gerichtsakten jeglicher Art[159], die angelegt, verwahrt oder in schriftlicher oder digitaler Form zugänglich gemacht werden.[160] Andere Rechtsvorschriften zum Zugang zu Gerichtsakten, wie die gesetzlichen oder gewohnheitsrechtlichen Bestimmungen zum Zugang zu oder zur Veröffentlichung von Gerichtsakten bleiben weiterhin anwendbar.

Im Sinne der Modellstrategie ist „Zugang" zu verstehen als die Möglichkeit, eine Abschrift einer Gerichtsakte einzusehen und zu erhalten[161] Der Begriff „Gerichtsakte" ist weit gefasst und bezieht sich auf alle Informationen oder Dokumente, die ein Gericht in Verbindung mit seinen Justizverfahren sammelt, entgegennimmt, verwahrt, pflegt oder archiviert[162]. Zur Gerichtsakte gehören alle Unterlagen einer „Fallakte" (Schriftsätze, Anklageschriften, Beweisstücke, Haftbefehle und gerichtliche Entscheidungen)[163], Informationen und Unterlagen zum Verfahrensgang in Verbindung mit einem einzelnen Gerichtsverfahren[164] sowie weitere Informationen. Gemeint sind Gerichtsakten, zu denen die Öffentlichkeit (mutmaßlich) Zugang hat.

---

[155] In verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen und Maßnahmen des Gewohnheitsrechts („common law") enthalten.
[156] Siehe die Erläuterung zu Punkt 4.2. der Modellstrategie, op. cit.
[157] Soweit nicht anders angegeben.
[158] Punkt 1.2.1 der Modellstrategie, op. cit.
[159] Die Modellstrategie ist technologisch neutral und sollte an die Möglichkeiten aufkommender Technologien angepasst werden können.
[160] Punkt 1.2.3 der Modellstrategie, op. cit.
[161] Punkt 1.3.1 der Modellstrategie, op. cit.
[162] Punkt 1.3.3 der Modellstrategie, op. cit.
[163] Punkt 1.3.2 der Modellstrategie. Im Grunde werden in der Fallakte alle Unterlagen abgelegt, die eine Rechtssache des Gerichts betreffen.
[164] Ausdrücklich ausgenommen von der Definition der Gerichtsakte sind Unterlagen, die sich nicht auf ein einzelnes Gerichtsverfahren beziehen und gegebenenfalls von Mitarbeitern der Gerichte gepflegt werden, aber nicht in Verbindung mit gerichtlichen Verhandlungen stehen, wie Unterlagen über Lizenzen und staatlichen Grundbesitz, Informationen die Leitung und Verwaltung des Gerichts betreffend (z. B. Schulungsmaßnahmen im Justizbereich), die Terminierung von Richtern und Verfahren oder statistische Angaben zu Rechtsprechungstätigkeiten, jegliche persönlichen Aufzeichnungen, Vermerke, Entwürfe oder ähnliche Unterlagen oder Informationen, die von Richtern, Gerichtsbeamten oder anderen Mitarbeitern des Gerichts ausgearbeitet und verwendet werden.

Die Modellstrategie befasst sich auch mit der Frage der Identifizierungsmerkmale persönlicher Daten (*Personal Data Identifiers*). Diese werden von Organen und Einrichtungen genutzt, um die Identität einer Person über ihren Eigennamen hinaus festzustellen, und ermöglichen üblicherweise den direkten Kontakt mit dieser Person. Da es sich dabei um den für jede Person wichtigsten und wertvollsten Teil der persönlichen Informationen handelt, würde der uneingeschränkte Zugang der Öffentlichkeit zu dieser Art von Personendaten zu einer ernsthaften Bedrohung für die persönliche Sicherheit führen und Gefahren wie Identitätsklau, Stalking und Belästigung Vorschub leisten. Der Begriff „Identifizierungsmerkmale persönlicher Daten" bezieht sich laut Modellstrategie auf persönliche Informationen, die in Kombination untereinander oder mit dem Namen einer Person die direkte Identifizierung dieser Person ermöglichen und damit eine ernsthafte Bedrohung für die persönliche Sicherheit dieser Person darstellen. Diese Informationen umfassten: a) Geburtstag und -monat; b) Adressen (z. B. Wohnanschrift, Postanschrift oder E-Mail-Adresse); c) einmalige Ziffernfolgen (z. B. Telefon-, Sozialversicherungs-, Kontonummern); und d) biometrische Daten (z. B. Fingerabdrücke, Gesichtsbild). Der Name einer Person gehöre nicht zu den Identifizierungsmerkmalen persönlicher Daten.[165] Der Begriff „persönliche Informationen" wird weiter definiert als Informationen über eine identifizierbare natürliche Person[166] und sollte in seiner allgemeinen Bedeutung verwendet werden: Informationen über eine identifizierbare natürliche Person höben eine Person als einzigartiges Individuum hervor, erlaubten die Identifizierung einer Person oder versetzten einen Dritten in die Lage, etwas über diese Person in Erfahrung zu bringen[167]. Je nach Kontext werden bestimmte persönliche Informationen als privat und andere wiederum als öffentlich betrachtet. Die Modellstrategie erkennt an, dass durch Bestimmungen für den Zugang zu Gerichtsakten der Umfang der persönlichen Informationen in den Gerichtsunterlagen auf das Maß beschränkt werden sollte, das für die Durchführung des Verfahrens erforderlich ist.

Da davon ausgegangen wird, dass die oben genannten Gefahren in der Regel dann auftreten, wenn Elemente mit Bezug zu persönlichen Informationen mit dem Namen einer Person kombiniert werden, wird der Name einer Person per se nicht als Identifizierungsmerkmal persönlicher Informationen angesehen.

Wie bereits ausgeführt, besteht ein Ziel der Modellstrategie darin, der Öffentlichkeit den Zugang zu Gerichtsakten zu ermöglichen und gleichzeitig die Privatsphäre des Einzelnen und andere Werte zu wahren (z. B. Geschäftsgeheimnisse usw.). Aus diesem Grund bezieht sich ein erheblicher Teil der Bestimmungen auf verschiedene Arten des Fernzugriffs.

Der Begriff „Registrierter Zugang" bezeichne den Zugang, der die Identifizierung der Person erfordere, der bestimmte Zugangsrechte gewährt werden. Bei dieser Art des Zugangs könne auch eine Protokollierung der Anfragen erfolgen, die von der Person während einer Sitzung gestellt werden.[168] In der Erläuterung zu diesem Punkt der Modellstrategie wird weiter ausgeführt, dass der registrierte Zugang ein technisches Mittel zur Gewährung unterschiedlicher Grade des Zugangs zu identifizierten Personen in Übereinstimmung mit der Zugangspolitik sei. Die Person müsse mithilfe einer Benutzerkennung und eines Passworts ihre Identität nachweisen, entweder als Einzelperson oder als Mitglied einer Organisation. Der registrierte Zugang könne auch zur Nachverfolgung der Aktivitäten dieser Person während einer protokollierten Sitzung genutzt werden. Das Protokoll könne Aufzeichnungen zu allen gestellten Anfragen und

[165] Punkt 1.3.7 der Modellstrategie, op. cit.
[166] Punkt 1.3.8 der Modellstrategie, op. cit.
[167] Siehe die Erläuterung zu Punkt 1.3.8 der Modellpolitik, op. cit.
[168] Punkt 1.3.9 der Modellstrategie, op. cit.

eingesehenen Informationen enthalten. Auf diese Weise lasse sich prüfen, ob das Recht einer Person auf Zugang unrechtmäßig oder missbräuchlich genutzt wurde. Selbstverständlich sollte die Benutzernachverfolgung auf strengen Datenschutzbestimmungen beruhen, über die die Benutzer aufzuklären seien. Durch diese Datenschutzbestimmungen sollte mindestens sichergestellt werden, dass nur notwendige Informationen erhoben werden, dass das Protokoll vertraulich behandelt wird und nur von einer begrenzten Anzahl von berechtigten Gerichtsmitarbeitern eingesehen werden kann, und zwar nur im Bedarfsfall, um festzustellen, ob der Benutzer gegen die Zugangsbedingungen verstoßen oder andere unrechtmäßige oder missbräuchliche Aktivitäten durchgeführt hat[169].

In der Modellstrategie wird der registrierte Zugang als mögliche Bedingung in speziellen Zugangsvereinbarungen verwendet, insbesondere für den erweiterten Fernzugang, um in Fällen, in denen der Zugang nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt wird, die Erfüllung dieser Voraussetzungen sicherzustellen.

Im Sinne der Modellstrategie bedeutet Fernzugang die Möglichkeit des Zugangs zu Gerichtsakten, ohne am Aufbewahrungsort der Unterlagen persönlich anwesend sein oder die Hilfe von Gerichtsbediensteten in Anspruch nehmen zu müssen[170]. Diese Begriffsbestimmung beschreibt das Konzept, das üblicherweise für den Fernzugang zu einem elektronischen Informationsspeicher verwendet wird, der über das Internet oder eine andere Form der Fernverbindung verfügbar ist. Nicht erfasst wird dabei der Zugang per Telefon (z. B. wenn eine Person einen Mitarbeiter des Gerichts anruft und um die Erstellung und postalische Zusendung einer Abschrift einer Gerichtsakte ersucht), der wie jede andere Art des Zugangs vor Ort im Gerichtsgebäude behandelt wird, da von ihm ebenfalls ein sehr geringes Risiko ausgeht. Jedoch bleibt es den Gerichten auf eigenen Wunsch unbenommen, die herkömmlichen Mittel des Fernzugangs in ihre Zugangspolitik aufzunehmen.

Vom Fernzugang geht eine größere Gefahr für die Privatsphäre und die Sicherheit aus, da das Gericht zur Bereitstellung des Zugangs auf Technologien zurückgreifen muss und keine Gerichtsmitarbeiter beteiligt sind, um die einzelnen Anträge auf Zugang zu prüfen. Diese Art des Zugangs erfordert daher in der Regel spezielle Schutzmaßnahmen und kann durch zusätzliche Bedingungen in den Zugangsvereinbarungen geregelt werden.

Ein Großteil der Verantwortung für die Weitergabe von persönlichen Informationen wird in der Modellstrategie den Parteien selbst übertragen. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass in den von ihnen vorgelegten Unterlagen nur solche Informationen offengelegt werden, die für die Durchführung des Verfahrens notwendig sind[171]. Die Vorschriften zur Einreichung von Unterlagen untersagen die Erfassung unnötiger Identifizierungsmerkmale persönlicher Daten und anderer persönlicher Informationen in der Gerichtsakte[172]. Daher ist die Öffentlichkeit (einschließlich der Vertreter des Justizsystems) von den Gerichten darüber zu unterrichten, in welchem Maße Informationen aus den Gerichtsakten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und welche Maßnahmen ergriffen werden,

[169] Siehe die Erläuterung zu Punkt 1.3.9 der Modellstrategie, op. cit.
[170] Punkt 1.3.10 der Modellstrategie, op. cit.
[171] Punkt 2.2 der Modellstrategie, op. cit: Dort heißt es zu den Pflichten der Parteien: Bei der Vorbereitung der Verteidigungsschrift, der Anklageschrift und anderen Unterlagen, die zur Aufnahme in die Fallakte bestimmt sind, liegt es in der Verantwortung der Parteien, die Offenlegung von Identifizierungsmerkmalen persönlicher Daten und anderen persönlichen Informationen auf das für die Verfahrensführung notwendige Maß zu beschränken.
[172] Punkt 2.1 der Modellstrategie, op. cit., wird festgelegt, dass die entsprechenden Informationen nur dann erfasst werden, wenn es für die Verfahrensführung erforderlich ist, und, sofern möglich, nur für die Zeit, für die die Information notwendigerweise Bestandteil der Gerichtsakte sein muss."

um ihre persönlichen Informationen im Rahmen der Modellstrategie zu schützen.[173]. Tritt eine Person als Partei oder als Zeuge in das Gerichtsverfahren ein, sollte sie über die wesentlichen Punkte des Umgangs mit ihren persönlichen Daten aufgeklärt werden. Zu diesem Zweck könnte ihnen eine Broschüre mit einer Zusammenfassung der Zugangspolitik ausgehändigt werden. In besonderem Maße ist dabei auf die öffentliche Zugänglichkeit von Dokumenten hinzuweisen, die über das Internet einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, insbesondere gerichtliche Entscheidungen. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass allen Verfahrensbeteiligten das zu erwartende Datenschutzniveau bewusst gemacht oder, in einigen Fällen, bestätigt wird[174]. In diesem Sinne trage die Justizbehörde die Verantwortung für die Vermeidung der Freigabe von Identifizierungsmerkmalen persönlicher Daten und die Beschränkung der Freigabe persönlicher Informationen auf das notwendige und für den Zweck des Dokuments erhebliche Maß[175].[176]

Wie bereits ausgeführt, haben die Mitglieder der Öffentlichkeit ein präsumptives Recht auf Zugang zu allen Gerichtsunterlagen.[177] Um diesen Grundsatz in der Praxis nicht abzuschwächen, ist in der Gebührenordnung festgelegt, dass durch die anfallenden Kosten der Zugang zu den Gerichtsakten nicht beeinträchtigt werden darf[178]. Die Modellstrategie erkennt an, dass ein auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittener Zugang zu Gerichtsinformationen in elektronischer Form den Erwerb und Betrieb fortschrittlicher Informationsmanagementsysteme und damit eine entsprechende Kostenbeteiligung der Benutzer erforderlich macht. In diesem Fall jedoch geht die Modellstrategie davon aus, dass sich die Implementierung solcher Systeme mittel- und langfristig positiv auswirken wird und Fallverwaltungssysteme insgesamt zu Einsparungen beitragen könnten. Letztere könnten wiederum dem Ziel dienen, die Gerichte transparenter zu gestalten, und zu sinkenden Zugangsgebühren führen. In jedem Fall kann die Öffentlichkeit die herkömmlichen Arten des Zugangs vor Ort im Gericht auch weiterhin ohne zusätzliche Kosten nutzen[179].

Zum Grundsatz der transparenten Gerichte wird weiter ausgeführt, dass Mitglieder der Öffentlichkeit berechtigt seien, über die Existenz einer Fallakte in Kenntnis gesetzt zu werden, und zwar auch dann, wenn die Fallakte versiegelt ist oder ihre Veröffentlichung durch eine Anordnung untersagt wird[180]. Die Aufklärung der Öffentlichkeit über die Existenz einer Fallakte ist eine Mindestanforderung hinsichtlich der Transparenz der Gerichte und umso wichtiger, wenn die Akte versiegelt ist. In solchen Fällen sollte die Existenz der Fallakte jedoch auf eine Weise bekanntgemacht werden, die nicht mit der Freigabe ihres Inhalts einhergeht. Jedoch können aufgrund der Tatsache, dass andere Rechtsvorschriften zum Zugang zu Gerichtsakten weiterhin anwendbar bleiben, Informationen zur Existenz einer Akte auch unter gesetzliche oder gewohnheitsrechtliche Bestimmungen fallen, die die Offenlegung der Existenz

[173] Punkt 7 der Modellstrategie, op. cit.
[174] Siehe die Erläuterung zu Punkt 7 der Modellstrategie, op. cit.
[175] Punkt 2.3 der Modellstrategie, op. cit.
[176] Die Verpflichtung zur Beschränkung der persönlichen Informationen in der Gerichtsakte liegt bei den Personen, die die zur Aufnahme in die Akte vorgesehenen Dokumente ausarbeiten oder vorbereiten, da diese Personen am besten befähigt sind, sich der Existenz dieser Informationen bewusst zu sein. Auch Personen im Richteramt sollten sich bei der Formulierung des Urteils an ein vom kanadischen Justizrat herausgegebenes Dokument mit dem Titel „Use of Personal Information in Judgments and Recommended Protocol" (Verwendung persönlicher Informationen in Urteilen und Empfehlungen zur Vorgehensweise) halten.
[177] Punkt 4.1 der Modellstrategie, op. cit.
[178] Punkt 4.2 der Modellstrategie, op. cit.
[179] Siehe die Erläuterung zu Punkt 4.2 der Modellstrategie, op. cit.
[180] Punkt 4.3 der Modellstrategie, op. cit.

einer Akte untersagen. Dies betrifft z. B. alle anwendbaren Bestimmungen zur nationalen Sicherheit.[181]

Die Modellstrategie ermöglicht den allmählichen Übergang von Dokumenten in Papierform (herkömmliche Art des Zugangs) zu digitalen Dokumenten (fortschrittlichere Technologien) und trägt gleichzeitig dem möglichen Wunsch der Gerichte Rechnung, eigene Festlegungen zu den Arten des Zugangs zu treffen, die es der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt, z. B. in Papierform, auf elektronischem Wege oder beides[182]. Daher wird in Punkt 4.4 festgelegt, dass Mitglieder der Öffentlichkeit zum Zugang zu Gerichtsakten in dem Format berechtigt sind, in dem sie vorliegen.

Die bloße Gewährung von Zugang (von einem entfernten Ort aus oder vor Ort im Gericht) zu Gerichtsakten für die Öffentlichkeit ist nicht ausreichend. Auch Suchfunktionen sollten für Benutzer mit Zugang zu Gerichtsakten zur Verfügung stehen. Die Verfügbarkeit von Suchwerkzeugen sollte von der Art der Gerichtsakte abhängig gemacht werden, auf die der Zugriff erfolgt, sowie vom bestehenden Risiko der unsachgemäßen Verwendung persönlicher Informationen in Verbindung mit der angebotenen Zugangsmöglichkeit. Die Suchwerkzeuge könnten technisch zum Beispiel so gestaltet werden, dass die Aggregation von Informationen nur eingeschränkt möglich ist (etwa indem die Suche auf bestimmte Informationsbereiche eingegrenzt und keine Volltextsuche gestattet wird).

Die Modellstrategie enthält spezielle Empfehlungen, welche Suchfunktionen der Öffentlichkeit abhängig von der Art der Unterlagen und des Zugangs zur Verfügung gestellt werden sollten.[183] Die Öffentlichkeit soll Zugang zu allen gerichtlichen Entscheidungen[184] erhalten, und zwar vor Ort und auch, sofern verfügbar, über Fernzugang. Im Zusammenhang mit Gerichtsurteilen ist die Frage des Schutzes sensibler Daten (persönliche Informationen[185]) in Kanada noch immer umstritten. Da keine bundesrechtlichen Vorschriften zum Zugang zu Gerichtsakten bestehen, werden Beschränkungen bei der Veröffentlichung und Verbreitung einzelfallbezogen durch die Richter selbst geregelt. Diese Praxis führt innerhalb von Kanada zu erheblichen Unterschieden bei der Bewertung der Risiken im Zusammenhang mit der Veröffentlichung sensibler persönlicher Informationen. Viele Rechtsprechungsorgane gewähren den entsprechenden Schutz jedoch bereits im Wege von Rechtsvorschriften. In Gerichtsbarkeiten ohne diesbezügliche Beschränkungen sind die Richter in manchen Fällen zurückhaltend bei der Veröffentlichung von vollständigen Texten von Entscheidungen im Internet[186]. Bei der Recherche in Urteilen wird die Nutzung der leistungsstärksten verfügbaren Suchfunktionen empfohlen, und zwar sowohl bei der Feldsuche (z. B. nach Verfahrensnummer, Zeitpunkt der Entscheidung, Name der Rechtssache usw.) als auch bei der Volltextsuche.[187] Als bewährte Verfahrensweise bei Urteilen, die im Internet veröffentlicht werden, gilt die Verhinderung der Indexierung und der Cache-Speicherung durch sogenannte Webrobots oder

[181] Siehe die Erläuterung zu Punkt 4.3 der Modellstrategie, op. cit.
[182] Siehe die Erläuterung zu Punkt 4.4 der Modellstrategie, op. cit.
[183] Ebd.
[184] Vorbehaltlich jedes gesetzlichen oder gerichtlich angeordneten Veröffentlichungsverbots.
[185] Zum Beispiel bei Urteilen, die in bestimmten Kategorien von Rechtssachen persönliche Informationen über beteiligte gefährdete Personen, etwa über schutzbedürftige Kinder und Erwachsene, enthalten.

[186] Der kanadische Justizrat setzt sich mit dieser Frage im vorgenannten Dokument „Use of Personal Information in Judgments and Recommended Protocol" (Verwendung persönlicher Informationen in Urteilen und Empfehlungen zur Vorgehensweise) auseinander.
[187] Siehe die Erläuterung zu Punkt 4.6.1 der Modellstrategie, op. cit.

Spiders[188]. Durch die Indexierung und Cache-Speicherung von Gerichtsinformationen sind diese selbst dann abrufbar, wenn nicht gezielt nach Gerichtsakten gesucht wird, da über die gängigen Suchmaschinen Gerichtsurteile auch unbeabsichtigt gefunden werden können. Überdies ist eine gerichtliche Entscheidung, die von der Suchmaschine in einem Cache gespeichert wird, für Internetnutzer auch dann noch zugänglich, wenn ein Gericht beschließt, die öffentliche Zugänglichkeit des Urteils zu widerrufen. Durch die Einführung sehr einfacher technologischer Standards lassen sich solche Probleme vermeiden[189].[190]

Auch zu den Informationen im Verfahrensregister soll der Öffentlichkeit weitreichender Zugang gewährt werden, da sie von wesentlicher Bedeutung für die Sicherstellung der Transparenz von Gerichtsverfahren sind. Deshalb ist für die im Verfahrensregister enthaltenen Informationen der Zugang vor Ort und, sofern verfügbar, der Fernzugang unter der Voraussetzung sicherzustellen, dass kein Fernzugriff auf Identifizierungsmerkmale persönlicher Daten erfolgen kann.[191] Für die Zwecke, die eng mit dem Grundgedanken des transparenten Gerichts verbunden sind, wird in den meisten Fällen die Suche nach der Verfahrensnummer, den Namen der Parteien und der Art des Verfahrens in den meisten Fällen ausreichend sein. Die Volltextsuche dürfte in der Regel nicht erforderlich und in bestimmten Fällen sogar unangebracht sein.

Der Ansatz der Modellstrategie für den Fernzugang zu Fallakten könnte auf den ersten Blick etwas zurückhaltend wirken. Dazu heißt es, dass Mitgliedern der Öffentlichkeit der Zugang vorbehaltlich anderer Regelungen in dieser Zugangsstrategie nur vor Ort gewährt werde.[192] Liest man die Bestimmung jedoch in Verbindung mit anderen Vorschriften, zeigt sich, dass der Ansatz keine so starke Einschränkung bedeutet, da durch die einzelnen Gerichte folgende Festlegungen getroffen werden können: i) bestimmte Gerichtsakten sind per Fernzugang abrufbar; ii) Personen mit erweiterten Zugangsrechten erhalten Zugang zu diesen Gerichtsakten oder iii) bestimmte Arten von Unterlagen sind über Fernzugang abrufbar[193].

---

[188] Suchmaschinen (wie Google, Bing, Yahoo usw.) verwenden Spiders (eine Anwendung, die Webseiten durchsucht und sie in einer Datenbank speichert), um das Internet zu durchsuchen (engl. auch: „to spider") und die Cache-Version jeder Website in ihrem Index im Rechenzentrum der Suchmaschine zu speichern. Eine solche Cache-Version ist nicht nur aus verschiedenen Gründen problematisch (Urheberrecht, Datenschutz, sensible Daten), sondern kann darüber hinaus vom Inhaber der Daten oder der Ursprungswebsite nicht geändert werden. Da die Cache-Daten im Rechenzentrum der Suchmaschine gespeichert werden, kann die Seite vom Inhaber der Daten (Webmaster der Website, Autor der Datei oder Webseite) nicht entfernt werden. Wird beispielsweise ein Urteil mit vertraulichen Daten veröffentlicht und die entsprechende Website von der Suchmaschine indexiert, das heißt in ihrem Rechenzentrum abgespeichert, bevor der Webmaster die Daten entfernen konnte, kann die entsprechende Seite von einem Mitglied der Öffentlichkeit über eine Suchmaschine gefunden und die enthaltene Information gelesen werden, selbst wenn die Daten von ihrem Inhaber von der Ursprungswebsite entfernt wurden. Das heißt also, dass ein Dokument, nachdem es von der Ursprungswebsite entfernt wurde, in Suchmaschinen weiterhin als Suchergebnis erscheint und dass vertrauliche Daten, nachdem sie von der Ursprungswebsite entfernt wurden, weiterhin über die Suchmaschinen abrufbar sind.
Zur Vorbeugung solcher Fälle können Suchmaschinen am Durchsuchen von Websites oder Teilen von Websites gehindert werden. Webspiders müssen die in der Datei robots.txt festgelegten Regeln einhalten. Ein Beispiel für eine solche Datei kann auch auf der Website des EP abgerufen werden: http://www.europarl.europa.eu/robots.txt. Eine solche Robot-Datei wird vom Spider einer Suchmaschine gelesen und legt fest, ob die Seite von Webspiders durchsucht werden kann oder nicht. Leider halten sich nicht alle Spiders an die in den robots.txt-Dateien festgelegten Regeln.
[189] Siehe die Regelungen im Robots-Exclusion-Protokoll und im Robots META Tag Standard, online unter: http://www.robotstxt.org/wc/exclusion.html.
[190] Siehe die Erläuterung zu Punkt 4.6.1 der Modellstrategie, op. cit.
[191] Punkt 4.6.2 der Modellstrategie, op. cit.
[192] Zweiter Teil von Punkt 4.6.3 der Modellstrategie, op. cit.
[193] Die Modellstrategie räumt den einzelnen Gerichten die Möglichkeit ein, einige Arten von Unterlagen der Öffentlichkeit über Fernzugang verfügbar zu machen, wenn dadurch keine ernsthafte Gefahr für die Privatsphäre einzelner Personen, die Sicherheit oder die geordnete Rechtspflege entsteht. Wird

Gegen die Gewährung eines allgemeinen Fernzugangs zu Fallakten sprechen praktische Erwägungen. Der Modellstrategie ist zu entnehmen, dass die Unterlagen einer Fallakte (Schriftsätze, Anklageschrift, Beweisstücke, Haftbefehle und gerichtliche Entscheidungen) Informationen wie Identifizierungsmerkmale persönlicher Daten und andere personenbezogene Daten, unternehmensbezogene Angaben, Einzelheiten über die finanzielle Situation und den Gesundheitszustand von Einzelpersonen, eidesstaatliche Erklärungen, Beweisstücke enthielten, von denen viele für die Verfahrensführung nur teilweise von Bedeutung seien. Die Prozessakten enthielten unter Umständen auch unbegründete und zuweilen unerhörte Anschuldigungen, die kaum zu einem Verständnis der Öffentlichkeit über das Gerichtsverfahren beitrügen oder sogar verleumderischer Natur seien. Infolgedessen bestünden im Zusammenhang mit dem unbeschränkten[194] Fernzugang zu Materialien, die Teil der Fallakte sind, zahlreiche Bedrohungen für die Rechte und Interessen von Einzelpersonen und Öffentlichkeit, während der Nutzen für den Grundsatz der Transparenz der Gerichte häufig unklar sei.[195]

Es ist darauf hinzuweisen, dass gemäß der Modellstrategie jedes Mitglied der Öffentlichkeit Zugang zu einem Teil der Gerichtsakte beantragen kann, der ansonsten einschränkt ist[196]. Da es möglich sein sollte, die Zugangsbestimmungen an die besonderen Bedürfnisse bestimmter Mitglieder der Öffentlichkeit anzupassen und da das Interesse bestimmter Personengruppen an einem erweiterten Zugang absehbar ist (z. B. Wissenschaftler, Forscher auf dem Gebiet Recht und Angehörige der Rechtsberufe, Journalisten, wobei grundsätzlich jedem Mitglied der Öffentlichkeit ein entsprechender Antrag freigestellt sein sollte), werden von den Gerichten gegebenenfalls auf diese Benutzergruppen zugeschnittene Zugangsvereinbarungen vorgesehen. Bei der Gewährung eines erweiterten Zugangs gelten üblicherweise die Bestimmungen einer „Zugangsvereinbarung[197]“ (es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Modellstrategie eine solche Vereinbarung nicht vorschreibt). Bei der Gewährung von elektronischem Fernzugang zu Fallakten sollte eine Bestimmung eingefügt werden, die das massenhafte Herunterladen von Dateien verbietet.[198]

Der Antrag auf erweiterten Zugang ist in der vom Gericht vorgeschriebenen Form zu stellen. Die Modellstrategie schreibt drei Kriterien vor, auf deren Grundlage über die Gewährung des erweiterten Zugangs zu entscheiden ist, sowie die festzulegenden speziellen Bedingungen. Die drei Kriterien entsprechen einer Kombination aus drei unterschiedlichen Prüfungen: a) eine Prüfung des Kausalzusammenhangs; b) eine Prüfung zur Risikobewertung und c) eine Prüfung zur Verfügbarkeit von Abhilfemaßnahmen.[199]

---

von einem Gericht der Fernzugang zu bestimmten Arten von Unterlagen gewährt, sollten seine Zugangsbestimmungen Unterabschnitte enthalten, in denen diese Akten aufgeführt werden.

[194] Eigene Hervorhebung.

[195] Siehe die Erläuterung zu Punkt 4.6.3 der Modellstrategie, op. cit.

[196] Siehe den ersten Satz von Punkt 5.1 der Modellstrategie, op. cit.

[197] Eine solche Vereinbarung kann Bestimmungen enthalten, mit denen vor allem weitestgehend die Gefahr verringert werden soll, dass mithilfe eines erweiterten Zugangs die Rechte auf Privatsphäre und Sicherheit von Einzelpersonen oder die geordnete Rechtspflege beeinträchtigt werden. Diese Bedingungen könnten Festlegungen zu den Rechten und Pflichten der Benutzer bezüglich des registrierten Zugangs, der anfallenden Gebühren usw. enthalten.

[198] Siehe die Erläuterung zu Punkt 5.1 der Modellstrategie, op. cit.

[199] Bei der Entscheidung über die Gewährung eines erweiterten Zugangs seien die folgenden Kriterien zu berücksichtigen: a) der Zusammenhang zwischen dem Zweck, für den der Zugang gewünscht wird, und der Begründung für das verfassungsmäßige Recht auf offene Gerichte; b) die potenzielle nachteilige Auswirkung auf die Rechte von Einzelpersonen und auf die ordnungsgemäße Rechtspflege im Fall der Stattgabe des Antrags; und c) die Angemessenheit der bestehenden rechtsverbindlichen und nicht rechtsverbindlichen Normen und der Abhilfemaßnahmen bei Verstößen gegen sie im Fall des unsachgemäßen Gebrauchs der Informationen, die in den Gerichtsakten enthalten sind, zu denen Zugang gewährt wird. Dies umfasse, sei aber nicht beschränkt auf, bestehende Datenschutzgesetze

Ein Sonderfall des erweiterten Zugangs ist der weitgehend unbeschränkte Zugang (*bulk access*). Bei dieser Art des Zugangs kann systematisch und direkt auf alle oder einen erheblichen Teil der Informationen und Unterlagen einer Gerichtsakte, einschließlich zusammengestellter Informationen, zugegriffen werden. Während die Gerichte einer Verpflichtung zur Gewährung des (normalen) erweiterten Zugangs unterliegen, ist dies beim weitgehend unbeschränkten Zugang nicht der Fall[200]. Wird vom Gericht jedoch der weitgehend unbeschränkte Zugang gewährt, sollte eine besondere Zugangsvereinbarung zwischen dem Gericht und dem Antragsteller mit folgenden Bedingungen getroffen werden: a) die Korrektheit der Informationen sollte regelmäßig durch Vergleichen mit dem Ursprungstext in der Gerichtsakte geprüft werden, wenn die Informationen veröffentlicht oder weitergegeben werden sollen; und b) jegliche Nutzung der in der Gerichtsakte enthaltenen Informationen sollte unter Einhaltung der regionalen und bundesstaatlichen Gesetzgebung zu Datenschutz und Kreditauskunft sowie allen anderen anwendbaren Rechtsvorschriften erfolgen.[201] Das Gericht kann für diese Art des Zugangs auch eine Registrierung zur Bedingung machen.

Einzelpersonen oder private und staatliche Organisationen beantragen den weitgehend unbeschränkten Zugang für ganz unterschiedliche Zwecke, von der akademischen Forschung bis zur kommerziellen Veröffentlichung. Traditionell erhalten den weitgehend unbeschränkten Zugang zu Gerichtsurteilen die Herausgeber von Fallrechtssammlungen, da ihr Verwendungszweck eng mit dem Grundsatz des offenen Zugangs verbunden ist. Eine Vielzahl von Stellen kann ein berechtigtes Interesse am weitgehend unbeschränkten Zugang nicht nur zu Gerichtsurteilen, sondern auch zu Fallakten haben, darunter statistische Ämter, Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen, private Ermittler usw. Dennoch sollte diese Art des Zugangs nur in Gerichtsbarkeiten gewährt werden, in denen die Nutzung der Informationen durch die Antragsteller so reguliert wird, dass die ordnungsgemäße Rechtspflege sowie die Rechte und Interessen der Beteiligten in Gerichtsverfahren nicht beeinträchtigt werden.

Einen besonderen Stellenwert nimmt in der Modellstrategie die Vorstellung ein, dass sich jede auf ihr beruhende Zugangspolitik fortlaufend weiterentwickeln sollte. Die Zugangsbestimmungen müssen Leitlinien enthalten, die ihre fortlaufende Überarbeitung und Weiterentwicklung sicherstellen. Zudem sollten sie im Zuge von Veränderungen des spezifischen Umfelds eines Gerichts an dieses angepasst werden können[202]. Zu diesem Zweck sollte ein Lenkungsausschuss mit Vertretern aller relevanten Dienststellen des Gerichts eingerichtet werden, der für die unterschiedlichen Aspekte der Überarbeitung und Weiterentwicklung der Zugangsrichtlinien zuständig ist, einschließlich ihrer Umsetzung, Bewertung, Überprüfung, Änderungsempfehlungen, der Verbreitung und Einholung/Entgegennahme von Stellungnahmen[203].

Im Zuge der Umsetzung der Modellstrategie hat der Oberste Gerichtshof von Kanada im Februar 2009 seine eigenen Richtlinien zum Zugang zu Gerichtsakten eingeführt[204].

---

und berufsständische Normen wie die journalistische Ethik. Siehe Punkt 5.1 der Modellstrategie, op. cit.

[200] Erster Teil von Punkt 5.2 der Modellstrategie, op. cit.: Dort heißt es, das Gericht könne den weitgehend unbeschränkten Zugang zu einem Teil oder der Gesamtheit der Gerichtsakte gewähren.

[201] Zweiter Teil von Punkt 5.2 der Modellstrategie, op. cit.:

[202] Siehe die Erläuterung zu Punkt 8 der Modellstrategie, op. cit.

[203] Punkt 8 der Modellstrategie, op. cit.

[204] Supreme Court of Canada: „Access to Court Records: Policy for Access to Supreme Court of Canada Court Records" (Zugang zu Gerichtsakten: Richtlinien für den Zugang zu Gerichtsakten des Obersten Gerichtshofs von Kanada), abrufbar unter: http://www.scc-csc.gc.ca/case-dossier/rec-doc/pol-eng.asp#s31.

5. RECHT AUF ZUGANG ZU DOKUMENTEN IN DER EU

5.1. Hintergrund

In der EU haben sich im Laufe der Zeit auf institutioneller Ebene einige maßgebliche Veränderungen vollzogen. Die Vorgänger der EU – die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Europäische Atomgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl – waren bezüglich der Freigabe von Informationen weitgehend undurchsichtig. Ihre Treffen fanden häufig im Geheimen statt, und die Protokolle wurden nicht veröffentlicht. Überdies wurde der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Gemeinschaften nicht durch allgemeingültige Bestimmungen geregelt, sondern ließ umfassenden und oft willkürlichen Ermessensspielraum.[205]

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde der erste größere Schritt hin zu größerer Offenheit getan. Er enthielt eine Erklärung über das Recht auf Zugang zu Informationen[206], in der es heißt: „Die Konferenz ist der Auffassung, daß die Transparenz des Beschlußverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt. Die Konferenz empfiehlt daher, daß die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen." Die Erklärung wurde durch die Annahme eines Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten in den Jahren 1993[207] bzw. 1994[208] in Kraft gesetzt.[209] Dem Verhaltenskodex liegt der allgemeine Grundsatz zugrunde, dass „[d]ie Öffentlichkeit […] möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates [erhält]." Das Europäische Parlament verabschiedete seine eigenen Vorschriften zum Zugang der Öffentlichkeit, in denen es heißt: „[d]ie Öffentlichkeit erhält gemäß den Bedingungen dieses Beschlusses Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments."[210]

Weder die Erklärung noch der Verhaltenskodex[211] begründen einen ausdrücklichen Rechtsanspruch auf Zugang zu offiziellen Informationen der Kommission und des Rates, und der Gerichtshof lehnte eine diesbezügliche Auslegung der Dokumente ab.[212] Durch den Vertrag von Amsterdam hingegen wurde dieses Recht in Artikel 255 effektiv anerkannt, demzufolge jede natürliche

---

[205] ARTIKEL 19, op. cit., S. 33.
[206] Beigefügt als Erklärung 17 zur Schlussakte zum Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet in Maastricht am 7. Februar 1992 (ABl. C 191 vom 29.7.1992).
[207] **93/731/EG: Beschluß des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (ABl. L 340 vom 31.12.1993).**
[208] 94/90/EGKS, EG, Euratom: Beschluß der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46 vom 18.2.1994, S. 58).
[209] 93/730/EG: Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissiondokumenten (ABl. 1993 L 340, S. 41).

[210] 97/632/EG KS, EG, Euratom: Beschluß der Kommission vom 10.07.97 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 263 vom 25.9.1997, S. 27).

[211] Vom rechtlichen Standpunkt aus stellte der Verhaltenskodex eine Sammlung interner Regelungen verwaltungsrechtlicher Natur und keine verbindliche EU-Rechtsvorschrift dar.
[212] Siehe Rechtssache C-58/94 Niederlande gegen Rat der EU, ECR I-2169. Die Niederlande erhoben Klage, um den betreffenden Verhaltenskodex teilweise für nichtig zu erklären. Nach dem Urteil des EuGH stellt der Verhaltenskodex keinen Akt dar, der Rechtswirkungen erzeugt, und kann daher nicht als anfechtbare Handlung aufgefasst werden. Das Gericht betonte, dass der Kodex lediglich das Einvernehmen zwischen der Kommission und dem Rat über die Grundsätze für den Zugang zu Dokumenten der beiden Organe widerspiegelt, wobei sie aufgefordert werden, diese Grundsätze durch spezifische Vorschriften zu verwirklichen. Durch diese Forderung werde das Recht von Einzelpersonen in keiner Weise beschränkt.

oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission hat. Um diesem Vertragsrecht Wirksamkeit zu verschaffen, verabschiedete der Rat eine Verordnung über den Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, die den Verhaltenskodex und die Regelungen des Europäischen Parlaments zum Zugang der Öffentlichkeit ersetzte.[213] Im Vertrag von Lissabon wurde diese Bestimmung mit Verfassungsrang in Artikel 15 AEUV beibehalten. Ihr Anwendungsbereich wurde jedoch erweitert, um einem Konzept der Offenheit und Transparenz Rechnung zu tragen, das über den bloßen Zugang der Öffentlichkeit zu offiziellen Dokumenten hinausgeht. Sie besagt, dass mit dem Ziel, eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, nicht nur die Organe der EU, sondern auch ihre Einrichtungen und sonstigen Stellen unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit handeln sollen[214].

Der Beitrag des AEUV ist von zweifacher Bedeutung. Zum einen wird die Beschränktheit des Rechts auf Zugang zu Dokumenten aufgehoben, indem es nicht länger isoliert besteht. Stattdessen wird es in einen neuen Kontext gestellt, der seiner Bedeutung und seinem Gewicht besser gerecht wird. Der Vertrag von Lissabon stellt eine freie Beziehung zwischen drei verwandten Begriffen her: dem Grundsatz der Offenheit, dem Grundsatz der Transparenz und dem Recht auf Zugang zu Dokumenten. Aus Artikel 15 AEUV geht deutlich hervor, dass der Grundsatz der Offenheit das transparente Handeln der Organe voraussetzt, damit das Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten ausgeübt werden kann.[215] Zum anderen ist das Recht auf Zugang zu Dokumenten, wie oben bereits festgestellt, nicht länger auf Dokumente des Parlaments, des Rates und der Kommission beschränkt, sondern bezieht sich allgemein auf die Dokumente aller Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen. Zudem fällt das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon mit dem verbindlichen Inkrafttreten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zusammen. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten wird mit Artikel 42 der Charta grundrechtlich gesichert[216]. Allerdings hatte Generalanwalt Poiares Maduro sogar schon vor der Rechtsverbindlichkeit der Charta in einem seiner Schlussanträge betont, das Recht auf Zugang sei „ein Grundrecht mit Verfassungsrang [geworden], das mit den Grundsätzen der Demokratie und der Öffnung verbunden ist[217]".

[213] ARTIKEL 19, op. cit., S. 34.

[214] Ergänzend dazu besagt Erwägung 7 der Präambel des EUV, die EU habe den Wunsch, „Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken, damit diese in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben [...] besser wahrzunehmen". Dieser Gedanke wird anschließend in verschiedenen Artikeln des EUV bekräftigt, besonders in Artikel 10 und 11 EUV.

[215] Labalye, H., „Classified information in light of the Lisbon Treaty" (Verschlusssachen im Licht des Vertrags von Lissabon), Studie der Fachabteilung C, Mai 2010, Europäisches Parlament, verfügbar. auf Engl. und Franz., abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/committees/de/libe/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=31293 bzw. http://www.europarl.europa.eu/committees/de/libe/studiesdownload.html?languageDocument=FR&file=31291.

[216] „Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger."

[217] Schlussanträge des Generalanwalts M. Poiares Maduro in der Rechtssache C-64/05 P, Königreich von Schweden gegen Kommission, Randnr. 42.

5.2. Verordnung Nr. 1049/2001

Auf Ebene der EU unterliegen die Bestimmungen zum Zugang zu öffentlichen Dokumenten der Verordnung Nr. 1049/2001, die durch weitere rechtliche Normen ergänzt wird[218].

Die Verordnung soll dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen[219]. Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Im Einleitungsteil heißt es dazu, dass Offenheit bzw. Transparenz eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess ermöglicht und eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System gewährleistet[220]. Transparenz trage zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei.

Infolge der neuen EU-Grundrechtearchitektur nach dem Vertrag von Lissabon und der Charta sowie des Verfassungsrangs des Rechts auf Zugang in dieser Architektur (siehe unten) befindet sich die Verordnung derzeit in Überarbeitung.

In diesem Unterabschnitt werden die Grundzüge der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten vorgestellt sowie einige Beispiele für die diesbezügliche Rechtsprechung des Gerichtshofs als Adressat für Fragen des Zugangs zu Dokumenten angeführt.

Gemäß Artikel 15 Absatz 3 AEUV ist der Gerichtshof nur dann verpflichtet, Zugang zu Dokumenten zu gewähren, wenn er diese in Wahrnehmung seiner Verwaltungsaufgaben verwahrt[221]. Davon unberührt bleibt jedoch seine allgemeine Verpflichtung gemäß Artikel 15 Absatz 1, unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit zu handeln[222]. Eine ausführliche inhaltliche Darstellung der Verordnung geht über den Rahmen der vorliegenden Studie hinaus. Im Folgenden werden jedoch ihre wesentlichen Elemente vorgestellt, mit Schwerpunkt auf den Bestimmungen, die für den Gerichtshof bei der Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Gerichtsakten von Bedeutung sind. Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung hat „[j]eder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat […] vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe". Absatz 3 desselben Artikels legt fest, welche Dokumente der Verordnung unterliegen: „alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden".

[218] Etwa durch Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG; Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutzrichtlinie); Richtlinie 2003/98/EG vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.

[219] Artikel 1 (und Erwägungsgrund 4) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

[220] Erwägungsgrund 2 der Verordnung Nr. 1049/2001.

[221] Aufgrund von Artikel 15 Absatz 3 AEUV hat der EuGH durch seine Entscheidung vom 11. Dezember 2012 Vorschriften zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten eingeführt, die er in Wahrnehmung seiner Verwaltungsaufgaben verwahrt. Siehe Beschluss des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 11. Dezember 2012 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die vom Gerichtshof der Europäischen Union in Wahrnehmung seiner Verwaltungsaufgaben verwahrt werden (ABl. C 38, 9.2.2013, S. 2-4).

[222] Siehe Leino, P., op. cit., S. 1220.

Wie bereits ausgeführt, enthält die Verordnung keine ausdrückliche Bestimmung zu einer Verpflichtung des EuGH, Zugang zu seinen Gerichtsakten zu gewähren. Allerdings trat nach der Annahme der Verordnung der Vertrag von Lissabon in Kraft und damit die Verpflichtung aller Organe (und anderen Einrichtungen), „unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit" zu handeln. Daher wird von einigen Autoren betont, dass sich auch der Gerichtshof um größtmögliche Offenheit bemühen solle[223].

In diesem Zusammenhang – und auch hier ohne eine Darstellung aller Einzelheiten – ist die folgende Ausnahme für den EuGH von größter Bedeutung: Wird durch den Zugang zu einem Dokument der Schutz von Gerichtsverfahren beeinträchtigt, kann der EuGH den Zugang verweigern, jedoch nur dann, wenn kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung besteht. Das Abwägen erfolgt also in zwei Schritten: i) Zuerst überprüft der Gerichtshof im Einzelfall, ob durch die Gewährung von Zugang zu dem betreffenden Dokument das Gerichtsverfahren beeinträchtigt würde. Doch selbst wenn diese Schlussfolgerung zutreffend ist, muss ii) weiter geprüft werden, ob ein überwiegendes Interesse an der Offenlegung des betreffenden Dokuments besteht.

In seiner Grundsatzentscheidung von 2008 in der Rechtssache „Turco"[224] hatte der Gerichtshof betont, wie wichtig die Transparenz der Organe ist, da sie zu einer größeren Legitimität der Entscheidungsverfahren des betreffenden Organs beiträgt.

Der Fall betraf einen Antrag von Maurizio Turco auf Zugang zu den Dokumenten, die auf der Agenda zu einer Tagung des Rates aufgeführt waren, einschließlich einer Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates zu einem legislativen Dossier. Der Antrag war vom Rat mit der Begründung abgelehnt worden, es bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung. Das Argument des Rates, die Verbreitung einer Stellungnahme seines Juristischen Dienstes zu einem Gesetzesvorhaben könne Zweifel an der Rechtmäßigkeit des betreffenden Rechtsakts hervorrufen, wies der Gerichtshof jedoch damit zurück, „dass gerade Transparenz in dieser Hinsicht dazu beiträgt, den Organen in den Augen der europäischen Bürger eine größere Legitimität zu verleihen und deren Vertrauen zu stärken, weil sie es ermöglicht, Unterschiede zwischen mehreren Standpunkten offen zu erörtern. Tatsächlich ist es eher das Fehlen von Information und Diskussion, das bei den Bürgern Zweifel hervorrufen kann, und zwar nicht nur an der Rechtmäßigkeit eines einzelnen Rechtsakts, sondern auch an der Rechtmäßigkeit des Entscheidungsprozesses insgesamt" (Randnr. 59).

Warum wird an dieser Stelle auf die Rechtssache „Turco" Bezug genommen, obwohl sie sich nicht auf Gerichtsdokumente bezieht? Der Grund für die Zitierung des Falls in der vorliegenden Studie besteht darin, dass die Begründung des Gerichtshofs in seinem Urteil allgemein auf alle Fälle übertragbar ist, die den Zugang zu Gerichtsakten betreffen, und somit auch auf Fälle, in denen der Gerichtshof selbst um Zugang zu Dokumenten ersucht wird.

Die Rechtssache API[225] setzte sich mit dem Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit Verfahren des Gerichtshofs auseinander. Genauer gesagt hatte der Gerichtshof die Frage zu beantworten, in welchem Maße es die Grundsätze der Transparenz und der Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren

[223] Ebd., S. 1220.
[224] Verbundene Rechtssachen C-39/05 und 52/05 P, Königreich Schweden und Maurizio Turco gegen Rat der Europäischen Union.
[225] Verbundene Rechtssachen C-514/07 P, C-528/067 P und C-532/07 P, Schweden und andere gegen API und Kommission.

erfordern, die Schriftsätze, die von Verfahrensbeteiligten beim Gerichtshof eingereicht werden, für die Mitglieder der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die API, eine nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Organisation ausländischer Journalisten, beantragte im August 2003 bei der Kommission nach Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zu den Schriftsätzen, die diese in fünfzehn Rechtssachen in verschiedenen Verfahrensphasen, einschließlich der „Open-skies"-Rechtssachen, beim Gericht oder Gerichtshof eingereicht hatte[226]. Die Kommission gewährte den Zugang zu Dokumenten nur hinsichtlich der Schriftsätze, die im Rahmen von zwei Vorabentscheidungsverfahren eingereicht worden waren. Der Zugang zu zwei Schriftsätzen wurde im Wesentlichen mit der Begründung verweigert, dass es sich um anhängige Rechtssachen handele. Dieselbe Ausnahmeregelung wurde bei den Schriftsätzen in einer bereits abgeschlossenen Rechtssache geltend gemacht, die in engem Zusammenhang mit einer noch anhängigen Rechtssache stand. Die „Open-skies"-Rechtssachen waren zwar bereits abgeschlossen, da sie jedoch Vertragsverletzungsklagen betrafen, war aus Sicht der Kommission die Anwendung einer diesbezüglichen Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren gerechtfertigt. Schließlich stellte die Kommission fest, die Verbreitung werde nicht durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt. Kurz gesagt begründete die Kommission ihre Entscheidung demnach damit, dass die angeforderten Dokumente nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen.

In seinem Urteil[227] betonte das Gericht[228], dass Dokumente grundsätzlich zwar einzeln zu prüfen seien (unabhängig davon, zu welchem Bereich die angeforderten Dokumente gehören), erkannte jedoch an, dass eine solche individuelle Prüfung jedes Dokuments nicht unter allen Umständen erforderlich ist[229] (Randnr. 58 des Urteils T-36/04). Die auf den Schutz von Gerichtsverfahren gerichtete Ausnahme solle in erster Linie das Recht jeder Person auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht wahren (Randnrn. 59-61, 63 des Urteils T-63/04). In Bezug auf Unterlagen zu einem anhängigen Verfahren stellte das Gericht fest, dass diese Schriftsätze offenkundig in ihrer Gesamtheit von der jeweiligen Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren erfasst werden und dass diese Rechtsposition bestehen bleibt, bis das betreffende Gerichtsverfahren das Stadium der mündlichen Verhandlung erreicht hat. Die Feststellung wurde auch nicht davon berührt, dass die Freigabe von Verfahrensschriftstücken in einer Reihe von Mitgliedsstaaten möglich ist und dass die EMRK eine diesbezügliche Bestimmung für Schriftstücke enthält, die beim Europäischen Menschenrechtshof eingereicht werden.[230].

---

[226] „Open-skies"-Rechtssachen: Rechtssache C-466/98, Kommission/Vereinigtes Königreich, und Rechtssachen C-467/98, Kommission/Dänemark; C-468/98, Kommission/Schweden; C-469/98, Kommission/Finnland; C-471/98, Kommission/Belgien; C-472/98, Kommission/Luxemburg; C-475/98, Kommission/Österreich, und C-476/98, Kommission/Deutschland.

[227] Siehe das Urteil in Rechtssache T-36/04, API gegen Kommission.

[228] Die Bezeichnung „Gericht" wird im Rahmen dieser Studie durchgängig verwendet, auch wenn sie sich in bestimmten Zusammenhängen auf das „Gericht erster Instanz" bezieht (frühere Bezeichnung bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009).

[229] Der sogenannte „VKI-Grundsatz" wurde in der Rechtssache T-2/03, Verein für Konsumenteninformation gg. Kommission etabliert. 2005 hatte das Gericht Verständnis für die Bedenken der Kommission bezüglich eines Antrags auf Zugang zu einer Kartellakte gezeigt, die mehr als 47 000 Seiten enthält. In seiner Entscheidung urteilte das Gericht, dass ein Organ, an das ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten gerichtet wird, eine konkrete und individuelle Prüfung des Inhalts der fraglichen Dokumente vornehmen muss, um beurteilen zu können, inwieweit eine Ausnahme vom Zugangsrecht anwendbar ist und ob die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs besteht. Allerdings könne „eine solche Prüfung entbehrlich sein, wenn aufgrund der besonderen Umstände des betreffenden Falles offenkundig ist, dass der Zugang zu verweigern oder im Gegenteil zu gewähren ist. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn bestimmte Dokumente offenkundig in vollem Umfang einsehbar sind oder wenn sie von der Kommission unter ähnlichen Umständen bereits konkret und individuell geprüft worden waren" (Randnr. 75). Siehe Leino, P., op. cit., S. 1222-23.

[230] Ebd., S. 1229-30.

Die Verfahrensregelungen der Gemeinschaftsgerichte sehen kein Recht Dritter auf Zugang zu den von den Verfahrensbeteiligten bei der Kanzlei eingereichten Verfahrensunterlagen vor (Randnrn. 84 und 85 des Urteils T-36/04). Jedoch können nach Ansicht des Gerichts diese Bestimmungen, denen zufolge die Schriftsätze der Verfahrensbeteiligten grundsätzlich vertraulich sind, nach der mündlichen Anhörung nicht mehr geltend gemacht werden, da sie den Verfahrensbeteiligten die Freigabe ihrer eigenen Schriftsätze nicht untersagen (Randnrn. 86 bis 89 des Urteils T-36/04). Nach Auffassung des Gerichts habe das von der API geltend gemachte überwiegende öffentliche Interesse die Freigabe der fraglichen Schriftsätze nicht rechtfertigen können (Randnr. 100 des Urteils T-36/04).

Im Falle der abgeschlossenen Rechtssachen hingegen befand das Gericht die Weigerung der Kommission für nicht gerechtfertigt.

Die API, die Kommission und auch Schweden legten mit unterschiedlicher Begründung Berufung gegen das Urteil ein, und das Gericht entschied, die Rechtssachen zu verbinden[231]. Die drei Rechtssachen betrafen unter anderem die folgenden Fragestellungen: i) ob das Gericht zu Unrecht festgestellt hat, dass der Zugang zu Dokumenten in anhängigen Rechtssachen nach dem Stadium der mündlichen Verhandlung zu gewähren ist; ii) ob Zugang zu Schriftsätzen in „abgeschlossenen" Rechtssachen zu gewähren ist; iii) die Streitfrage um „allgemeine Vermutung" versus „individuelle Prüfung" und iv) welcher Art das „öffentlichen Interesses" sein muss, damit Zugang auch in Fällen zu gewähren ist, in denen grundsätzlich eine Ausnahme nach Verordnung Nr. 1049/2001 anwendbar wäre. In seinen Schlussanträgen[232] äußerte sich Generalanwalt (GA) Maduro an keiner Stelle zu seiner Interpretation der betreffenden Bestimmungen in Verordnung Nr. 1049/2001, sondern vordergründig zu seiner persönlichen Auffassung darüber, wie diese Angelegenheit zu lösen sei[233]. Dabei weist er auf das grundsätzliche Problem des Antrags der API hin, der an die Kommission und nicht an den Gerichtshof gerichtet gewesen sei [234]. Dabei gehe es nicht darum, dass die in der Transparenz liegenden Werte für die Judikative nicht gälten, sondern dass „der Gerichtshof während der Dauer des Verfahrens Herr desselben ist" und sich nur er in der Lage befindet, „die widerstreitenden Interessen abzuwägen und zu bestimmen, ob die Freigabe von Unterlagen einen nicht wiedergutzumachenden Schaden für eine der Parteien verursacht oder die Fairness des gerichtlichen Verfahrens beeinträchtigt" (Randnrn. 13 und 14 seiner Schlussanträge). Für ihn wäre das „beste Ergebnis", zu dem er ganz ohne eine Erörterung der anwendbaren Rechtsvorschriften gelangt, „zu entscheiden, dass Unterlagen, die von Parteien in anhängigen Verfahren eingereicht werden, nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen".[235] Bei abgeschlossenen Rechtssachen sei es „hingegen sinnvoll, einen allgemeinen Grundsatz aufzustellen, mit dem der Zugang begünstigt wird", wobei der Gerichtshof die Möglichkeit haben sollte, „die Parteien zur Vertraulichkeit zu verpflichten, wenn er dies für fair und gerecht hält" (Randnr. 39 seiner Schlussanträge)[236].Weiterhin weist er auf die Rechtsprechung internationaler Gerichte hin, der sich entnehmen lasse, dass kein Grund für die Befürchtung bestehe, die Freigabe von Dokumenten zu einem Gerichtsverfahren werde dieses beeinträchtigen: Alle eingereichten Unterlagen seien öffentlich zugänglich, sofern

[231] Dänemark und Finnland traten dem Rechtsstreit zur Unterstützung von Schweden bei, das Vereinigte Königreich zur Unterstützung der Kommission.

[232] Siehe die Schlussanträge von GA Maduro, vorgelegt am 1. Oktober 2009, in der Rechtssache API (verbundene Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P).

[233] Siehe Leino, P., op. cit., S. 1230.
[234] Ebd.
[235] Ebd.
[236] Ebd., S. 1230-31.

sie nicht aus besonderen Gründen vertraulich zu behandeln sind. Diese Herangehensweise stimmt offensichtlich mit dem wesentlichen Grundsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 überein. In diesem Zusammenhang stellt GA Maduro auch fest, es scheine „tendenziell so zu sein, dass das Bemühen um Transparenz seiner Verfahren umso stärker ist, je größer die Distanz zwischen dem Gericht und den Bürgern ist" (Randnr. 26).[237]

GA Maduro geht auch auf die Bedenken ein, dass im Zusammenhang mit dem Zugang zu Rechtsgutachten öffentlicher Druck ausgeübt werden könnte. Diese Bedenken hatte der Gerichtshof in der Rechtssache „Turco" (siehe oben) eindeutig zurückgewiesen, indem er feststellte: „Zu der Möglichkeit, dass Druck ausgeübt werden könnte, um Einfluss auf den Inhalt der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates zu nehmen, genügt die Feststellung, dass, sollten die Mitarbeiter dieses Dienstes einem dahin gehenden unzulässigen Druck ausgesetzt sein, es dieser Druck und nicht die Möglichkeit der Verbreitung der Rechtsgutachten wäre, der das Interesse dieses Organs, freie, objektive und vollständige Rechtsgutachten zu erhalten, beeinträchtigen würde, und dass es ersichtlich Sache des Rates wäre, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dem ein Ende zu setzen."[238]. In der Rechtssache API setzte sich GA Maduro mit der Frage auseinander, ob dieselbe Schlussfolgerung auch für den Zugang zu Verfahren des Gerichtshofs gerechtfertigt sein könnte, und stellte fest, dass sie „ebenso für unzulässigen Druck auf Gericht und Parteien in Gerichtsverfahren" gelte (Randnr. 25)[239].

Der Gerichtshof bestätigte in seiner Entscheidung[240], es stehe einem Organ frei, seine Entscheidungen auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten. Doch obwohl die Möglichkeit, sich auf eine „allgemeine Vermutung" zu berufen, nun nicht mehr nur mit dem durch den Antrag entstehenden Aufwand begründet wurde, sondern auch mit der Art der Handlung, auf die sich das Schriftstück bezieht, wurde diese Frage vom Gerichtshof nicht erörtert.[241] Stattdessen, hieß es, sei zu prüfen, ob allgemeine Erwägungen die Vermutung zuließen, dass die Verbreitung von Schriftsätzen, die sich auf noch anhängige Klageverfahren beziehen, die Gerichtsverfahren beeinträchtigen würde und ob die Kommission daher nicht verpflichtet sei, eine konkrete Beurteilung des Inhalts der einzelnen Dokumente vorzunehmen (Randnrn. 75 und 76).[242] Das Vorliegen eines solchen Umstands wurde vom Gerichtshof bestätigt. Nach seiner Auffassung gehe „[s]owohl aus dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Verträge als auch aus der Systematik der Verordnung Nr. 1049/2001 und dem Sinn und Zweck der Rechtsvorschriften der Union auf diesem Gebiet […] hervor, dass die Rechtsprechungstätigkeit als solche vom Anwendungsbereich des in diesen Rechtsvorschriften geregelten Rechts auf Zugang zu Dokumenten ausgenommen ist" (Randnr. 79). Aus dem Wortlaut des früheren Artikels 255 EG gehe eindeutig hervor, dass der Gerichtshof den darin vorgesehenen Transparenzpflichten, die sich noch deutlicher aus Artikel 15 AEUV ergeben, nicht unterliegt[243].

Außerdem war der Gerichtshof, anders als das Gericht, nicht davon überzeugt, dass das mündliche Verfahren als entscheidender Zeitpunkt anzusehen ist: „[D]er Ausschluss der Rechtsprechungstätigkeit vom Geltungsbereich des Rechts auf

[237] Ebd., S. 1234.
[238] Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache „Turco", oben zitiert in Fußnote 224, Randnr. 64.
[239] Ebd., S. 1232-33.
[240] Siehe das Urteil vom 21. September 2010, Schweden und andere gegen API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P). Es sei festgestellt, dass der Vertrag von Lissabon zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung bereits in Kraft war.
[241] Siehe Leino, P., op. cit., S. 1231.
[242] Ebd.
[243] Ebd.

Zugang zu Dokumenten, ohne dass zwischen den verschiedenen Verfahrensstadien zu unterscheiden wäre, [lässt sich] damit rechtfertigen, dass während des gesamten Gerichtsverfahrens sichergestellt sein muss, dass die Erörterungen zwischen den Parteien sowie die Beratungen des Gerichts über die anhängige Rechtssache in aller Ruhe ablaufen" (Randnr. 92). Aus diesem Grund erkannte der Gerichtshof an, „dass eine allgemeine Vermutung dafür besteht, dass die Verbreitung der von einem Organ in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätze den Schutz dieses Verfahrens […] beeinträchtigt, solange dieses Verfahren anhängig ist" (Randnr. 94). Damit „würde der nach Art. 255 EG bestehende Ausschluss des Gerichtshofs vom Kreis derjenigen Organe, für die der Transparenzgrundsatz gilt, großteils seiner praktischen Wirksamkeit beraubt" (Randnr. 95)[244].In Bezug auf Schriftsätze, die in abgeschlossenen Rechtssachen vorgelegt wurden, wies der Gerichtshof darauf hin, dass nach dem Abschluss eines Verfahrens durch einen Gerichtsbeschluss kein Grund mehr für die Annahme bestehe, dass die Verbreitung der Schriftsätze die Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs beeinträchtigt, und dass daher eine „allgemeine Vermutung" nicht mehr gelte.

Im Hinblick auf die Bedenken, der Zugang zu Rechtsgutachten könnte zur Ausübung von öffentlichem Druck führen, die der Gerichtshof in der Rechtssache „Turco" zurückgewiesen hatte und zu denen GA Maduro in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache API festgestellt hatte, dass dieselbe Argumentation auch für Gerichtsverfahren gelten sollte (siehe oben), gelangte der Gerichtshof in der Rechtssache API zu einer gegenteiligen Schlussfolgerung. Er argumentierte in der Frage des öffentlichen Drucks mit dem Aspekt der Waffengleichheit, denn „wenn der Inhalt der Schriftsätze der Kommission Gegenstand einer öffentlichen Erörterung werden sollte, [bestünde] die Gefahr […], dass die an den Schriftsätzen geübte Kritik über ihre eigentliche rechtliche Bedeutung hinaus den von dem Organ vor den Unionsgerichten vertretenen Standpunkt beeinflusst" (Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache API, Randnr. 86). Zudem bestünde die Gefahr des öffentlichen Drucks nicht nur für die Mitglieder des Juristischen Dienstes der Kommission, sondern auch für die Verfahren des Gerichtshofs selbst: „Eine Verbreitung der fraglichen Schriftsätze hätte aber zur Folge, dass auf die Rechtsprechungstätigkeit – und sei es auch nur in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit – Druck von außen ausgeübt und die Ruhe der Erörterungen beeinträchtigt werden könnte" (Randnr. 93)[245].

Dieses Urteil stieß bei einigen Fachleuten auf Kritik, da man ihrer Ansicht nach zu der drastischen Schlussfolgerung gelangen könne, die Ideen der Offenheit, Legitimierung und Bürgerbeteiligung hätten im Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache „Turco" ihren Höhepunkt überschritten[246]. Seitdem sei, wenn die Rechtsprechung des EuGH in irgendeiner Weise als Gradmesser dienen könne, die Verfolgung der Ziele immer verschwommener geworden, da der Gerichtshof einigen besonders schwerwiegenden Versuchen, den Zugang der Bürgerinnen und Bürger einzuschränken, seine maßgebende Zustimmung erteilt und, schlimmer noch, dies entgegen dem spezifischen Wortlaut der Verordnung Nr. 1049/2001 getan habe[247]. Das API-Urteil könne als nachvollziehbare Weiterführung der VKI-Entscheidung angesehen werden[248], sorge aber leider nicht für das gleiche Maß an Transparenz, da die Schwelle für die Zulässigkeit einer „allgemeinen Vermutung" nun sehr viel niedriger liege – und die Entwicklung halte an. Man könne nur hoffen, dass die Entwicklungen nicht zu einer Situation führen, in der die Verordnung, die schließlich für alle Dokumente der Organe in allen politischen

[244] Ebd., S. 1232.
[245] Ebd., S. 1233.
[246] Ebd., S. 1551.
[247] Ebd.
[248] Siehe oben, Fußnote 229.

Bereichen gelten sollte, in der Praxis durch „allgemeine Vermutungen", die ganze Politikfelder betreffen, ihrer Inhalte beraubt wird. Aus grundsätzlichen Erwägungen sei die allgemeine Vermutung des Nichtzugangs in einem System problematisch, das von der gegenteiligen Annahme ausgeht: dass alles grundsätzlich offen und zugänglich sei, sofern nicht berechtigte Gründe für die Verweigerung des Zugangs vorliegen.[249]

5.3. Vorschläge zur Änderung der Verordnung Nr. 1049/2001

In den zehn Jahren seit Inkrafttreten der Verordnung hat das Europäische Parlament die Kommission wiederholt aufgefordert, einen Vorschlag zu ihrer Überarbeitung vorzulegen. Nachdruck erhielten diese Forderungen durch das zu erwartende Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, dessen erklärtes Ziel die Förderung der Transparenz und der Bürgerbeteiligung an Entscheidungsprozessen ist. Im Zusammenhang mit einer möglichen Überarbeitung wurde auch darüber debattiert, inwiefern es aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs begründet wäre, einen Teil dieser Rechtsprechung in die Verordnung aufzunehmen, oder ob stattdessen einige der einschlägigen Bestimmungen geändert oder klarer gefasst werden sollten[250].

2007 leitete die Kommission durch die Veröffentlichung eines Grünbuchs den Reformprozess ein, der 2008 durch einen Gesetzgebungsvorschlag zur Neufassung der Verordnung vorangebracht wurde. Seit 2009 sind die diesbezüglichen Verhandlungen zum Stillstand gekommen, weil die Meinungen der Mitgliedstaaten im Rat geteilt sind. Während einige die Änderungen als Schritt nach vorn ansehen, wollen andere zunächst einen Schritt zurück gehen[251].

Der Vorschlag zur Neufassung der Verordnung folgte der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur damaligen Zeit, einschließlich in der Rechtssache API (nach dem Urteil des Gerichts im erstinstanzlichen Verfahren), stimmte jedoch nicht in allen Punkten mit ihr überein. Unter Verweis auf eine Entscheidung des Gerichts stellte die Kommission fest, dass bei den Gerichten eingereichte Schriftsätze von der Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren eindeutig gedeckt sind, bevor eine mündliche Verhandlung stattgefunden hat. Sie schlug die Ergänzung eines Absatzes unter Artikel 2 vor, der klarstellt, dass Schriftstücke, die von anderen Parteien als den Organen bei Gericht eingereicht werden, nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen.[252]. Die Kommission begründete dies damit, dass durch die Verbreitung von bei Gericht eingereichten Schriftstücken auf Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 die eigenen Verfahrensvorschriften des Gerichtshofs und das Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs als wesentlichem Bestandteil des Vertrags umgangen würden. Das Europäische Parlament wies darauf hin, dass es das Herauslösen solcher Dokumentkategorien aus dem Anwendungsbereich der Verordnung nicht als den richtigen Weg nach vorne ansieht[253].[254]

Der neue Vorschlag der Kommission[255] vom März 2011 zielt auf eine getreuere Umsetzung von Artikel 15 AEUV ab, indem der institutionelle Geltungsbereich der Verordnung auf den Gerichtshof ausgeweitet, ihre Anwendbarkeit aber auf Fälle

[249] Ebd., S. 1251-52.
[250] Ebd., S. 1215.
[251] Ebd., S. 1216.
[252] Ebd., S. 1233.
[253] T6-0114/2009.
[254] Leino, P., op. cit., S. 1233.
[255] Siehe Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, 21. März 2011, KOM(2011)137 endgültig.

beschränkt wird, in denen der Gerichtshof Verwaltungsaufgaben wahrnimmt[256]. Das laufende (und praktisch blockierte) Verfahren zur Neufassung der Verordnung Nr. 1049/2001 auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission vom April 2008 bleibt von dem neuen Vorschlag unberührt.

Bei der Annahme zusätzlicher EU-Rechtsvorschriften mit dem Ziel, Lücken in geltendem Sekundärrecht zu schließen (vertrauliche Informationen, siehe oben) und dieses zu modernisieren (Änderungen der Verordnung Nr. 1049/2001 und Verhältnis zwischen der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und der Datenschutzverordnung, siehe oben), sollte folgenden Aspekten Rechnung getragen werden: eine strikte Haltung zugunsten der Offenlegung (Grundsatz der weitestgehenden Offenlegung); weit gefasste Definitionen für Informationen und öffentliche Einrichtungen; positive Verpflichtungen zur Veröffentlichung wesentlicher Informationskategorien; eindeutige und eng gefasste Ausnahmeregelungen (zum Schutz legitimer öffentlicher und privater Interessen), die einer Abwägungsprüfung unterzogen und für die Merkmale für ein überwiegendes öffentliches Interesse festgelegt werden.[257]

Zugleich darf eine weit gefasste Auslegung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten dies nicht zu einem Werkzeug zur Beschaffung von Informationen durch die Hintertür machen, die auf anderem Wege in der Regel nicht zugänglich wären (z. B. ungesetzliches Datensammeln[258]).

[256] Artikel 2 Absatz 3 des Vorschlags für die vorgenannte Verordnung.
[257] ARTIKEL 19, op. cit., S. 8.
[258] 2003 gab der Oberste Gerichtshof von Kanada seine Entscheidung in der Rechtssache Informationsbeauftragter gg. Kanada bekannt. Der Fall betraf die Informationsanfrage eines Bürgers zur Stellung und Beförderung von fünf Polizeibeamten gemäß den kanadischen Bestimmungen auf Zugang zu Informationen. Die zuständige Behörde gab einen Teil der Informationen frei, beschränkte sich jedoch auf Auskünfte zur aktuellen Beförderung der vier Mitarbeiter im aktiven Dienst sowie zur letzten Beförderung des zwischenzeitlich in Ruhestand getretenen Polizeibeamten, auf den sich der Antrag ebenfalls bezog. Die Beschränkung wurde damit begründet, dass frühere Beförderungen als „persönliche" Informationen anzusehen seien. Diese Auffassung wurde vor dem Gericht geprüft. Das Gericht der ersten Instanz befand, dass Informationen nur über aktuell im Dienst befindliche Polizeibeamte sowie im Falle des Beamten im Ruhestand zu seiner letzten Beförderung herauszugeben seien. Das Berufungsgericht hingegen widersprach dieser Auslegung mit der Begründung, das Gesetz sehe keine zeitliche Begrenzung des Zugangs zu Informationen über Staatsbedienstete vor. Die Richter wiesen jedoch darauf hin, dass ein Antrag auf Auskünfte dieser Art spezifische Angaben zu Zeitpunkt, Bereich und Ort enthalten müsse und nicht dazu dienen dürfe, mit allgemeinen Anfragen nach Informationen „zu fischen". Siehe Büro des Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit, S. 38.

6. ZUGANG ZU GERICHTSAKTEN DER RECHTSPRECHUNGSORGANE DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUMS

Die Ziele des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bestehen in der weitestmöglichen Verwirklichung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, der Schaffung von gleichen Wettbewerbsbedingungen und der Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung in allen 30 EWR-Staaten, d. h. den Mitgliedstaaten der EU und drei EFTA-Staaten. Durch den Abbau von Handelshemmnissen und die Schaffung neuer Möglichkeiten für mehr als 500 Millionen Europäer fördert der EWR das Wirtschaftswachstum und trägt zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EWR-Staaten bei. Das erfolgreiche Funktionieren des EWR hängt von der einheitlichen Umsetzung und Anwendung der gemeinsamen Vorschriften in allen EWR-Staaten ab. Zu diesem Zweck wurde ein auf zwei Säulen beruhendes System zur Überwachung geschaffen, in dem die EU-Mitgliedstaaten von der Kommission und die EFTA-Staaten, die Parteien des EWR-Abkommens sind, von der EFTA-Überwachungsbehörde überwacht werden. Letztere wurde zur Ausübung ihrer Überwachungsfunktion mit denselben Befugnissen wie die Kommission ausgestattet. Eine Zwei-Säulen-Struktur wurde auch in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle eingeführt, indem der EFTA-Gerichtshof parallel zum EuGH tätig wird.

6.1. EFTA-Gerichtshof

Der EFTA-Gerichtshof hat die gerichtliche Zuständigkeit für EFTA-Staaten, die Parteien des EWR-Abkommens sind (derzeit Island, Liechtenstein und Norwegen). Er befasst sich hauptsächlich mit Vertragsverletzungsklagen, die von der EFTA-Überwachungsbehörde gegen einen EFTA-Staat bezüglich der Umsetzung, Anwendung oder Auslegung einer EWR-Bestimmung eingereicht werden, mit der Streitbeilegung zwischen zwei oder mehreren EFTA-Staaten, Beschwerden über Entscheidungen der EFTA-Überwachungsbehörde sowie der Ausarbeitung beratender Stellungnahmen für Gerichte in den EFTA-Staaten zur Auslegung von EWR-Bestimmungen. Damit stimmen die gerichtlichen Zuständigkeiten des EFTA-Gerichtshofs im Wesentlichen mit denen des EuGH in Bezug auf die Mitgliedstaaten der EU überein. Die Verfahren vor dem EFTA-Gerichtshof bestehen aus einem schriftlichen und einem mündlichen Verfahrensteil und werden grundsätzlich auf Englisch geführt. Eine Ausnahme bilden Fälle, in denen ein nationales Gericht der EFTA-Staaten, die Parteien des EWR-Abkommens sind, um eine beratende Stellungnahme ersucht. In solchen Fällen wird die Stellungnahme des EFTA-Gerichtshofs in Englisch sowie in der Amtssprache des ersuchenden Gerichts verfasst.

Für jedes Verfahren wird ein Sitzungsbericht angefertigt. Dieser enthält eine Darstellung der Streitsache, den tatsächlichen und rechtlichen Hintergrund, Angaben zu Vorverfahren, die Anträge der Parteien, eine kurze Zusammenfassung des schriftlichen Verfahrens vor dem EFTA-Gerichtshof und eine Zusammenfassung der vorgebrachten Klagegründe und Argumente. Sitzungsberichte sind öffentliche Dokumente und werden nach ihrer Ausarbeitung unverzüglich im Internet zugänglich gemacht (auf Englisch sowie in der Amtssprache des um die beratende Stellungnahme ersuchenden Staates). Sie

werden nicht nur für abgeschlossene, sondern auch für anhängige Rechtssachen zur Verfügung gestellt.[259]

Im Falle anhängiger Rechtssachen kann auch die chronologische Reihenfolge der vorgelegten Dokumente zu einem bestimmten Dossier von der Öffentlichkeit online eingesehen werden. Auf diese Weise können sich interessierte Dritte darüber informieren, in welchem Abschnitt des Verfahrens sich eine anhängige Rechtssache befindet.

Auch wenn, wie bereits ausgeführt, die gerichtliche Zuständigkeit des EFTA-Gerichtshofs im Wesentlichen mit der des EuGH in Bezug auf die EU-Mitgliedstaaten übereinstimmt, trifft dies nicht auf die Zugänglichkeit seiner Gerichtsunterlagen zu. Während die Sitzungsberichte des EFTA-Gerichtshofs im Internet veröffentlicht werden, sind die von einem Berichterstatter des EuGH verfassten Sitzungsberichte in der Regel nur für Verfahrensbeteiligte öffentlich zugänglich (siehe unten).

Interessierte Personen können das Register bei der Kanzlei einsehen und nach Maßgabe einer vom Gerichtshof zu erlassenden Gebührenordnung Abschriften oder Auszüge erhalten.[260] Die Parteien einer Rechtssache können außerdem nach Maßgabe der Gebührenordnung Abschriften von Schriftsätzen sowie Ausfertigungen von Urteilen, beratenden Stellungnahmen und sonstigen gerichtlichen Entscheidungen erhalten.[261]

Wie weiter unten gezeigt wird, bestehen große Ähnlichkeiten zwischen den Bestimmungen des EFTA-Gerichtshofs zur Einsicht des Registers durch Dritte und denen des EuGH, die in Kapitel 6.2.1 näher ausgeführt werden.

6.2. EuGH

6.2.1 Einleitung

Der Gerichtshof der Europäischen Union setzt sich aus dem Gerichtshof, dem Gericht und dem Gericht für den öffentlichen Dienst zusammen. In Anbetracht der Tatsache, dass die vor diesen drei Gerichten verhandelten Streitsachen sehr unterschiedlicher Natur sind, lassen sich die für den EuGH gezogenen Schlussfolgerungen offenkundig nicht (und/oder nicht im gleichen Umfang) auf jedes dieser Gerichte übertragen.

Die Rechtsprechungsdatenbank des EuGH steht in allen Amtssprachen zur Verfügung. Der EuGH veröffentlicht auf seiner Internetseite (www.curia.eu) alle verkündeten Urteile und Beschlüsse sowie in der Regel die Schlussanträge und Stellungnahmen des Generalanwalts (siehe unten).

Die Suche nach einschlägiger Rechtsprechung wird durch zahlreiche Hilfsmittel erleichtert, z. B. InfoCuria – Rechtsprechung des Gerichtshofs; ein Verzeichnis nach Nummern; ein alphabetisches Sachregister sowie Verweise auf wichtige Präzedenzfälle vor dem Beitritt. Darüber hinaus sind Angaben zu den Lehrmeinungen, auf die sich ein Gerichtsbeschluss stützt, in den Anmerkungen zu den Urteilen im Minidoc-System enthalten (nur auf Französisch verfügbar: Notes

[259] Siehe die Webseite des EFTA-Gerichtshofs auf http://www.eftacourt.int/.
[260] EFTA-Gerichtshof, Verfahrensordnung, Artikel 14 Absatz 5 Unterabsatz 1, rechtsverbindlicher englischer Text abrufbar unter: http://www.eftacourt.int/images/uploads/RoP_amendments_2010_draft_EN.pdf, deutsche Übersetzung der Europäischen Rechtsakademie abrufbar unter: http://eur-law.eu/DE/VERFAHRENSORDNUNG-EFTA-GERICHTSHOFS-erlassen-4-Janner-1-Feber,268339,d.
[261] Ebd., Artikel 14 Absatz 5 Unterabsatz 2.

aux arrêts de la Cour de justice). Diesbezügliche Einzelheiten werden auch in der EUR-Lex-Datenbank im Abschnitt „Hintergrund" veröffentlicht.

Für jede Rechtssache erarbeitet der Berichterstatter nach Abschluss des schriftlichen Verfahrensteils zunächst einen Vorbericht und legt diesen der Generalversammlung des Gerichtshofs vor. Der Vorbericht enthält unter anderem Vorschläge dazu, ob spezifische prozessleitende Maßnahmen getroffen, Beweiserhebungen durchgeführt oder die vorlegenden Gerichte um Klarstellung ersucht werden sollten. Anschließend entscheidet der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts über die Vorschläge des Berichterstatters.

Zwar wurden die Sitzungsberichte des EuGH (die den Sitzungsberichten des EFTA-Gerichtshofs inhaltlich sehr ähnlich sind und u. a. eine Zusammenfassung der vorgebrachten Klagegründe und Argumente umfassen) ursprünglich im mündlichen Verfahrensteil verteilt und so allen Anwesenden zugänglich gemacht, aber sie wurden nicht in der Internetpräsenz des EuGH veröffentlicht, und die Papierfassung wurde nur in der Verfahrenssprache bereitgestellt (obwohl für den internen Gebrauch auch eine französische Fassung vorhanden war). Seit Inkrafttreten der neuen Verfahrensordnung im November 2012 werden Sitzungsberichte jedoch nicht mehr verfasst und stehen somit der Öffentlichkeit auch nicht zur Verfügung[262].

Zugang zu gerichtlichen Unterlagen erhalten Dritte nur auf schriftlichen Antrag, der sich auf eine spezifische Gerichtsakte beziehen muss, und nur dann, wenn die Verfahrensbeteiligten der Weitergabe des angeforderten Dokuments an Dritte zustimmen.

Wie bereits ausgeführt, wurde die vorliegende Studie ursprünglich von Juristen initiiert, die sich in einigen Punkten unzufrieden mit der Tätigkeit des EuGH und der Transparenz der Rechtspflege zeigten. Kurz zusammengefasst wurden folgende Bedenken geäußert: i) Die Sitzungsberichte waren während des mündlichen Verfahrensteils nur in der Verfahrenssprache verfügbar; ii) zwar wurden diese Dokumente an die im mündlichen Verfahren anwesenden Vertreter der Öffentlichkeit verteilt, nicht aber veröffentlicht; iii) die Urteile der nationalen Gerichte von Mitgliedstaaten, die nach Artikel 267 AEUV ein Vorabentscheidungsersuchen vorlegen, sind im Internet nicht (zwingend) verfügbar; iv) Zusammenfassungen zu den Rechtssachen sind in der Internetpräsenz des EuGH nicht verfügbar, selbst wenn dies in den Mitgliedstaaten der Fall ist; v) die Verfügbarkeit von Schriftstücken des GA ist unzureichend.

Die Bestimmungen zum Zugang zu den Fallakten der Gerichte der EU sind in der Satzung des Gerichtshofs, den Verfahrensordnungen der drei Rechtsprechungsorgane[263] und ihren jeweiligen Dienstanweisungen für den Kanzler festgelegt. Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs (nachfolgend Satzung), das auch für das Gericht gilt, werden die Schriftsätze an die anderen Parteien sowie an diejenigen Organe übermittelt, deren Entscheidungen Gegenstand des Verfahrens sind. Jede Person kann das Register bei der Kanzlei einsehen und nach Maßgabe einer vom Gericht auf Vorschlag des Kanzlers zu erlassenden Gebührenordnung Abschriften oder Auszüge erhalten (Artikel 22 Absatz 1 der Verfahrensordnung). In der Praxis

[262] Nach Ansicht von Juristen besteht der Nachteil dieser Änderung nicht nur darin, dass dieses Dokument der Öffentlichkeit nicht mehr zur Verfügung steht, sondern auch darin, dass es für die Parteien schwieriger ist, die Korrektheit der Übersetzung ihrer Schriftsätze zu überprüfen.

[263] Sofern keine anderslautenden Angaben gemacht werden, wird mit „Verfahrensordnung" auf die Verfahrensordnung des Gerichtshofs Bezug genommen.

bedeutet dies, dass eine dritte Person einen schriftlichen Antrag auf Zugang zu einer bestimmten Gerichtsakte stellt. Stimmen die Verfahrensbeteiligten der Weitergabe des angeforderten Dokuments an den Antragsteller zu, wird der Zugang gewährt (Verfahrensbeteiligte haben Zugang zu allen Verfahrensunterlagen im Zusammenhang mit ihrer Rechtssache, Art. 22 Abs. 2 der Verfahrensordnung). Dritte können zudem nach Maßgabe der Gebührenordnung beglaubigte Abschriften von Urteilen und sonstigen gerichtlichen Entscheidungen erhalten (Artikel 22 Absatz 3 der Verfahrensordnung). Die Höhe der Kanzleigebühren wird in der Dienstanweisung für den Kanzler festgelegt (Artikel 20 der Verfahrensordnung). Die Kosten für eine beglaubigte Abschrift eines Urteils oder einer sonstigen gerichtlichen Entscheidung oder eines Verfahrensdokuments belaufen sich auf 60 LUF[264]pro Seite.

Der Gerichtskalender wird im Internet veröffentlicht. Eine kurze Beschreibung der Rechtssache (Schlüsselwörter) sowie ihre Nummer im Verfahrensregister, die Namen der Prozessparteien und Angaben zu Zeit und Ort des Verfahrens ermöglichen es interessierten Dritten höchstwahrscheinlich in den meisten Fällen, zu entscheiden, ob ein öffentliches Verfahren für sie relevant ist.

Im Jahr 2011 wurde vom Gericht das Projekt „e-Curia" auf den Weg gebracht. E-Curia ist eine Anwendung des EuGH, die sich an Anwälte und Bevollmächtigte der Mitgliedstaaten sowie der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union richtet und ihnen den Austausch von Verfahrensschriftstücken mit den Kanzleien aller drei Gerichte ausschließlich auf elektronischem Wege ermöglicht[265]. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Anwendung nur von den Rechtsbeiständen der Verfahrensbeteiligten genutzt werden kann und damit nicht am Verfahren beteiligten Dritten nicht zur Verfügung steht.

6.2.2. Probleme

Der mangelnde Zugang Dritter zu Gerichtsdokumenten führt zu vielfältigen Problemen. Einige von ihnen werden im Folgenden ausführlich behandelt. Dabei wird zwischen zwei Kategorien unterschieden: Unter die erste Kategorie fallen Probleme im Zusammenhang mit einzelnen Gerichtsverfahren, in die zweite Kategorie sind allgemeinere Fragen einzuordnen. Diesbezüglich versteht sich, dass es sich um eine eher künstliche Einordnung handelt und dass die unterschiedlichen Aspekte und angesprochenen rechtlichen Probleme miteinander in Zusammenhang stehen.

6.2.2.1. Probleme in konkreten Rechtssachen

Im Hinblick auf einzelne Gerichtsverfahren gibt es folgende Probleme: a) die Möglichkeit Dritter, dem Verfahren beizutreten; b) das Problem der Beweislastumkehr in Bezug auf Ausnahmen vom Zugang zu den Dokumenten; c) die Möglichkeit interessierter Personen, ihr Fachwissen zu erweitern; d) die Waffengleichheit der Verfahrensbeteiligten.

Laut der Entscheidung des Gerichts in der Rechtssache API fallen Gerichtsdokumente in anhängigen Verfahren eindeutig unter die Ausnahmeregelung zum Schutz von Gerichtsverfahren, und zwar solange, bis das betreffende Verfahren die Phase der mündlichen Verhandlung erreicht hat. Es ist

[264] 1 EUR entspricht 40,3399 LUF.
[265] Siehe Beschluss des Gerichtshofs vom 13. September 2011 über die Einreichung und die Zustellung von Verfahrensschriftstücken im Wege der Anwendung e-Curia (ABl. C 289/7, 1.10.2011).

zu beachten, dass diese Entscheidung später durch das Urteil des Gerichtshofs aufgehoben wurde. Doch selbst wenn man vom Standpunkt des Gerichts, dass die Phase der mündlichen Verhandlung der ausschlaggebende Zeitpunkt für den Zugang zu Dokumenten sei, abweicht, stellt sich folgende Frage: Woher wissen Dritte, wann die Phase der mündlichen Verhandlung beginnt?

Sie wissen es nicht, und dies kann schwerwiegende verfahrenstechnische und rechtliche Konsequenzen für sie haben. So bestimmt beispielsweise der Zeitpunkt der Eröffnung des mündlichen Verfahrens, ob ein Antrag auf Zulassung zur Streithilfe zulässig ist. Normalerweise müssen Anträge auf Zulassung zur Streithilfe innerhalb von sechs Wochen nach Veröffentlichung der Mitteilung[266] im Amtsblatt der Europäischen Union gestellt werden[267]. Berücksichtigt werden können jedoch auch Anträge auf Zulassung zur Streithilfe, die zwar nach Ablauf des Zeitraums von sechs Wochen, jedoch vor der Entscheidung über die Eröffnung des mündlichen Verfahrens gestellt werden[268] (in Fällen, in denen das mündliche Verfahren ohne Beweisaufnahme eröffnet wird). Für Dritte ist es unmöglich, diesen Zeitpunkt zu bestimmen, da dieses Datum nur den Parteien in einem Rechtsstreit mitgeteilt wird, und das auch erst, nachdem der Gerichtshof seine Entscheidung getroffen hat.

Ein Praxisbeispiel für eine solche Situation ist die folgende Rechtssache: Sophie in´t Veld, niederländische EU-Abgeordnete, erhob Klage auf Nichtigerklärung[269] einer Entscheidung der Kommission vom 4. Mai 2010, mit der ihr der uneingeschränkte Zugang zu den Dokumenten der Verhandlungen über das Übereinkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie verwehrt wurde, den sie gemäß Verordnung Nr. 1049/2001 beantragt hatte. Das Parlament dachte darüber nach, dem Verfahren beizutreten. Als man die diesbezügliche Entscheidung getroffen hatte, war das schriftliche Verfahren bereits vorüber, sodass es für das Parlament keine Möglichkeit mehr gab, dem Verfahren beizutreten[270].

Wenn es der Öffentlichkeit möglich ist, zu erfahren, was die Parteien dem Gericht vorlegen, so erhöht dies die Qualität der Justiz spürbar. Interessierte Parteien sollten daher in voller Kenntnis der Sachlage entscheiden können, ob sie einem Verfahren beitreten möchten (oder sich als Freund des Gerichts, d. h. als Amicus Curiae, an dem Verfahren beteiligen möchten)[271].

Wenn man also annimmt, dass Dokumente der Öffentlichkeit von dem Zeitpunkt an zur Verfügung stehen könnten, an dem die mündliche Verfahrensphase beginnt, dann könnten die Berichte für die mündliche Verhandlung spätestens von diesem Zeitpunkt an im Internet zugänglich sein (vorausgesetzt, der EuGH beschließt, diese wieder einzuführen). Wenn man der Argumentationslinie des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache API folgt, wonach der Bericht für die

[266] Mitteilung bezüglich einer Klageschrift.
[267] Artikel 130 Absatz 1 Verfahrensordnung des Gerichtshofs.
[268] Artikel 129 Absatz 4 Verfahrensordnung des Gerichtshofs.
[269] Rechtssache T-301/10, Sofie in ´t Veld gegen den Rat, Urteil vom 4. Mai 2012.
[270] Am 21. Juni 2012 empfahl der Rechtsausschuss dem Präsidenten des EP gemäß Artikel 128 Absatz 4, der Rechtssache T-301/10 im Namen des Parlaments zur Unterstützung von Frau in 't Veld beizutreten. Am 12. Juli 2012 wies der Präsident den Juristischen Dienst an, entsprechend der Empfehlung des Rechtsausschusses vorzugehen. Der Antrag des Parlaments auf Zulassung zur Streithilfe wurde am 13. Juli 2012 beim Gerichtshof eingereicht. Am 29. August 2012 wurde dem Europäischen Parlament die Entscheidung des Gerichts mitgeteilt, den Antrag des Parlaments abzulehnen, da dieser erst nach der Entscheidung des Gerichtshofs über die Eröffnung des mündlichen Verfahrens beim Gerichtshof eingereicht worden war. Als das Parlament seinen Antrag beim Gerichtshof stellte, war es sich nicht dessen bewusst, dass der Gerichtshof nur *einen* Tag vorher über die Eröffnung des mündlichen Verfahrens entschieden hatte.
[271] Open Society Justice Initiative, op. cit., S. iv.

mündliche Verhandlung in dieser Phase immer noch nicht online veröffentlicht werden darf, da die Beratungen des Gerichtshofs in aller Ruhe stattfinden sollen, so könnte dieses Dokument (in der Verfahrenssprache und auf Französisch) zumindest nach Abschluss der Rechtssache automatisch im Internet bereitgestellt werden.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit dem derzeit fehlenden Zugang Dritter zu Gerichtsdokumenten ergibt sich aus der Tatsache, dass die Rollen des Antragstellers, der Zugang zu einem Dokument erhalten möchte, und des Organs, bei dem der Antrag gestellt wird, im Verfahren im Grunde vertauscht sind, sobald eine „generelle Annahme" zugelassen wird. Nach Verordnung Nr. 1049/2001 ist es das Organ, also der EuGH, das (nach Durchführung einer zweistufigen Beurteilung in Verbindung mit der Ausnahmeregelung für Gerichtsverfahren) entscheiden muss, ob das angeforderte Dokument verbreitet wird oder nicht. Für den Antragsteller besteht keine Pflicht, Gründe für die Verbreitung anzugeben. In der Praxis würde jedoch die Zulassung einer generellen Annahme bedeuten, dass der Antragsteller nachweisen muss, dass die generelle Annahme in einer bestimmten Rechtssache nicht zutrifft. Dies hätte eine tatsächliche Umkehr der Beweislast zur Folge. Nach Meinung einiger Wissenschaftler würde eine solche Situation dem Sinn von Verordnung Nr. 1049/2001 zuwiderlaufen[272].

Darüber hinaus kann eine Partei während der mündlichen Verhandlung, bei der ein Dritter persönlich anwesend ist, auf schriftliche Erklärungen verweisen, die (entweder von ihr selbst oder von der Gegenpartei) zu einem früheren Zeitpunkt, im Laufe des schriftlichen Verfahrens, bei Gericht eingereicht wurden. Dies kann dazu führen, dass der Dritte, obwohl er der mündlichen Verhandlung beiwohnt, der Diskussion nicht ganz folgen kann. Somit berechtigt nicht einmal die tatsächliche Anwesenheit interessierter Zuhörer bei der – öffentlich abgehaltenen – mündlichen Verhandlung zum Erhalt von Unterlagen, auf die im Laufe der mündlichen Ausführungen Bezug genommen wird. Nach dem Urteil in der Rechtssache API zu schließen, wird ein einzelner Antrag auf den Erhalt solcher Dokumente höchstwahrscheinlich abgelehnt werden. Wie ein kritischer Rechtsanwalt aus dem Vereinigten Königreich in diesem Zusammenhang anmerkte, sollte ein überwiegendes Interesse daran bestehen, dass diese Dokumente auf Antrag zugänglich sind. Anderenfalls erschienen die Verfahren des Gerichtshofs als recht undurchsichtig. Oder anders formuliert: Die Möglichkeit, die Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu verfolgen und sich mit den Argumenten der einen oder der anderen Partei vertraut zu machen, sollte als überwiegendes Interesse gelten, damit die Ausnahmeregelung in Bezug auf Gerichtsverfahren keine Anwendung findet und diese Dokumente Dritten (z.B. Rechtsanwälten, Journalisten usw.) auf Antrag zugänglich sind.

Im Hinblick auf das „überwiegende Interesse" stellt sich die Frage, wie dieser Begriff auszulegen ist. Es wird behauptet, dass der EuGH bis heute den Zugang zu Dokumenten (anderer Organe) eher zögerlich gewährt hat, wenn sich ein überwiegendes Interesse mit einem besonderen privaten Interesse des Antragstellers überschnitt. So konstatierte das Gericht beispielsweise in der Rechtssache MyTravel[273], die Klägerin habe durch den Verweis auf ein breiteres (überwiegendes) Interesse ein Argument verwendet, dass „im Wesentlichen dahin geht, dass die Dokumente [ihr] ermöglichten, ihre Argumente im Rahmen der Schadensersatzklage besser geltend zu machen" (Randnr. 65). Nach Ansicht des

[272] Vgl. z. B. Leino, P.,: Demnach sei die generelle Annahme, dass kein Zugang besteht, prinzipiell problematisch in einem System, das auf der entgegengesetzten Annahme beruhe, nämlich dass alles prinzipiell offen und zugänglich ist, solange keine berechtigten Gründe für die Verweigerung des Zugangs vorliegen. in Leino, P., op. cit., S. 1251-52.

[273] Rechtssache T-403/05, MyTravel Group plc gegen die Kommission.

Gerichts kann dieses Ziel als solches kein „überwiegendes öffentliches, die Verbreitung rechtfertigendes Interesse begründen, das dem [...] Schutz der Vertraulichkeit vorgehen kann". Das Gericht argumentierte, dass „dieses Interesse objektiv und allgemein sein [muss] und [...] nicht mit besonderen oder privaten Interessen, z. B. in Bezug auf eine Klage gegen die Gemeinschaftsorgane, verwechselt werden [darf], da solche besonderen oder privaten Interessen kein im Rahmen der Interessenabwägung erheblicher Gesichtspunkt sind" (Randnr. 65).[274]

Selbst wenn Angehörige der interessierten Öffentlichkeit fallweise den Zugang zu bestimmten Dokumenten beantragen würden, so scheint es, dass das Argument, diese Dokumente trügen zur Erweiterung des Fachwissens einer Person bei, nicht anerkannt würde, da dies in den Augen des EuGH einem besonderen privaten Interesse dient und somit nicht als überwiegendes öffentliches Interesse gelten kann. Es wird argumentiert, dass eine solche Haltung des EuGH unter einem Gesichtspunkt besonders problematisch sei: Zumindest eine bestimmte Kategorie von Juristen – nämlich die nationalen Richter – müsste sich nicht nur mit den Vorabentscheidungen des Gerichtshofs vertraut machen, sondern auch mit dem Hintergrund der Rechtsstreitigkeiten, die den Anlass zu Vorabentscheidungsersuchen gegeben haben. In diesem Zusammenhang wird hervorgehoben: je umfassender der Zugang nationaler Richter zu den Gerichtsakten des EuGH, umso geringer die Wahrscheinlichkeit, dass sie dem Gericht dieselben Vorabentscheidungsfragen vorlegen wie ihre Kollegen vor ihnen.

Ein weiterer Aspekt des mangelnden Zugangs zu Gerichtsakten ist die Waffengleichheit. Hierbei handelt es sich um ein echtes, praktisches Problem. Der bereits weiter oben erwähnte Rechtsanwalt aus dem Vereinigten Königreich wird in einem Verfahren vor einem nationalen Gericht beauftragt. Sein Mandant ist gegenüber dem anderen Verfahrensbeteiligten (nationale Steuerbehörde) benachteiligt, wenn er keinen Zugang zu einem Dokument der Europäischen Kommission (schriftliche Erklärungen) erhält, auf das sich die Gegenseite ausdrücklich bezieht und dessen Folgen sie angeblich in manchen Punkten zusammenfasst[275].

Das gerechte Verfahren ist eines der wichtigsten Grundprinzipien des Verfahrensrechts, das es zu respektieren gilt (sowohl in Strafsachen als auch in anderen Sachen). Es wird durch viele internationale Konventionen und auch durch Artikel 6 der EMRK garantiert. Eines seiner Merkmale ist die Waffengleichheit (gleiche Verfahrensgarantien; audiatur et alter pars), wonach jeder, der an einem Gerichtsverfahren beteiligt ist, in angemessenem Maße die Gelegenheit erhalten sollte, seine Sache vor Gericht darzulegen, und zwar unter Bedingungen, die ihn gegenüber der Gegenpartei nicht erheblich benachteiligen. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz, der in seiner Bedeutung und in seinem Umfang[276] mit

[274] Vgl. Leino, P., op. cit., S. 1244-45.
[275] Sofern die Auskünfte eines Rechtsanwalts aus dem Vereinigten Königreich wahr sind, so ist Folgendes passiert: Im Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren im Vereinigten Königreich, mit dem er beauftragt wird, haben die Revenue & Customs Commissioners (Steuerbehörden des Vereinigten Königreichs) ein Gericht im Vereinigten Königreich angeschrieben, wobei sie in dem Schreiben ausdrücklich auf die schriftlichen Erklärungen der Europäischen Kommission verweisen, deren Folgen von ihnen angeblich in bestimmten Punkten zusammengefasst werden. Da der Rechtsanwalt keine Möglichkeit hatte, die schriftlichen Erklärungen zu lesen, konnte er nicht beurteilen, ob die Zusammenfassung vollständig oder unvollständig, zutreffend oder unzutreffend war.
[276] Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 51 Absatz 3: „So weit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt."

dem in Artikel 6 der EMRK verankerten Recht übereinstimmen sollte, wird in Artikel 47 der Charta ausdrücklich anerkannt.

Man könnte argumentieren, dass in einer Rechtssache das Recht auf ein faires Verfahren verletzt wird, wenn eine Partei Zugang zu einem bestimmten Dokument hat, auf das sie gleichzeitig verweist, der Gegenpartei dieser Zugang jedoch verwehrt bleibt.

6.2.2.2. Allgemeine Probleme

Abgesehen von den im vorhergehenden Punkt genannten Problemen, die mit der Beteiligung Dritter an bestimmten Gerichtsverfahren zusammenhängen, gibt es allgemeine Probleme, die den mangelnden Zugang zu Gerichtsakten des EuGH betreffen.

Das erste Problem gründet auf der Tatsache, dass das Justizsystem der EU ein dezentralisiertes System ist, in dem alle nationalen Gerichte gleichzeitig Gerichte der Europäischen Union sind. In solch einem System, so wird behauptet, könne es sich der EuGH nicht leisten, minimalistisch zu sein, wenn er nachgeordneten Gerichten überzeugend und wirksam die Richtung für ihre künftige Rechtsprechung weisen will. Angesichts der Tatsache, dass alle Entscheidungen als einstimmige Entscheidungen präsentiert werden und die Richter daher keine abweichenden Meinungen zum Ausdruck bringen können (wobei durch die Schlussanträge des GA teilweise Abhilfe geschafft wird), ist es umso wichtiger, dass der EuGH Berichte für die mündliche Verhandlung wieder einführt und dass diese automatisch im Internet zur Verfügung stehen. Es wird argumentiert, dass die Entscheidungen des EuGH oftmals knapp, gedrängt und kryptisch sind (eine Folge der minimalen einstimmigen Zustimmung als minimalem gemeinsamem Nenner) und dass daher ein Zugang nicht nur zu den Schlussanträgen des GA, sondern auch zu den Berichten für die mündliche Verhandlung viel mehr Licht in die Argumente bringen würde, die in den Beratungen des Gerichtshofs verwendet werden. Dieses Argument ist ganz klar eng mit dem im vorhergehenden Punkt analysierten Argument verbunden, dass die Öffentlichkeit ein überwiegendes Interesse daran hat, sich mit den von den Parteien in einem Gerichtsverfahren vorgebrachten Argumenten vertraut zu machen.

Das Vorabentscheidungsersuchen (z. B. ein Beschluss eines nationalen Gerichtes, beim Gerichtshof eine Vorabentscheidungsfrage einzureichen) wird vom EuGH nicht veröffentlicht. Die Fragen, auf die sich ein Vorabentscheidungsverfahren bezieht, werden im ABl. veröffentlicht. Die Umstände, die den Anlass zu diesen Fragen gegeben haben, werden jedoch nicht veröffentlicht (weder im ABl. noch auf der Internetseite des Gerichtshofs). Vorabentscheidungsersuche werden als interne Unterlagen des Gerichtshofs erachtet. Es wird argumentiert, dass die gestellten Fragen viel leichter zu verstehen wären, wenn die Vorabentscheidungsersuche auf der Internetseite des EuGH zur Verfügung ständen. Man geht davon aus, dass die Gesprächspartner des nationalen Richters, der eine Frage vorgelegt hat (andere nationale Richter), besser beurteilen könnten, ob ein bestimmtes Thema noch weiter präzisiert werden muss und ob sie dem Gerichtshof zusätzliche Fragen vorlegen müssen oder nicht, wenn Sie Zugang zu den Vorabentscheidungsersuchen hätten. Aber auch alle anderen interessierten Personen würden vom Zugang zu einer solchen Informationsquelle profitieren, so etwa Juristen, Akademiker usw.

Angesichts der Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten Zugang zu nationalen Gerichtsentscheidungen über die Vorlage einer Vorabentscheidungsfrage beim Gerichtshof gewähren, ist es fraglich, ob die Haltung des Gerichtshofs, den Zugang nicht zu ermöglichen, sinnvoll ist. So ist es beispielsweise möglich, auf

der Internetseite des bulgarischen Gerichts das vollständige nationale Urteil (Vorabentscheidungsersuchen) in kyrillischer Schrift abzurufen. Ein interessierter Dritter, der das Urteil mit einer Übersetzungssoftware in eine andere Sprache übersetzen lässt, kann so beurteilen, ob eine bestimmte Rechtssache für seine Belange bzw. sein Fachwissen relevant ist[277].

In ähnlicher Weise können auch niederländische Gerichtsentscheidungen über die Einreichung eines Vorabentscheidungsersuchens beim EuGH im Internet eingesehen werden, ebenso wie die Entscheidungen nachgeordneter Gerichte, die vor dem höheren Gericht angefochten wurden, das dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt hat[278].

Zweitens gibt es einige Probleme in Bezug auf die Transparenz des GA. Wenn die Abhaltung einer mündlichen Verhandlung beschlossen wurde, wird die Rechtssache in einer öffentlichen Verhandlung vor dem Gericht und dem GA behandelt. Einige Zeit später werden die Schlussanträge des GA vor dem Gerichtshof gestellt. Auch das geschieht in öffentlicher Sitzung. Der GA geht detailliert auf die rechtlichen Aspekte der Rechtssache ein und macht völlig unabhängig vom Gericht einen Vorschlag, wie seiner Meinung nach auf das jeweilige Problem zu reagieren sei[279]. Damit ist die mündliche Phase des Verfahrens abgeschlossen[280].

Es wird behauptet, dass die Schlussanträge des GA dabei helfen, den Entstehungsprozess der Entscheidung des Gerichts nachzuvollziehen[281]. Unter diesem Gesichtspunkt sind die Schlussanträge des GA ein wertvolles Instrument für alle interessierten Personen, die Aufschluss über die Gründe für eine Gerichtsentscheidung erhalten möchten. Es ist jedoch zu betonen, dass der GA seine Schlussanträge nur vor dem Gerichtshof stellt, und nicht vor dem Gericht oder dem Gericht für den öffentlichen Dienst. Das Gericht wird nur in Ausnahmefällen von einem GA unterstützt. Wenn die rechtliche Schwierigkeit oder der tatsächlich komplizierte Streitstoff der Rechtssache dies nach Ansicht des Gerichts gebietet, kann das in Kammern tagende Gericht von einem GA unterstützt werden[282]. Die Entscheidung über die Bestellung eines GA für eine bestimmte Rechtssache wird auf Antrag der für die Rechtssache zuständigen Kammer vom Plenum des Gerichts getroffen. Der Präsident des Gerichts bestimmt den Richter, der in einer solchen Rechtssache die Tätigkeit eines GA ausübt[283].

Es gibt zwei Situationen, in denen vor dem Gerichtshof keine Schlussanträge des GA gestellt werden. Der Gerichtshof kann entweder entscheiden, keine mündliche

---

[277] *In der Praxis werden die zur Beurteilung der Relevanz einer bestimmten Rechtssache notwendigen Informationen (nach Aussage des Rechtsanwalts aus dem Vereinigten Königreich) wie folgt eingeholt: Er lernte, sich auf der Website des bulgarischen Gerichts zu orientieren, obwohl diese in kyrillischer Schrift gehalten ist. Indem er einen Online-Übersetzungsdienst nutzte, erhielt er eine (mehr oder weniger genaue) Übersetzung der Entscheidung des nationalen Gerichts, dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen. Auf der Grundlage dieses inoffiziellen Textes beurteilte er, ob die Entscheidung für ihn relevant war.*

[278] *So ist es beispielsweise möglich, Entscheidungen des niederländischen Raad van State über die Einreichung eines Vorabentscheidungsersuchens beim Gerichtshof abzurufen, und es ist ebenfalls möglich, auf Urteile des nachgeordneten Gerichts bzw. der nachgeordneten Gerichte zuzugreifen, gegen dessen bzw. deren Entscheidung später vor dem Raad van State (der gegebenenfalls verschiedene Verfahren zusammengelegt hat) Berufung eingelegt wurde. Sie sind abrufbar unter* http://www.raadvanstate.nl.

[279] Artikel 252 Absatz 2 AEUV.

[280] Artikel 82 Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

[281] Vgl. Rasmussen, M., The First Advocate Generals and the Making of European Law, in Kürze erscheinend als ein Arbeitspapier des Europäischen Hochschulinstituts.

[282] Artikel 18 Absatz 1 Verfahrensordnung des Gerichts.

[283] Artikel 18 Absatz 2 Verfahrensordnung des Gerichts.

Verhandlung abzuhalten, wenn er sich durch die im schriftlichen Verfahren eingereichten Schriftsätze oder Erklärungen für ausreichend unterrichtet hält, um eine Entscheidung zu erlassen[284] (keine mündliche Phase). Oder er kann – sofern er der Auffassung ist, dass die Rechtssache keine neue Rechtsfrage aufwirft – nach Anhörung des GA (mündliche Phase) beschließen, ohne Schlussanträge über die Sache zu entscheiden[285].

Abgesehen von Fällen, in denen keine Schlussanträge gestellt werden, kann der Gerichtshof in Übereinstimmung mit seinen internen Regeln auch beschließen, dass in einer bestimmten Sache die Schlussanträge des GA oder in einem Eilvorlageverfahren[286] die Ansichten des GA nicht veröffentlicht werden[287].

Infolgedessen gibt es also mehrere Fälle, in denen entweder der GA kein Dokument aufsetzt, das interessierten Personen dabei helfen würde, die Hintergründe einer gerichtlichen Entscheidung in einer bestimmten Rechtssache zu verstehen, oder in denen ein solches Dokument nicht veröffentlicht wird.

Drittens garantieren sowohl der AEUV als auch die Charta den Zugang zu Dokumenten. Transparenz ist die Regel, Vertraulichkeit eine Ausnahme, und die Ausnahmeregelungen sind offenkundig eng auszulegen. Daher kann es nur in sehr wenigen Ausnahmefällen zulässig sein, keinen (uneingeschränkten) Zugang zu Gerichtsakten zu gewähren. Es ist folglich zweifelhaft, ob die Auslegung von Verordnung Nr. 1049/2001 in dem Sinne, dass alle Gerichtsunterlagen zu einem anhängigen Verfahren *„en bloc“* vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen werden können, mit Artikel 15 AEUV und Artikel 42 der Charta vereinbar ist[288]. Es wird argumentiert, dass eine solche Auslegung noch weniger vereinbar ist, wenn man bedenkt, dass die Beweislast durch die Anwendung der allgemeinen Ausnahmeregelung de facto umgekehrt wird.

Wenn man annimmt, dass eine solche allgemeine Ausnahmeregelung nicht gegen den Vertrag und die Charta verstößt, sollte man weiter prüfen, ob nicht ein überwiegendes Interesse besteht, sodass (zumindest) der automatische Zugang zu Vorberichten (und Berichten für die mündliche Verhandlung, falls diese wiedereingeführt werden) und eventuell auch der Zugang zu Gerichtsakten im Allgemeinen gewährt werden. Hier einige Beispiele für das mögliche Vorliegen eines überwiegenden Interesses: a) das Recht der Öffentlichkeit (insbesondere: der Wissenschaft, von Rechtsanwälten, Forschern, Nichtregierungsorganisationen und Journalisten), etwas über die von den Parteien verwendeten Argumente zu erfahren; b) das Recht der Öffentlichkeit, die von den Gerichten im Laufe der Verhandlung verwendeten Argumente (Argumente der Richter, der Berichterstatter und des GA) kennenzulernen, auch wenn bestimmte Argumente für die Entscheidung nicht maßgeblich waren und nicht beibehalten wurden; c) das Bedürfnis der Allgemeinheit, Vertrauen in das Gerichtswesen setzen zu können (je transparenter das Gerichtswesen, desto größer das Vertrauen der Öffentlichkeit). Das letztgenannte Beispiel könnte sogar das überzeugendste sein:

[284] Artikel 76 Absatz 2 Verfahrensordnung des Gerichtshofs.
[285] Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofs.
[286] Titel III, Kapitel 3, Verfahrensordnung des Gerichtshofs.
[287] Da keine rechtliche Verpflichtung für den Gerichtshof besteht, Schlussanträge des GA zu veröffentlichen, kann er sich auch in dieser Hinsicht gegen eine Veröffentlichung entscheiden.
[288] Vgl. abermals Leino, P., op. cit., S. 1251-52: Demnach würde die Verordnung, die schließlich auf *alle* Dokumente der Organe in *allen* Politikbereichen Anwendung finden sollte, durch „generelle Annahmen“, die auf ganze Politikbereiche anwendbar wären, praktisch inhaltsleer. Die generelle Annahme, dass kein Zugang besteht, sei prinzipiell problematisch in einem System, das auf der entgegengesetzten Annahme beruhe, nämlich dass alles prinzipiell offen und zugänglich sei, solange keine berechtigten Gründe für die Verweigerung des Zugangs vorliegen.

Die Öffentlichkeit hat ein überwiegendes Interesse an einer ordnungsgemäßen Rechtspflege[289].

Darüber hinaus haben die Grundrechte in der Architektur der EU an Bedeutung gewonnen[290], und der EuGH übernimmt ähnlich wie der EGMR die Rolle eines Garanten für die Einhaltung der Grundrechte[291]. Wenn Transparenz nicht nur ein Recht bleiben soll, das lediglich auf dem Papier besteht, dann muss der EuGH eine aktivere Rolle spielen und darf den (uneingeschränkten) Zugang zu Dokumenten nur unter ganz bestimmten Umständen verweigern[292]. Solche außergewöhnlichen Umstände würden beispielsweise in Fällen vorliegen, in denen der Zugang zu Dokumenten beantragt wird, die mit Minderjährigen, Opfern von Straftaten, jugendlichen Straftätern, Gesundheitsproblemen, der öffentlichen Sicherheit oder der Terrorismusbekämpfung usw. in Zusammenhang stehen[293].

6.2.3. Empfehlungen

Nachdem die (rechtlichen) Probleme, die sich aus dem mangelnden Zugang von Dritten zu Gerichtsakten des EuGH ergeben, dargelegt wurden, werden in diesem Abschnitt schwerpunktmäßig Empfehlungen für eine Verbesserung der gegenwärtigen Lage ausgesprochen. Die Empfehlungen sind praktischer Art, sodass ihre Umsetzung nur den Einsatz geringer (personeller und finanzieller) Mittel erfordern würde.

Erstens wird empfohlen, dass der EuGH Berichte für die mündliche Verhandlung wieder einführt und diese der Öffentlichkeit auf seiner Internetseite (in der Verfahrenssprache und auf Französisch) zur Verfügung stellt. Dies sollte nach Möglichkeit im Laufe eines bestimmten Gerichtsverfahrens (z. B. nachdem die

---

[289] Ebd., S. 1244.

[290] Die Grundrechte wurden in den Gründungsverträgen nicht erwähnt, und der Gerichtshof weigerte sich anfangs gegen Versuche, ihn in einen Garanten für die Einhaltung der Grundrechte umzuwandeln.

[291] Lenaerts, K., „Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights" (Untersuchung der Grenzen der EU-Grundrechtscharta), in *European Constitutional Law Review*, 8, 2012, S. 402.

[292] Vgl. in diesem Sinne Europäischer Datenschutzbeauftragter: Öffentlicher Zugang zu Dokumenten mit personenbezogenen Daten nach dem Urteil in der Sache Bavarian Lager, S. 2, abrufbar unter http://www.edps.europa.eu.

[293] Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass es auf EU-Ebene kein allgemeines Prinzip für Dokumente gibt, die sensible Informationen enthalten und insgesamt als geheim einzustufen sind. Artikel 9 der Verordnung 1049/2001 befasst sich nur mit der Frage des Zugangs zu solchen Dokumenten. Im ersten Absatz des Artikels werden geheime Dokumente wie folgt definiert: „Sensible Dokumente sind Dokumente, die von den Organen, den von diesen geschaffenen Einrichtungen, von den Mitgliedstaaten, Drittländern oder internationalen Organisationen stammen und gemäß den Bestimmungen der betreffenden Organe zum Schutz grundlegender Interessen der Europäischen Union oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) genannten Bereichen, insbesondere öffentliche Sicherheit, Verteidigung und militärische Belange, als "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" oder "CONFIDENTIEL" eingestuft sind." Sie werden nur mit Zustimmung der Behörde, von der sie stammen, registriert oder ausgegeben, und Anträge auf Zugang zu diesen Dokumenten dürfen nur von Personen bearbeitet werden, die berechtigt sind, sich mit diesen Dokumenten vertraut zu machen. Nach Meinung von Experten verstoßen die Regeln für den Zugang zu diesen Dokumenten gegen das in Verordnung Nr. 1049/2001 verankerte Gewohnheitsrecht. Im Grunde gibt es ein rechtliches Vakuum in den abgeleiteten Rechtsvorschriften zu sensiblen Dokumenten (z. B. in Bezug auf genaue Begründungen für die Einstufung eines Dokuments als geheim, in Bezug auf die konkreten Modalitäten und die Dauer dieser Einstufung sowie in Bezug auf eine mögliche Kontrolle der Gründe, die eine Einschränkung des Rechts auf Zugang rechtfertigen). Gegenwärtig befassen sich die abgeleiteten Rechtsvorschriften lediglich mit der besonderen Dimension des Zugangs der Öffentlichkeit zu diesen Dokumenten. Die betroffenen Organe sollten das Problem in ihren geltenden Vorschriften umfassend regeln. Anders gesagt, die Organe schreiben sich selbst vor, was geheime Dokumente sind und wie mit ihnen zu verfahren ist. Das Problem besteht nicht allein darin, dass jede Einschränkung des Grundrechts auf Zugang zu Dokumenten, das sowohl durch den Vertrag als auch die Charta garantiert wird, durch einen Gesetzgebungsakt geregelt werden sollte, und nicht durch die internen Vorschriften eines bestimmten Organs. Es kann außerdem passieren, dass die Behörde, von der das Dokument stammt, die Existenz eines solchen Dokuments an sich leugnet. Vgl. Labayle, H., op. cit., S. 6-7.

mündliche Phase begonnen hat) und spätestens nach Abschluss der Rechtssache geschehen.

Zweitens gilt, angesichts der Tatsache, dass der Gerichtshof langsam aber sicher zu einer vollständig papierlosen, elektronischen Verwaltung der Gerichtsakten übergeht, die Ermöglichung des elektronischen Zugangs der interessierten Öffentlichkeit (ähnlich wie etwa in Kanada) nur als ein weiterer Schritt auf dem bereits eingeschlagenen Weg. Die Anwendung e-Curia ermöglicht die elektronische Einreichung von Dokumenten und deren elektronischen Austausch zwischen den Rechtsberatern der Parteien und dem Gerichtshof. Eine Erweiterung dieser Anwendung, um auch interessierten Dritten den Zugang zu Gerichtsakten zu ermöglichen, wäre eine Überlegung wert. Ein solcher Zugang Dritter könnte vom Besitz einer Sondergenehmigung abhängig gemacht werden.

Drittens wird vorgeschlagen, dass der EuGH den Zugang zu Gerichtsakten generell ermöglicht, vorbehaltlich bestimmter Einschränkungen in spezifischen Rechtssachen. Es hat den Anschein, dass das Argument, Gerichtsakten dürften aufgrund des Schutzes personenbezogener Daten nicht (uneingeschränkt) zugänglich sein, nicht berechtigt ist. Wenngleich der Gerichtshof in der Sache Bavarian Lager[294] urteilte, dass „Nachnamen und Vornamen als ‚personenbezogene Daten' anzusehen seien" (Randnummern 68 und 69), so kann er doch von Amts wegen einen proaktiveren Ansatz verfolgen. Solch ein proaktiver Ansatz wird vom Europäischen Datenschutzbeauftragten befürwortet: „Die Offenheit von EU-Tätigkeiten wird nicht nur durch die (positive) Beantwortung von Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit erreicht. Organe und Einrichtungen müssen ebenfalls von Amts wegen so weit wie möglich Transparenz ihrer Tätigkeiten anstreben, d. h. durch eine aktive Bereitstellung von Informationen und Dokumenten für die Öffentlichkeit [...][295]"[296].

Ein proaktiver Ansatz bedeutet, dass die Institutionen zur Erzielung eines gerechten Ausgleichs zwischen dem Recht auf Datenschutz und dem öffentlichen Interesse an Transparenz den möglichen öffentlichen Charakter von personenbezogenen Daten bereits zu dem Zeitpunkt prüfen sollten, zu dem sie

[294] Vgl. Rechtssache C-28/08 P, Kommission/Bavarian Lager. Der Direktor von Bavarian Lager, einem im Vereinigten Königreich ansässigen Importeur von deutschem Bier, beantragte bei der Kommission den Zugang der Öffentlichkeit zum Protokoll einer Sitzung, die im Oktober 1996 mit Vertretern der Regierung des Vereinigten Königreichs und Vertretern der europäischen Bierbranche stattfand (organisiert wurde die Sitzung im Rahmen eines von der Kommission eröffneten Vertragsverletzungsverfahrens, da Bavarian Lager bei der Kommission Beschwerde eingelegt hatte über die Gesetzgebung im Vereinigten Königreich, durch die seine Möglichkeiten, sein Bier an Gaststätten zu verkaufen, eingeschränkt wurden). Die Kommission gewährte Zugang zum Protokoll, mit Ausnahme der Namen von fünf Personen. Zwei dieser Personen hatten ausdrücklich ihre Zustimmung zu der Offenlegung ihrer Identität verweigert, nachdem sie von der Kommission hierzu aufgefordert worden waren. Zu den anderen drei Personen hatte die Kommission keinen Kontakt aufnehmen können. Das Gericht erklärte die Entscheidung der Kommission, diese fünf Namen nicht offenzulegen, für nichtig (Rechtssache T-194/04, 8. November 2007, Slg. 2007, II-04523). Der Gerichtshof hob dieses Urteil jedoch auf ein Rechtsmittel der Kommission hin auf und bestätigte die Entscheidung der Kommission, die Offenlegung der Namen zu verweigern. Er vertrat die Auffassung, dass nachdem ein Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument, das personenbezogene Daten enthält, gestellt wurde, er gemäß den Datenschutzvorschriften behandelt werden sollte (*Rückverweistheorie*). Damit lehnte er die *Schwellentheorie* ab. Diese geht davon aus, dass zuerst festgestellt werden sollte, dass die Privatsphäre der betroffenen Personen verletzt wurde (die Privatsphäre muss verletzt und somit eine Schwelle überschritten worden sein, damit die Datenschutzvorschriften anwendbar werden). In mehreren EU-Mitgliedstaaten (z. B. Deutschland, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Italien und Spanien) unterliegen personenbezogene Daten einer Abwägungsprüfung, sodass der Antrag auf Zugang zu einem öffentlichen Dokument mit personenbezogenen Daten individuell beurteilt wird, falls er mit der Privatsphäre (dem Datenschutz) kollidiert. Anders gesagt, die Ausnahmeregelung in Bezug auf die Privatsphäre ist nicht als absolute, sondern als relative Ausnahme zu verstehen. Vgl. OECD, op. cit., S. 28.

[295] Eigene Hervorhebung.

[296] Europäischer Datenschutzbeauftragter, op. cit., S. 6.

diese Daten erheben, und nicht nur zu dem Zeitpunkt, zu dem ihnen ein Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument, das personenbezogene Daten enthält, vorgelegt wird. Der EDSB ist der Ansicht, dass die Institutionen vorab prüfen sollten, inwiefern die Verarbeitung die Veröffentlichung von Daten beinhaltet bzw. beinhalten könnte. Falls eine solche Veröffentlichung vorgesehen ist, sollte dies den betroffenen Personen vor bzw. zu dem Zeitpunkt, zu dem die Daten erhoben werden, klargemacht werden [...] Der proaktive Ansatz beinhaltet, dass die Abwägung zwischen den Interessen der Öffentlichkeit, die der Offenheit zugrunde liegen, und den durch die Datenschutzverordnung geschützten Interessen bereits vor bzw. spätestens zu dem Zeitpunkt der Datenerhebung und damit erfolgt, bevor ein Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit eingereicht wird. Selbstverständlich fällt der Ausgleich der verschiedenen beteiligten Interessen in vielen Fällen zugunsten der Nichtoffenlegung personenbezogener Daten aus. Beispielsweise besteht kein Zweifel daran, dass die Krankenakten von EU-Beamten nicht veröffentlicht werden sollten. Andererseits gibt es auch Situationen, in denen der Ausgleich zugunsten der Offenheit ausfällt. Allgemein gesagt könnte dies der Fall bei personenbezogenen Daten sein, die in Dokumenten mit Bezug auf eine Person des öffentlichen Lebens, die in ihrer öffentlichen Funktion handelt, oder in Dokumenten mit ausschließlichem Bezug auf die berufliche Tätigkeit der betroffenen Person enthalten sind."

Was der EDSB (den Institutionen im Allgemeinen) vorschlägt, ähnelt im Grunde sehr der Funktionsweise des kanadischen Justizsystems: Noch bevor Rechtsbeistände und Parteien ein Dokument bei einem Gericht einreichen, werden sie darüber informiert, dass die Gerichtsakten Dritten zugänglich sind und dass es somit in ihrer Verantwortung liegt, nur so viel offenzulegen wie nötig (und die Konsequenzen zu tragen, wenn sie zu viel offenlegen). Es sollte darüber nachgedacht werden, ob die Einführung eines solchen Systems nicht auch beim EuGH zweckmäßig wäre. Dies würde, so scheint es, lediglich eine Anpassung der bestehenden einschlägigen Leitlinien der drei EU-Gerichte für Rechtsbeistände und Parteien erfordern[297]. Auf diese Art und Weise wären sich die Parteien (/ihre Rechtsbeistände) darüber im Klaren, dass jedes eingereichte Dokument sorgfältig erstellt werden sollte, da es zum Gegenstand eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten werden könnte. Es versteht sich von selbst, dass der Zugang zu einer Akte unter in einer Rechtssache vorliegenden besonderen Umständen gemäß den Bestimmungen von Verordnung Nr. 1049/2001 zu Ausnahmeregelungen (Privatsphäre von Personen[298]) (teilweise) verweigert werden würde.

Zudem sollte der EuGH angesichts der Tatsache, dass nach der kanadischen Modellstrategie Vornamen und Nachnamen nicht (per se) als personenbezogene Daten erachtet werden und dass ebendieser Ansatz auch vom EDSB befürwortet wird[299], seine Einstellung zu Anträgen auf Zugang zu Gerichtsakten, die personenbezogene Daten enthalten, überdenken.

[297] Beim Gerichtshof werden diese Leitlinien in Form von Hinweisen für die Prozessvertreter für schriftliche und mündliche Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, beim Gericht die Form von Praktischen Anweisungen für die Parteien und beim Gericht für den öffentlichen Dienst in Form von Praktischen Anweisungen für die Parteien zum Verfahren vor dem Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union ausgegeben (OL L 69/131, 3.3.2008).

[298] Aufgrund des Charakters und Inhalts der vor dem Gericht für den öffentlichen Dienst anhängigen Rechtssachen ist die Wahrscheinlichkeit, dass dieses Gericht die Ausnahmeregelung in Bezug auf die Privatsphäre anwenden muss, natürlich größer als bei den anderen beiden Gerichten. Dies schließt jedoch nicht aus, dass Antragstellern zumindest in einigen Rechtssachen (teilweise) der Zugang zu den Akten gewährt wird.

[299] Europäischer Datenschutzbeauftragter, op. cit., S. 6. „Allgemein gesagt könnte dies der Fall bei personenbezogenen Daten sein, die in Dokumenten mit Bezug auf eine Person des öffentlichen Lebens, die in ihrer öffentlichen Funktion handelt, oder in Dokumenten mit ausschließlichem Bezug auf die berufliche Tätigkeit der betroffenen Person enthalten sind."

Man sollte sich auch vor Augen halten, dass die auf der Internetseite des EuGH zur Verfügung stehenden Dokumente sehr wohl unterschiedliche Arten von personenbezogenen Daten bzw. solche Daten enthalten und offenlegen, die, zusammengenommen, eine Menge über einen Einzelnen verraten können (ob eine Person Kinder hat, die Namen der Kinder, die Geburtsdaten der Kinder, den Wohnort, den Familienstand, die Dauer der Ehe, das Alter usw.). Es hat sogar den Anschein, dass diese Dokumente mehr offenbaren als das, was normalerweise von Dritten, die beispielsweise die schriftlichen Ausführungen eines am Verfahren beteiligten EU-Organs erhalten möchten, beantragt wird. Wenn solche (personenbezogenen) Informationen der Öffentlichkeit bereits in Form von bestimmten Dokumenttypen (z. B. Beschlüssen, Urteilen, Schlussanträgen des GA) zur Verfügung gestellt werden, so wäre es sinnvoll, darüber nachzudenken, andere Dokumente (z. B. Schriftsätze der Parteien) Dritten ebenfalls zugänglich zu machen (bei gleichzeitiger Anwendung des Grundsatzes, dass die Parteien selbst nicht mehr offenlegen sollten als für die gerichtliche Entscheidung über die Rechtssache unbedingt nötig).

Viertens wird vorgeschlagen, Entscheidungen über die Eröffnung des mündlichen Verfahrens auf der Internetseite des EuGH zu veröffentlichen, damit Dritte in voller Kenntnis der Sachlage entscheiden können, ob sie dem Verfahren beitreten möchten.

Fünftens würde es als bewährte Verfahrensweise[300] erachtet werden, wenn alle Schlussanträge des GA nach ihrer Präsentation durch den GA in der Verfahrenssprache (und später in anderen Sprachen) sowie alle Ansichten des GA zu Eilvorlageverfahren veröffentlicht würden.

Sechstens befürworten Juristen die Einrichtung einer Datenbank mit Zusammenfassungen von Rechtssachen auf der Grundlage von Artikel 267 AEUV (Vorabentscheidungen). Angesichts der Tatsache, dass Zusammenfassungen von Rechtssachen in manchen Ländern bereits allgemein zugänglich sind (wenn dem auch ein umständliches und zeitaufwändiges Verfahren vorausgeht, wie weiter oben erläutert), könnte es der Gerichtshof in Betracht ziehen, Vorabentscheidungsersuchen nach deren Übersetzung ins Französische (Französisch ist die Arbeitssprache des Gerichtshofs) zusammen mit anderen vom nationalen Richter, der dem Gerichtshof die Frage vorlegt, eingereichten Unterlagen auf seiner Internetseite zu veröffentlichen.

[300] Dies wird vom EDSB befürwortet, vgl. Europäischer Datenschutzbeauftragter, op. cit., S 2.

FAZIT

In vielen Ländern (EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Mitgliedstaaten) geht der Trend dahin, öffentliche Dokumente aktiv zugänglich zu machen. Auf die ersten Bemühungen, die öffentliche Verwaltung für die Beteiligten von Verwaltungsvorgängen durch die Einführung von Regeln für Verwaltungsverfahren transparenter zu gestalten, folgten noch viele weitere Maßnahmen. Der nächste Schritt bestand darin, die Bestimmungen des Gesetzes über die Informationsfreiheit anzunehmen, wonach der Zugang zu öffentlichen Dokumenten auf Antrag gewährt wird. Später begannen die öffentlichen Behörden, zeitgleich mit der Ankunft der neuen Kommunikationstechnologien (Internet), öffentliche Informationen von Amts wegen zu veröffentlichen. In letzter Zeit hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich Transparenz nicht nur auf die Exekutive und Legislative, sondern auch auf die Judikative erstrecken sollte.

Kurz gesagt verlagert sich der Fokus der öffentlichen Behörden von der Vertraulichkeit zum Schutz des öffentlichen Interesses auf den Schutz der Demokratie, vom allgemeinen Grundsatz der Geheimhaltung auf den allgemeinen Grundsatz der Offenheit, wobei Letzterer von den Behörden mehr und mehr als eine positive Verpflichtung verstanden wird, die Initiative zu ergreifen und Dokumente von Amts wegen zu veröffentlichen.[301]

Die in Finnland, Slowenien und Kanada geltenden Regeln für den Zugang zu Gerichtsakten basieren – obwohl sie sich in ihrem Wesen stark unterscheiden – auf demselben Grundgedanken, nämlich dass auch Gerichtsakten prinzipiell für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Jedes dieser Länder hat Fragen in Bezug auf die Zugänglichkeit unterschiedlich und mit fast nicht vergleichbaren Ansätzen geregelt, die jedoch einen gemeinsamen Nenner haben: die Transparenz des Gerichtswesens. Die beschriebenen Modelle könnten als Inspiration dienen, falls der EuGH beschließen sollte, Dritten einen umfassenderen Zugang zu seinen Gerichtsakten zu gewähren.

Der EuGH könnte, mit nur geringen zusätzlichen Mitteln, die Verfahrensrechte von Einzelpersonen innerhalb der EU stärken und die Möglichkeit des Zugangs zu Gerichtsakten für die Öffentlichkeit ausweiten, indem er die folgenden Empfehlungen umsetzt: i) Ausarbeitung und Bereitstellung von Berichten für die mündliche Verhandlung (in der Verfahrenssprache und auf Französisch); ii) Erweiterung der Anwendung e-Curia, um auch interessierten Dritten (die in Besitz einer Sondergenehmigung sind) den Zugang zu Gerichtsakten zu ermöglichen; iii)

[301] In dieser Hinsicht sollte das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Übereinkommen der Vereinten Nationen, das zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts 155 Unterzeichnerstaaten hatte) berücksichtigt werden, das im Mai 2008 in Kraft trat. In ihm ist der Grundsatz verankert, dass alle Menschen mit Behinderungen die Fähigkeit haben müssen, die grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten wahrzunehmen. Zum ersten Mal enthält ein internationales Menschenrechtsübereinkommen einen ausdrücklichen Verweis auf das Recht von Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit anderen Personen und ohne Diskriminierung Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen zu erhalten. Dieses in Artikel 9 festgelegte Mandat hat weitreichende Folgen, da sich der Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien auf das Recht auf Zugang zu allen anderen grundlegenden Menschenrechten, wie etwa das Recht auf Zugang zu Informationen, Transportmitteln, zum sozialen und kulturellen Leben und zu Unterhaltung sowie zu Bildung und Beschäftigung auswirkt. In „Making mobile phones and services accessible for persons with disabilities. A joint report of ITU – The International Telecommunication Union and G3ict – The global initiative for inclusive ICTs" (Zugänglichmachung von Mobiltelefonen und -diensten für Menschen mit Behinderungen. Ein gemeinsamer Bericht der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) und von G3ict – der globalen Initiative für integrative IKT), August 2012, abrufbar unter http://www.itu.int/ITU-D/sis/PwDs/Documents/Mobile_Report.pdf

Prüfung seiner Haltung gegenüber Anträgen auf Zugang zu Gerichtsakten, die personenbezogene Daten enthalten; iv) Veröffentlichung von Entscheidungen über die Eröffnung des mündlichen Verfahrens auf seiner Internetseite; v) Veröffentlichung aller Schlussanträge und Ansichten des GA; und vi) Einrichtung einer Datenbank mit Zusammenfassungen von Rechtssachen auf der Grundlage von Artikel 267 AEUV (Vorabentscheidungsersuchen).[302]

Der Zugang zu Gerichtsakten ist jedoch kein Selbstzweck: Indem er Zugang zu einer bestimmten Art von genauen, öffentlichen Informationen (Gerichtsakten) gewährt, erfüllt der EuGH seine Rechenschaftspflicht und stärkt das Vertrauen der Öffentlichkeit in dieses Organ. Je offener der Gerichtshof ist, umso mehr Vertrauen wird er in den Augen der Öffentlichkeit genießen.

Mehr Offenheit des EuGH wird von interessierten Bürgern (z. B. Angehörigen der Rechtsberufe), Wissenschaftlern (z. B. Leino) und auch von Mitarbeitern des Gerichtshofs (z. B. GA Maduro während seiner Zeit als Generalanwalt) gefordert. Der EDSB verlangt als unabhängige EU-Behörde, die sich auf Fragen des Datenschutzes spezialisiert und auf diesem Gebiet über erheblichen Sachverstand verfügt, sowohl größere Offenheit als auch eine Überprüfung der Haltung des EuGH zur Offenlegung von in Gerichtsakten enthaltenen personenbezogenen Daten.

Ein umfassenderer Zugang Dritter zu Gerichtsakten ist nicht nur empfehlenswert, sondern auch notwendig, wenn man die vorstehend genannten Probleme bedenkt, die von kleineren Unannehmlichkeiten bis hin zu Verstößen gegen Verfahrensrechte reichen, die als grundlegende Menschenrechte (d. h. Recht auf ein faires Verfahren und Waffengleichheit) anerkannt sind.

Vorschriften für den Zugang zu Gerichtsakten sind erst in letzter Zeit entstanden. Die nationalen Systeme, mit denen Dritten der Zugang zu Gerichtsakten gewährt wird, weisen große Unterschiede in Inhalt (Gerichte und Verfahren, auf die sie angewendet werden) und Form (Rechtsvorschriften, gesetzliche Regelungen, Leitlinien usw.) auf. Manche Staaten haben die Diskussionen darüber, ob Dritten der Zugang zu Gerichtsakten gewährt werden sollte, bereits abgeschlossen. Sie konzentrieren sich jetzt auf die Frage, wie die Transparenz des Gerichtswesens durch den Einsatz moderner Kommunikationstechnologien erhöht werden kann und wie diese Technologien nicht als Hindernis, sondern als wertvolle Chance wahrgenommen werden können, um zuweilen kollidierende Rechte – das Recht der Öffentlichkeit auf Wissen und andere, dem entgegenstehende Rechte (z. B. Schutz der Privatsphäre, Familienleben usw.) – miteinander in Einklang zu bringen. Zudem kreist die Diskussion nicht nur um die Frage, wie ein Fernzugriff auf Gerichtsakten ermöglicht werden kann, sondern auch darum, wie verhindert werden kann, dass Menschen aufgrund ihrer Behinderungen bei der Bereitstellung eines solchen Zugriffs diskriminiert werden.

Gerichte und Rechtssysteme stützen sich zunehmend auf Informationsstrategien als Mittel, um sich zu öffnen, d. h. um die Transparenz der Arbeitsweise der Gerichte zu erhöhen und somit ihrer Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit besser gerecht zu werden und eine größere Nähe zu den Bürgern aufzubauen (soziale Verantwortung)[303]. Die Transparenz der Arbeitsweise eines Gerichts wird gemeinhin als ein sehr wertvolles Gut empfunden, sodass die Gerichte selbst es

[302] Die oben genannten Empfehlungen stellen natürlich nicht die einzige Lösungsmöglichkeit dar. Im Gegenteil, diese Studie zielt nicht darauf ab, andere Wege auszuschließen, und möchte weitere Diskussionen auf der Grundlage anderer Vorschläge nicht unterbinden. Vielmehr ist zu hoffen, dass diese Studie weitere Debatten darüber auslöst, wie der EuGH geöffnet und wie Dritten Zugang zu seinen Gerichtsakten verschafft werden kann.
[303] Voermans, W., op. cit., S. 159.

als notwendig erachten, die Bereitstellung von Informationen aktiv voranzubringen und Strategien für die Sicherstellung von Transparenz und Offenheit zu entwickeln.[304]

Es wird davon ausgegangen, dass der EuGH immer noch Zeit hat, um den Wandel von einem Gericht, in dem Entscheidungen in aller Heimlichkeit getroffen werden, hin zu einem Vorreiter bei der Zugänglichmachung von Gerichtsakten zu schaffen. Leine zufolge könnte es sowohl für den Gerichtshof als auch die Judikative klug sein, zu einigen Grundlagen der Öffentlichkeit der Verwaltung zurückzukehren – sofern dieses Prinzip in der Europäischen Union noch einigen Rückhalt genießt. Dies würde erfordern, dass die Abwägung potenzieller Gefahren erneut in den Mittelpunkt der Diskussion um den Zugang der Öffentlichkeit gerückt wird. Einfach ausgedrückt: Wenn die Veröffentlichung eines Dokuments keine Gefahren berge, dann gebe es auch keinen Grund, den Zugang zu beschränken. Anträge auf Zugang zu Dokumenten kämen der Verwaltung, die zu ihrer Bearbeitung verpflichtet ist, fast nie gelegen. Und doch sei speziell die Transparenz einer der Schlüssel für ein stärkeres Vertrauen der Bürger in ebenjene Institutionen.[305]

[304] Ebd.
[305] Leino, P., op. cit., S. 1252.

LITERATURVERZEICHNIS

ARTIKEL, BERICHTE, STUDIEN

- ARTICLE 19, Global Campaign for Free Expression: Global trends on the right to information: a survey of South Asia, abrufbar unter http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/south-asia-foi-survey.pdf.

- Carrerra, S., De Somer, M., Petkova, B., The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal: Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice, CEPS, Nr. 49, August 2012.

- Europäische Kommission, Vergleichende Analyse der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer über den Zugang zu Dokumenten, abrufbar unter http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/compa_de

- Europäischer Datenschutzbeauftragter: Der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und der Datenschutz, Referenzdokumente, Juli, n°1, abrufbar unter http://www.edps.europa.eu.

- Europäischer Datenschutzbeauftragter: Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten mit personenbezogenen Daten nach dem Urteil in der Rechtssache Bavarian Lager, abrufbar unter http://www.edps.europa.eu.

- Gesamtamerikanisches Zentrum für Rechtsstudien (Centro de estudios de justicia de las Americas), abrufbar unter http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra_seccion3ac3e.html?idioma=espanol&tipreport=REPORTE4&capitulo=ACERCADE.

- Herrero, Á., López, G., Access to information and transparency in the judiciary, a guide to good practices from Latin America, 2010, abrufbar unter http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Transparency_Judiciary.pdf.

- Labalye, H., Classified information in light of the Lisbon Treaty, Studie der Fachabteilung C, Mai 2010, Europäisches Parlament, abrufbar unter http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=31293.

- Leino, P., Just a little sunshine in the rain: the 2010 case law of the European Court of Justice on access to documents, in *Common Market Law Review* 48, 1215-1252, 2011.

- Lenaerts, K. (2012), Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights, in *European Constitutional Law Review*, 8, 375-403 doi:10.1017/S1574019612000260.

- OECD (2010), „The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards", Sigma Papers, Nr. 46, OECD Veröffentlichungsservice, doi:10.1787/5km4g0zfqt27-en.

- Büro des Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit, Interamerikanische Menschenrechtskommission, The Inter-American legal framework regarding the right to access to information, abrufbar unter http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/ACCESS%20TO%20INFORMATION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf.

- Open Society Justice Initiative, Report on Access to Judicial Information, März 2009, abrufbar unter www.right2info.org/.

- Pirc Musar, N., Access to court records and FOIA as a legal basis – experience of Slovenia, abrufbar unter https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/clanki/Access_to_court_records_and_FOIA_as_a_legal_basis_-_experience_of_Slovenia.pdf.

- Right2info, Constitutional protection of the right to information, abrufbar unter http://www.right2info.org/constitutional-protections-of-the-right-to/constitutional-protections-of-the-right-to#_ftn1.

- Rasmussen, M., The First Advocate Generals and the Making of European Law, in Kürze erscheinend als Arbeitspapier des Europäischen Hochschulinstituts.

- Scheuer, A., Bachmeier, C., Rock, L., Schmeyer, B,. The Citizens' Right to Information - Law and Policy in the EU and its Member States, Europäisches Parlament, Fachabteilung C, Juni 2012, abrufbar unter http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=75131.

- Voermans, W., Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries, in Utrecht Law Review, Jahrgang 3, Ausgabe 1 (Juni) 2007, 148-159.

- Internationale Fernmeldeunion und G3ict, Making mobile phones and services accessible for persons with disabilities, A joint report of ITU – The global initiative for inclusive ICTs, August 2012, abrufbar unter http://www.itu.int/ITU-D/sis/PwDs/Documents/Mobile_Report.pdf.

GERICHTSVERFAHREN

- Rechtssache C-58/94, Niederlande gegen Rat, Slg. 1996, I-2169

- „Open Skies"-Rechtssachen: Rechtssache C-466/98, Kommission gegen Vereinigtes Königreich, Slg. 2002, I-9427; C-467/98, Kommission gegen Dänemark, Slg. 2002, I-09519; C-468/98, Kommission gegen Schweden, Slg. 2002, I-09575; C-469/98, Kommission gegen Finnland, Slg. 2002, I-09627; C-471/98, Kommission gegen Belgien, Slg. 2002, I-09681; C-472/98, Kommission gegen Luxemburg, Slg. 2002, I-09741; C-475/98, Kommission gegen Österreich, Slg. 2002, I-09797; C-476/98, Kommission gegen Deutschland, Slg. 2002, I-09855;

- Rechtssache C-353/99 P, Rat der Europäischen Union gegen Heidi Hautala, Slg. 2001, I-09565

- Rechtssache T-2/03, Verein für Konsumenteninformation gegen Kommission, Slg. 2005, II-1121

- Rechtssache T-36/04, API gegen Kommission, Slg. 2007, II-3201
- Rechtssache T-194/04, Bavarian Lager gegen Kommission, Slg. 2007, II-04523
- Schlussanträge von GA Poiares Maduro, in der Rechtssache API (verbundene Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P), Slg. 2010, I-08533
- Verbundene Rechtssachen C-39/05 P und 52/05 P, Königreich Schweden und Maurizio Turco gegen Rat der Europäischen Union, Slg. 2008, I-4723
- Rechtssache C-64/05 P, Königreich Schweden gegen Kommission, Slg. 2007, I-11389
- Rechtssache T-403/05, MyTravel Group gegen Kommission, Slg. 2008, II-02027
- Verbundene Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, Königreich Schweden gegen Association de la presse internationale ASBL (API) und Europäische Kommission und andere Rechtssachen, Slg. 2010, I-08533
- Berufungskammer des Verfassungsgerichts von Kolumbien. Urteil T-437/04, Rechtssache T-832492, 6. Mai 2004, Rechtsargument 6, verfügbar unter: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-437-04.htm
- Rechtssache C-28/08 P, Kommission gegen Bavarian Lager, Slg. 2010, I-6055
- Rechtssache C-506/08 P, Königreich Schweden gegen Europäische Kommission und MyTravel Group plc., noch unveröffentlicht
- Rechtssache T-301/10, Sofie in ´t Veld gegen Rat, noch unveröffentlicht

RECHTSVORSCHRIFTEN

- Gesetz über die Transparenz staatlichen Handelns (621/1999), Finnland, abrufbar unter http://www.om.fi/23963.htm
- Gesetz über die Transparenz der Verwaltung, 1951, Finnland
- Gesetz über die Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren an allgemeinen Gerichten (370/2007, GÖGG), Finnland, eine inoffizielle englische Übersetzung dieses Gesetzes ist abrufbar unter: http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2007/en20070370.pdf
- Kanadischer Justizrat, Use of Personal Information in Judgments and Recommended Protocol, abrufbar unter http://www.cjc-ccm.gc.ca/article.asp?id=2811
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.12)

- 93/730/EC: Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten (ABl. 1993/L 340, S. 41)

- Gesetz über die politische und kommunale Ordnung, 1888, Kolumbien

- Verfassungsgesetz, 1982, Kanada

- 93/731/EG: Beschluss des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (ABl. L 340 vom 31.12.1993, S. 43)

- Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (noch nicht in Kraft)

- Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Hinweise für die Prozessvertreter für schriftliche und mündliche Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Februar 2009, abrufbar unter www.curia.eu

- Gerichtshof der Europäischen Union, Praktische Anweisungen für die Parteien; abrufbar unter www.curia.eu

- Strafprozessgesetz (Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 32/12), Slowenien

- Beschluss des Gerichtshofs vom 13. September 2011 über die Einreichung und die Zustellung von Verfahrensschriftstücken im Wege der Anwendung e-Curia (ABl. C 289/7 vom 1.10.2011)

- Beschluss des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 11. Dezember 2012 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die vom Gerichtshof der Europäischen Union in Wahrnehmung seiner Verwaltungsaufgaben verwahrt werden (ABl. C 38 vom 9.2.2013, S. 2-4).

- Erklärung zum Recht auf Zugang zu Informationen, im Anhang (Erklärung Nr. 17) der Schlussakte zum Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet am 7. Februar 1992 in Maastricht (ABl. C 191 vom 29.7.1992)

- Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26-32)

- Richtlinie 2003/98/EG vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 345 vom 31.12.2003, S. 90-96)

- Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutzrichtlinie; ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31-50)

- EFTA-Gerichtshof, Verfahrensordnung, abrufbar unter http://www.eftacourt.int/images/uploads/RoP_amendments_2010_draft_EN.pdf

- 94/90/EG, EGKS, Euratom: Beschluss der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46 vom 18.2.1994, S. 58)

- 97/632/EG, EGKS, Euratom: Beschluss des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 1997 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments (ABl. L 263 vom 25.9.1997, S. 27)

- Europäische Menschenrechtskonvention, Europarat

- Finlex, Finnische Zentraldatenbank zur Rechtsprechung, abrufbar unter http://www.finlex.fi/en/oikeus/

- Gesetz über die Pressefreiheit, 1766, Schweden

- Gesetz über den Datenschutzbeauftragten (ZInfP, veröffentlicht im Amtsblatt, Nr. 113/2005), Slowenien

- Model Policy for Access to Court Records in Canada, abrufbar unter http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news_pub_techissues_AccessPolicy_2005_en.pdf

- Hinweise für die Prozessvertreter für schriftliche und mündliche Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, abrufbar unter www.curia.eu

- Praktische Anweisungen für die Parteien, Gericht, abrufbar unter www.curia.eu

- Praktische Anweisungen für die Parteien zum Verfahren vor dem Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union (ABl. L 69/131 vom 3.3.2008)

- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 21. März 2011, COM(2011)137 final

- 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 (ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43).

- Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1-22).

- Resolution 59(1), VN-Generalversammlung, 1946

- Oberster Gerichtshof von Kanada: Access to Court Records: Policy for Access to Supreme Court of Canada Court Records, abrufbar unter: http://www.scc-csc.gc.ca/case-dossier/rec-doc/pol-eng.asp#s31

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, VN, 1948

- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 24/2003; Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen), Slowenien, auf Englisch abrufbar unter https://www.ip-rs.si/index.php?id=324

SONSTIGE

Website des EFTA-Gerichtshofs, abrufbar unter http://www.eftacourt.int/

EUROPÄISCHES PARLAMENT

CATALOGUE: BA-31-13-680-DE-C

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG C
BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN

Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die Ausschüsse, interparlamentarische Delegationen und andere parlamentarische Einrichtungen beraten.

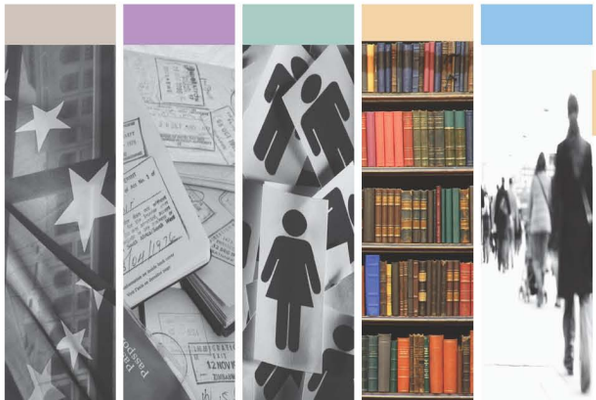
Politikbereiche

- Konstitutionelle Fragen
- Freiheit, Sicherheit und Justiz
- Gleichstellung der Geschlechter
- Rechts- und Parlamentarische Angelegenheiten
- Petitionen

Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments:
http://www.europarl.europa.eu/studies

BILDNACHWEISE: iStock International Inc.



ISBN: 978-92-823-4491-0
DOI: 10.2861/26121

Amt für Veröffentlichungen