

Inhaltsübersicht

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	25
§ 1 Einleitung	31
A. Problemaufriss	31
B. Gang der Untersuchung	35
§ 2 Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge der Europäischen Union	39
A. Kompetenzen der Europäischen Union zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen	39
B. Gemischte Abkommen der Union	45
C. Stufen des Vertragsschlussverfahrens im Einzelnen	48
D. Rechtswirkung völkerrechtlicher Abkommen	63
§ 3 Parlamentarische Unterrichtsrechte über die Verhandlungen	67
A. Unterrichtsrechte des Europäischen Parlaments	67
B. Unterrichtsrechte des Rates	70
C. Unterrichtsrechte der mitgliedstaatlichen Parlamente	72
D. Kritische Würdigung der parlamentarischen Unterrichtsrechte	132

§ 4 Zugang zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten nach der VO (EG) 1049/2001 ...	135
A. Sekundärrechtliche Ausgestaltung des Zugangs zu Dokumenten – die VO (EG) 1049/2001	135
B. Zugang zu Dokumenten über völkerrechtliche Verhandlungen nach der VO (EG) 1049/2001	162
C. Ergebnis	196
 § 5 Primärrechtliche Anforderungen an den Zugang zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten	 199
A. Primärrechtlich verbürgter Grundsatz der Offenheit	199
B. Anforderungen des Grundsatzes der Offenheit an den Zugang zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten	252
C. Diskrepanz zwischen Primär- und Sekundärrecht	270
D. Subjektivierung des Grundsatzes der Offenheit	275
E. Ergebnis	285
 § 6 Öffentlichkeit der unionsinternen Entscheidungsprozesse	287
A. Öffentlichkeit der Tagungen von Parlament und Rat	287
B. Verpflichtung zur Öffentlichkeit der Beratungen über völkerrechtliche Verhandlungen	289
C. Ergebnis	303
 § 7 Zugang zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten nach nationalem Recht	 307
A. Einfachgesetzliche Ausgestaltung des Dokumentenzugangsrechts – das Informationsfreiheitsgesetz	307
B. Anwendung auf den Zugang zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten der Union	317
C. Anforderungen des Unionsrechts an das gefundene Ergebnis	331

D. Fazit	344
§ 8 Zusammenfassung und Ausblick	347
A. Unterrichtsrechte der Parlamente	347
B. Informationsrechte der Öffentlichkeit	349
C. Ausblick	355
§ 9 Anlage I	359
§ 10 Anlage II	365
Literaturverzeichnis	367
Rechtsprechungsverzeichnis	383

Inhaltsverzeichnis

- Vorwort 7**
- Abkürzungsverzeichnis 25**
- § 1 Einleitung 31**
 - A. Problemaufriss 31
 - B. Gang der Untersuchung 35
- § 2 Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge der Europäischen Union 39**
 - A. Kompetenzen der Europäischen Union zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen 39
 - I. Entwicklung der Außenkompetenzen bis zum Vertrag von Lissabon 40
 - II. Außenkompetenzen der Union seit dem Vertrag von Lissabon 42
 - B. Gemischte Abkommen der Union 45
 - C. Stufen des Vertragsschlussverfahrens im Einzelnen 48
 - I. Aushandlung des Abkommens 49
 - 1. Aufnahme der Verhandlungen 49
 - 2. Durchführung der Verhandlungen 51
 - 3. Transparenz der Aushandlung völkerrechtlicher Abkommen 54
 - II. Abschluss des Abkommens 58
 - 1. Mehrheiten im Rat 58
 - 2. Verfahren im Europäischen Parlament 59
 - 3. Vollzug des Beschlusses 60
 - III. Vorläufige Anwendbarkeit von internationalen Vereinbarungen 62
 - D. Rechtswirkung völkerrechtlicher Abkommen 63

I. Unionsinterne Geltung völkerrechtlicher Abkommen	63
II. Unmittelbare Wirkung auf den Unionsbürger	65
 § 3 Parlamentarische Unterrichtsrechte über die Verhandlungen	67
A. Unterrichtsrechte des Europäischen Parlaments	67
B. Unterrichtsrechte des Rates	70
C. Unterrichtsrechte der mitgliedstaatlichen Parlamente	72
I. Primärrechtliche Verankerung der Unterrichtsrechte mitgliedstaatlicher Parlamente	72
II. Unterrichtsrechte der mitgliedstaatlichen Parlamente über die Aushandlung völkerrechtlicher Abkommen	74
1. Unterrichtsrechte über Abkommen in ausschließlicher Unionskompetenz durch die Unionsorgane .	74
a) Unterrichtung über völkerrechtliche Verhandlungen aufgrund des Rechts auf Zuleitung von Entwürfen zu Gesetzgebungsakten nach Art. 12 lit. a), 2. Var. EUV	75
b) Unterrichtung über völkerrechtliche Verhandlungen aufgrund des über Gesetzgebungsakte hinausgehenden Unterrichtsrechts nach Art. 12 lit. a), 1. Var. EUV	77
c) Analoge Anwendung des Art. 12 lit. a) EUV auf die Unterrichtung der nationalen Parlamente über völkerrechtliche Verhandlungen	78
(1) Regelungslücke	79
(2) Planwidrigkeit	82
(3) Vergleichbarkeit der Interessenslagen	84
(i) Strukturelle Ähnlichkeit zwischen Gesetzgebungsakten und völkerrechtlichen Verträgen	84
(ii) Parallelität zwischen den Unterrichtsrechten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente	86
(iii) Zusammenfassung	89

(4) Ergebnis der Analogiebildung	90
2. Unterrichtsrechte im Rahmen gemischter Abkommen	91
3. Fazit der im Unionsrecht vorgesehenen parlamentarischen Unterrichtsrechte	92
III. Ausgestaltung der parlamentarischen Unterrichtsrechte über völkerrechtliche Abkommen der Union nach deutschem Recht	93
1. Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Vorgaben	94
a) Verfassungsrechtliche Einbettung der Europäi- schen Integration	94
b) Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Beteili- gungsrechte	95
(1) Übersicht über das EuZBBG	96
(2) Übersicht über das EuZBLG	98
(3) Übersicht über das IntVG	100
2. Anforderungen des <i>BVerfG</i> an die parlamentarische Unterrichtung	100
a) Maastricht-Entscheidung	100
b) Lissabon-Urteil	101
c) Urteil zum Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)	104
3. Aus den Beteiligungsgesetzen resultierende Unterrichtsrechte von Deutschem Bundestag und Bundesrat über die Verhandlungen zu völkerrechtlichen Verträgen der Union	105
a) Aus dem EuZBBG abgeleitete Unterrichtsrechte	106
b) Aus dem EuZBLG abgeleitete Unterrichtsrechte	111
c) Aus dem IntVG abgeleitete Unterrichtsrechte	112
d) Fazit der Unterrichtsrechte	116
4. Unterrichtsrechte im Rahmen gemischter Abkommen .	117
a) Rechtsgrundlage zur Ratifikation des in nationa- ler Kompetenz liegenden Teils gemischter Abkommen	118

(1) Anwendbarkeit von Art. 23 GG auf das gesamte Abkommen	118
(2) Anwendbarkeit des Art. 59 Abs. 2 GG auf den nationalen Teil gemischter Abkommen	120
(3) Stellungnahme	121
b) Daraus resultierende abweichende parlamentari- sche Unterrichtsrechte	123
(1) Verbleibende Unterrichtsrechte nach Art. 23 Abs. 2 GG	123
(2) Unterrichtsrechte nach Art. 59 Abs. 2 GG	124
(3) Stellungnahme	128
c) Zwischenergebnis	129
IV. Fazit der Unterrichtsrechte der nationalen Parlamente	130
D. Kritische Würdigung der parlamentarischen Unterrichtsrechte	132
I. Einbindung des Europäischen Parlaments	132
II. Einbindung der nationalen Parlamente	133

§ 4 Zugang zu völkerrechtlichen

Verhandlungsdokumenten nach der VO (EG) 1049/2001 ... 135

A. Sekundärrechtliche Ausgestaltung des Zugangs zu Dokumenten – die VO (EG) 1049/2001	135
I. Grundsätzlicher Zugang zu Dokumenten	136
II. Ausnahmsweise Verweigerung des Zugangs	138
1. Schutzgüter der Ausnahmetatbestände	140
a) Schutzgüter ohne Abwägungsklausel	140
b) Schutzgüter mit Abwägungsklausel	141
c) Schutz von Verschlusssachen	142
2. Beeinträchtigung des Schutzinteresses	144
a) Rechtsprechung zu den Anforderungen an die Beeinträchtigung	144
b) Rechtsprechung zur erleichterten Darlegung einer Beeinträchtigung	147

c) Reaktion der Literatur auf den Einschätzungs- spielraum	149
d) Stellungnahme	150
3. Abwägungsklausel zugunsten des Verbreitungsinteresses	151
4. Einfluss von unautorisierten Veröffentlichungen auf die Anwendung eines Ausnahmetatbestandes	154
a) Rechtsprechung zur Leak-Problematik	155
b) Anhaltspunkte in der Literatur	157
c) Bewertung der Problematik	157
5. Rechtsfolgen der Anwendbarkeit eines Ausnahmetatbestandes	159
6. Bewertung der Ausnahmetatbestände	161
B. Zugang zu Dokumenten über völkerrechtliche Verhandlungen nach der VO (EG) 1049/2001	162
I. Voraussetzungen des Zugangs zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten nach der VO (EG) 1049/2001	163
1. Vorliegen eines Dokumentes i. S. d. VO (EG) 1049/2001	163
2. Verpflichtete Organe	163
3. Verweigerungsmöglichkeiten aufgrund der Ausnahmetatbeständen des Art. 4 VO (EG) 1049/2001	164
4. Verweigerung aufgrund des Schutzes internationaler Beziehungen	165
a) Schutzgut der internationalen Beziehungen	165
b) Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen	166
(1) Annahme einer Beeinträchtigung der interna- tionalen Beziehungen in der Praxis der Organe	167
(2) Beeinträchtigung der internationalen Bezie- hungen in der Rechtsprechung	169
(i) Mattila/Kommission	169
(ii) Besselink/Rat	171
(iii) Rat/in't Veld	172
(iv) In't Veld/Kommission	175
(v) Zwischenergebnis	178

(3) Ansichten der Literatur	178
(4) Bewertung der Ansichten	182
(5) Eigene Untersuchung der Beeinträchtigung internationaler Beziehungen	184
(i) Verbreitung des Verhandlungsmandates	184
(ii) Verbreitung der konsolidierten Verhand- lungsdokumente	186
(6) Zwischenergebnis	188
5. Verweigerung aufgrund der Vertraulichkeit interner Beratungen	189
a) Schützenswerte Dokumente zum internen Gebrauch ...	190
b) Ernstliche Beeinträchtigung des Entscheidungs- prozesses	191
c) Abwägungsvorbehalt zugunsten des öffentlichen Interesses in Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 VO (EG) 1049/2001	192
d) Zwischenergebnis	195
II. Ergebnis der Untersuchung des Zugangsanspruchs nach der VO (EG) 1049/2001	196
C. Ergebnis	196

§ 5 Primärrechtliche Anforderungen an den Zugang zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten

A. Primärrechtlich verbürgter Grundsatz der Offenheit	199
I. Entwicklung des Grundsatzes der Offenheit im Unionsrecht ...	200
II. Gewährleistungsgehalt des Grundsatzes der Offenheit	205
1. Rechtsverbindlichkeit des Grundsatzes der Offenheit	206
a) Stand der Rechtsprechung und Literatur vor dem Vertrag von Lissabon	207
(1) Entscheidungen des EuG zu Petrie u. a./Kom- mission sowie Kuijer/Rat	207
(2) Stand der Literatur vor dem Vertrag von Lissabon	210
b) Neuere Ansätze nach dem Vertrag von Lissabon	213
c) Stellungnahme	217

d) Eigener Ansatz zur Auslegung des Grundsatzes der Offenheit	219
(1) Wortlautauslegung	219
(2) Entstehung der Normen	221
(3) Systematik der Transparenzvorschriften	222
(4) Telos des Grundsatzes der Offenheit	222
(5) Zwischenergebnis	223
e) Ergebnis	223
2. Reichweite des Grundsatzes der Offenheit	224
a) Verpflichtete Adressaten des Transparenzgebotes	224
b) Vom Anwendungsbereich des Transparenzgebotes erfasste Handlungsformen	226
3. Einfluss des Demokratieprinzips	229
4. Einschränkungen des Transparenzgebotes durch gegenläufige Interessen	232
a) Entgegenstehende Grundrechte Dritter	233
b) Effizienz und Effektivität des Entscheidungsprozesses	234
c) Übergeordneter Rechtfertigungsgrund: das Unionsinteresse	236
d) Fazit	238
III. Recht auf Zugang zu Dokumenten nach Art. 15 Abs. 3 AEUV	239
1. Gewährleistungsgehalt des Art. 15 Abs. 3 AEUV	239
2. Ausgestaltungsvorbehalt in Art. 15 Abs. 3 AEUV: Schrankenbestimmung oder Rechtsetzungsauftrag?	241
3. Zwischenergebnis	244
IV. Dokumentenzugangsrecht in der EU-Grundrechtecharta	244
1. Systematischer Zusammenhang	244
2. Rechtsgehalt des Art. 42 GR-Charta	246
3. Einschränkungsmöglichkeiten des Art. 42 GR-Charta	249
4. Zwischenergebnis	251
V. Fazit der Bestandsaufnahme	251

B. Anforderungen des Grundsatzes der Offenheit an den Zugang zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten	252
I. Stellenwert des allgemeinen Interesses am Zugang zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten	252
II. Gegenläufige Interessen zur Einschränkung des Transparenzgebotes – legitimer Zweck	254
1. Schutz des Interesses an der effektiven Durchführung der vertraglichen Außenpolitik	255
2. Schutz eines vertraulichen diplomatischen Klimas – eine Bereichsausnahme?	257
III. Abwägung zwischen dem allgemeinen Zugangsinteresse und der Geheimhaltung der Verhandlungsdokumente	258
1. Notwendigkeit der Einschränkung	259
2. Teilzugang und nachträgliche Veröffentlichung als mildere Mittel?	261
3. Abwägung zwischen den Interessen – Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	262
a) Verbreitung des Verhandlungsmandates	262
b) Verbreitung der konsolidierten Verhandlungsdokumente	265
c) Zwischenergebnis	269
4. Ergebnis der Abwägung	269
C. Diskrepanz zwischen Primär- und Sekundärrecht	270
I. Versuch einer primärrechtskonformen Auslegung	271
II. Primärrechtswidrigkeit der VO (EG) 1049/2001	273
III. Ergebnis	274
D. Subjektivierung des Grundsatzes der Offenheit	275
I. Subjektiv-rechtlicher Gehalt des Grundsatzes der Offenheit ...	276
II. Subjektiver Anspruch aus Art. 15 Abs. 3 AEUV	278
III. Subjektiver Anspruch aus Art. 42 GR-Charta	282
IV. Bedeutung der Subjektivierung für die Untersuchung	284
E. Ergebnis	285

§ 6 Öffentlichkeit der unionsinternen Entscheidungsprozesse 287

A. Öffentlichkeit der Tagungen von Parlament und Rat	287
B. Verpflichtung zur Öffentlichkeit der Beratungen über völkerrechtliche Verhandlungen	289
I. Öffentlichkeit der Tagungen des Europäischen Parlaments zu völkerrechtlichen Abkommen	290
II. Öffentlichkeit der Sitzungen des Rates zu völkerrechtlichen Verhandlungen	292
1. Explizite Verpflichtung zur Öffentlichkeit der Ratssitzungen	292
2. Aus dem Grundsatz der Offenheit hergeleitete Verpflichtung zur Öffentlichkeit	293
a) Verpflichtung zur Ratsöffentlichkeit aufgrund des Transparenzgebotes	294
b) Öffentlichkeit der Ratssitzungen zu völkerrecht- lichen Abkommen aufgrund des Grundsatzes der Offenheit	300
3. Zwischenfazit	303
C. Ergebnis	303

**§ 7 Zugang zu völkerrechtlichen
Verhandlungsdokumenten nach nationalem Recht 307**

A. Einfachgesetzliche Ausgestaltung des Dokumentenzugangsrechts – das Informationsfreiheitsgesetz	307
I. Anspruch auf Zugang zu Informationen nach § 1 IFG Bund ..	309
II. Ausnahmetatbestände zugunsten öffentlicher Belange (§ 3 IFG Bund)	312
1. Schutz besonderer Gemeinwohlinteressen	313
2. Schutz der Vertraulichkeit von internationalen Verhandlungen und Beratungen	314
3. Schutz von besonderen Geheimnissen	315
III. Weitere Ausnahmetatbestände im IFG Bund	316

IV. Zwischenergebnis	317
B. Anwendung auf den Zugang zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten der Union	317
I. Voraussetzungen des Zugangs zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten nach dem IFG Bund	318
II. Verweigerung des Zugangs zu völkerrechtlichen Verhandlungsdokumenten aufgrund der Ausnahmetatbestände	320
1. Schutz der internationalen Beziehungen (§ 3 Nr. 1 lit. a) IFG Bund)	320
2. Schutz der Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen (§ 3 Nr. 3 lit. a) IFG Bund)	322
3. Schutz von Verschlusssachen (§ 3 Nr. 4 IFG Bund)	324
4. Schutz von vorübergehend beigezogenen Informationen (§ 3 Nr. 5 IFG Bund)	325
5. Schutz der Vertraulichkeit interner Beratungen (§ 3 Nr. 3 lit. b) sowie § 4 IFG Bund)	326
6. Zwischenergebnis	328
III. Sonderfall: Gemischte Abkommen und der Zugang nach dem IFG Bund	329
IV. Ergebnis	331
C. Anforderungen des Unionsrechts an das gefundene Ergebnis	331
I. Geltung der EU-Grundrechtecharta sowie des Grundsatzes der Offenheit im Rechtskreis der Mitgliedstaaten	332
1. Inhaltliche Verschränkung	332
2. Institutionelle Verschränkung	334
3. Zwischenergebnis	337
II. Anforderungen des Grundsatzes der Offenheit sowie des Art. 42 GR-Charta an den Zugang zu Verhandlungsdokumenten nach dem IFG Bund	338
1. Konfligierende Interessen	338
2. Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen	339
3. Zwischenergebnis	342

III. Vereinbarkeit des § 3 IFG Bund mit den Anforderungen des Grundsatzes der Offenheit sowie des Art. 42 GR-Charta ..	342
1. Unionsrechtskonforme Auslegung des § 3 IFG Bund	343
2. Über das IFG Bund hinausgehender Zugangsanspruch	343
D. Fazit	344
 § 8 Zusammenfassung und Ausblick	347
A. Unterrichtsrechte der Parlamente	347
B. Informationsrechte der Öffentlichkeit	349
I. Recht auf Zugang zu Dokumenten nach der VO (EG) 1049/2001	349
II. Primärrechtliche Anforderungen an den Zugang zu Dokumenten	350
III. Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratungen	352
IV. Zugang zu Dokumenten nach nationalen Vorschriften	353
C. Ausblick	355
I. Entwicklung der parlamentarischen Einflussrechte	355
II. Bedarf nach einer Reform der VO (EG) 1049/2001	356
 § 9 Anlage I	359
 § 10 Anlage II	365
 Literaturverzeichnis	367
 Rechtsprechungsverzeichnis	383