



universität
wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

„Transparenz und Kommunikation der
Europäischen Union im Lichte des Art 15 AEUV“

Verfasser

Mag.iur. Josef Mantl, M.A. (Boston)

angestrebter akademischer Grad

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Wien, Dezember 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 083 101
Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Europarecht / Rechtswissenschaften
Betreuer: Univ. Prof. Dr. Peter Fischer

»Denn eben wo Begriffe fehlen,
Da stellt ein Wort zur rechten Zeit sich ein.
Mit Worten lässt sich trefflich streiten,
Mit Worten ein System bereiten,
An Worte lässt sich trefflich glauben,
Von einem Wort lässt sich kein Jota rauben.«

Johann Wolfgang von Goethe (1749 – 1832), Faust I

2.3.1.4	Interinstitutionelle Erklärung über Demokratie, Transparenz und Subsidiarität 1993.....	58
2.3.1.5	Geschäftsordnung des Rates, 6. Dezember 1993.....	59
2.3.1.6	Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten, 6. Dezember 1993	61
2.3.1.7	Beschluss des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, 20. Dezember 1993.....	62
2.3.1.8	Verhaltenskodex betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu den Protokollen und Protokollerklärungen des Rates in seiner Rolle als Gesetzgeber, 2. Oktober 1995	64
2.3.1.9	Entwicklung bis zur Geschäftsordnung des Rates 2009.....	65
2.3.2	Europäische Kommission.....	66
2.3.2.1	Europäische Transparenzinitiative	67
2.3.2.2	Folgemaßnahmen zum Grünbuch.....	70
2.3.2.3	Mitteilung der Kommission: Europäische Transparenzinitiative - Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex).....	72
2.3.2.4	Grünbuch der Kommission: Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten im Besitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft, 18. April 2007	75
2.3.2.5	Neufassung der Verordnung zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.....	77
2.3.2.6	Bericht der Kommission über die Durchführung der Verordnung (EG) 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2009, 30. Juni 2010.....	78
2.3.3	Europäisches Parlament.....	80
2.3.3.1	Entwicklungspunkte der Transparenz des Europäischen Parlaments	80
2.3.3.2	Maßgebliche Regelungen des Zugangs zu Dokumenten des Europäischen Parlaments	81
2.3.3.3	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments	82
2.3.3.4	Europäische Parteien	86

2.3.3.5	Entschließung des Europäischen Parlaments zur Transparenz, 9. März 2010	88
2.3.4	Europäischer Gerichtshof.....	89
3	Transparenzgebot als europäischer Rechtsgrundsatz: Art 15 AEUV	91
3.1	Einleitung: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.....	91
3.1.1	Formelle und materielle Mängel vor dem Vertrag von Lissabon	91
3.1.2	Struktur	93
3.1.2.1	Demokratischeres und transparenteres Europa	94
3.1.2.2	Effizienteres Europa	94
3.1.2.3	Europa der Rechte und Werte, der Freiheit, Solidarität und Sicherheit	95
3.1.2.4	Europa als Global Player.....	96
3.1.3	Bewertung.....	96
3.2	Erstmalige Festlegung des Dokumentenzugangs: Art 255 EGV	98
3.2.1	Rechtsentwicklung	99
3.2.2	Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, 30. Mai 2001	100
3.3	Grundsätze des Zugangs zu Dokumenten iSv VO (EG) 1049/2001.....	101
3.3.1	Verfahren zur Annahme des Rechtsaktes	101
3.3.2	Personen- und Adressatenkreis.....	102
3.3.3	Verpflichtende Einrichtungen	104
3.4	Dokumente	104
3.4.1	Begriff	104
3.4.2	Erfasste Sektoren	105
3.4.3	Dokumente Dritter.....	106
3.4.4	Ausnahmen.....	107
3.4.5	Dokumente in den Mitgliedstaaten.....	109
3.4.6	Verfahren zur Bearbeitung der Anträge	110
3.4.7	Sensible Dokumente.....	111
3.4.8	Register.....	112
3.4.9	Veröffentlichung / Verwaltungspraxis.....	112
3.4.10	Sonderbestimmungen der Organe.....	112

3.5	Neuer Höchststand an Transparenz: Art 15 AEUV (ex-Art 255 EGV)	113
3.5.1	Dokumentenzugang.....	113
3.5.2	Zugangsberechtigte	114
3.5.3	Organe untereinander.....	114
3.5.4	Mitgliedstaaten.....	114
3.5.5	Sonderbestimmungen.....	115
3.5.6	Dokumente.....	115
3.5.7	Dokumente Dritter.....	116
3.5.8	Bewertung.....	117
4	Judikatur.....	119
4.1	Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-194/94: John Carvel & Guardian Newspaper gegen Rat, 19. Oktober 1995	119
4.2	Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-58/94: Niederlande gegen Rat, 30. April 1996	123
4.3	Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-105/95: WWF gegen Kommission, 5. März 1997	127
4.4	Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-174/95: Svenska Journalistförbundet gegen Rat, 17. Juni 1998.....	132
4.5	Urteil des Gerichtshofs in den Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P: Gerard van der Wal und Niederlande gegen Kommission, 11. Jänner 2000	139
4.6	Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-353/99 P: Rat gegen Heidi Hautala, 6. Dezember 2001.....	144
4.7	Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-41/00 P: Interporc Im- und Export GmbH gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 6. März 2003	148
4.8	Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-264/04: WWF European Policy Programme gegen Rat, 25. April 2007	156
4.9	Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-28/08: Bavarian Lager Company gegen Kommission, 29. Juni 2010	163
5	Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission.....	171
5.1	Offizielle Kommunikation der Kommission	171
5.1.1	Problemfelder der Kommunikation der Europäischen Union.....	171
5.1.2	Allgemeine Umsetzung.....	172

5.1.3	Generaldirektion Kommunikation / Kommissar	174
5.1.4	Amtsblatt.....	176
5.2	Mitteilung der Kommission für die Kommunikationspolitik gegenüber der breiten Öffentlichkeit, 2. Juli 2002.....	177
5.2.1	Interinstitutionelle Zusammenarbeit	178
5.2.1.1	Vorrangige Informationsthemen (PRINCE)	179
5.2.2	Bündelung der verfügbaren Mittel.....	179
5.2.2.1	Partnerschaft und Dezentralisierung	179
5.2.2.2	Reaktionen	183
5.2.3	Bewertung.....	184
5.3	Aktionsplan 2005.....	184
5.3.1	Strategische Grundsätze	185
5.3.2	ECN (External Communication Network).....	186
5.3.3	Neue Generaldirektion Kommunikation	187
5.3.4	Dienst des Sprechers.....	187
5.3.5	Vertretungen	187
5.3.6	Bessere Verwendung der Hilfsmittel	188
5.3.7	Bewertung.....	190
5.4	Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion.....	190
5.4.1	Anregung einer umfassenderen öffentlichen Diskussion	191
5.4.2	Förderung der Bürgerbeteiligung am demokratischen Leben	192
5.4.3	Mittel zur Durchsetzung	192
5.4.4	Reaktionen.....	193
5.5	Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik	193
5.5.1	Festlegung gemeinsamer Grundsätze	195
5.5.2	Stärkung der Rolle des Bürgers	195
5.5.3	Zusammenarbeit mit den Medien und Nutzung neuer Technologien..	195
5.5.4	Schärfung des öffentlichen Bildes von Europa.....	197
5.5.5	Partnerschaftliche Zusammenarbeit	197
5.5.6	Reaktionen.....	198
5.6	Partnerschaft für die Kommunikation über Europa, 3. Oktober 2007	199
5.6.1	Kohärente und integrierte Kommunikationsarbeit	200
5.6.2	Rechtliche Verpflichtung	200
5.6.3	Kommunikationsarbeit der Kommission in Drittländern.....	201

5.6.4	Stärkung der Rolle der Bürger	201
5.6.5	Stärkung des partnerschaftlichen Ansatzes	202
5.7	Internet als Medium für die Kommunikation über Europa, 21. Dezember 2007	202
5.7.1	Verbesserungs- und Änderungsvorschläge	204
5.7.2	Merkmale von Web 2.0	207
5.7.3	Schematische Darstellung der Struktur der „umgekehrten Pyramide“	208
5.8	Europa vermitteln in Ton und Bild, 24. April 2008.....	209
5.8.1	„Europe by Satellite (EbS)“	210
5.8.2	Audiovisuelle Bibliothek	211
5.8.3	Europäisches Rundfunknetz EURANET	212
5.8.4	Europäisches Fernsehen	212
5.9	Europäische Bürgerinitiative, 16. Februar 2011	213
6	Europäische Öffentlichkeit: Analyse und Reformvorschläge im Lichte von Art 15 AEUV.....	216
6.1	Transparent Governance.....	216
6.1.1	„Transparent Governance“ als notwendiger Bestandteil von „Good Governance“	216
6.1.2	Ausgleich der Spannung zwischen geforderter Öffentlichkeit und notwendigem Geheimnisschutz	217
6.1.3	Keine Parallelwelten durch Transparenzvorschriften	218
6.1.4	Transparenz als Teil aktiver Bürgerbeteiligung.....	219
6.1.5	Transparenz als moderner Kommunikationsraum zwischen Bürgern und Institutionen.....	220
6.1.6	Dokumentenzugang - klare Verfahrensregeln.....	221
6.1.7	Spannungsfeld - Ausnahmen vom Grundsatz des Dokumentenzugangs und deren Begründungserfordernisse iSd Verhaltenskodex.....	222
6.1.8	Transparent Governance Codex.....	224
6.1.9	Transparenz als europäisches Bürger(selbst)bewusstsein.....	224
6.2	Zusammenfassung und Ausblick: Plan E – Europäische Öffentlichkeit durch integrierte Kommunikation und „Transparent Governance“	225
6.2.1	Kommunikationsherausforderung: Entfremdung des Bürgers von der Europäischen Union.....	225

6.2.2	Erwartungen der Bürger.....	228
6.2.3	Pro-aktive Kommunikation	229
6.2.4	Institutionelle Verankerung.....	230
6.2.5	Verbindung von Regionalisierung und europäischem Selbstbewusstsein	231
6.2.6	Medien	233
6.2.7	Digital Media / Web 2.0.....	234
6.2.8	Plan E – Europäische Öffentlichkeit durch integrierte Kommunikation und „Transparent Governance“.....	235
	Literaturverzeichnis	239
	Dokumente	252
	Homepages	258
	Urteile	267
	Anhang	274
	Abstract in deutscher Sprache	274
	Abstract in englischer Sprache	276
	Lebenslauf	278

Abkürzungsverzeichnis

ABI	Amtsblatt
Abs	Absatz
ACTA	Anti Counterfeiting Trade Agreement
AdR	Ausschuss der Regionen
AETR	Accord Européen sur les Transports Routiers
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
App	Application
ARPANET	Advanced Research Projects Agency Network
Art	Artikel
BBC	British Broadcasting Corporation
Bd	Band
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie
bzw	beziehungsweise
CD	Compact Disc
CELEX	Communitatis Europaeae Lex
CERN	Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire
CNN	Cable News Network
CoR	Committee of the Regions
COREPER	Comité des représentants permanents
COREU	Correspondance Européenne
CWCMS	Corporate Web Content Management System
dh	das heißt
ds	derselbe
DVD	Digital Versatile Disc
EAG, EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EbS	Europe by Satellite
ECN	External Communication Network
EBU	European Broadcasting Union
EDZ	Europäisches Dokumentationszentrum
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

EGW	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EIB	Europäische Investmentbank
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURANET	Europäisches Radionetzwerk
EURES	European Employment Services
EUROJUST	Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FLAG	Familienlastenausgleichsgesetz
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
gem	gemäß
GD	Generaldirektion
GO	Geschäftsordnung
GBP	Gust Beer Provision
Hrsg	Herausgeber
HTML	Hypertext Markup Language
IGI	Interinstitutionelle Gruppe Information
inkl	inklusive
insb	insbesondere
IRC	Innovation Relais Centre
iSd	im Sinne des
iSv	im Sinne von
ivF	im vorliegenden Falle

KOM	Kommission
mE	meines Erachtens
MIPTV	Marché mondial des contenus audiovisuels et numériques
MIT	Massachusetts Institute of Technology
nChr	nach Christus
NGO	Non Governmental Organisation
Nr	Nummer
oa	oder andere
oä	oder ähnliche(s)
Oeil	L'Observatoire Legislatif
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude
ORF	Österreichischer Rundfunk
PC	Personal Computer
PfT	Plattform für Transparenz
PIN	Pilot Informationsnetze
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PR	Public Relations
PRINCE	Programme prioritaire d'information au citoyen européen
QRC	Quick Response Code
RAPID	Resource And Performance Interactive Display System
Rn	Randnummer
Rs	Rechtssache
RSS	Really Simple Syndication
SEC	Secrétariat general
Slg	Sammlung
SN	sans numéro
solomo	social-local-mobile
TDBG	Transparenzdatenbankgesetz
TEC	Treaty establishing the European Community
TFEU	Treaty on the functioning of the European Union
ua	unter anderem
UCLA	University of California, Los Angeles
UCLAF	Unité de coordination de la lutte anti-fraude
UNO	United Nations Organisation

USA	United States of America
USP	Unique Selling Proposition
usw	und so weiter
va	vor allem
vgl	vergleiche
vChr	vor Christus
VO	Verordnung
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WWF	World Wide Fund for Nature
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organisation
www	world wide web
W3C	World Wide Web Consortium
zB	zum Beispiel
Zif	Ziffer

Einleitung und Danksagung

Die Transparenz von politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Abläufen ist sowohl im europäischen als auch im nationalen Kontext aktueller denn je. Die Bevölkerung will über die Entscheidungsprozesse und die Verwaltung Bescheid wissen und Einblick in sie haben. Wird der Informationszugang verwehrt oder mit „Geheimnistuerei“ gearbeitet, entstehen Misstrauen und Entfremdung des Bürgers. Im direkten Zusammenhang mit der Transparenz der Europäischen Union steht deren Kommunikation. Das ernüchternde Bild der Europäischen Union ist gerade nach der Euphorie der Jahrzehnte davor enttäuschend und bedarf eines Re-Brandings, um Kraft und Selbstbewusstsein für eine europäische Öffentlichkeit zu gewinnen.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Bedeutung von Kommunikation und Öffentlichkeit im Wandel der Zeit, der Entwicklung der Transparenz in der Europäischen Union, der Bedeutung des Art 15 AEUV für den Dokumentenzugang, der Analyse ausgewählter Urteile europäischer Judikatur, der Darstellung von Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission und dem Ausblick auf eine europäische Öffentlichkeit durch integrierte Kommunikation und „Transparent Governance“.

Im Sinne einer leichteren Lesbarkeit werden nur männliche Bezeichnungen angeführt, die aber selbstverständlich auch die weiblichen Formen umfassen. Die (alte) Rechtschreibung ist vorsichtig aktualisiert. Das Enddatum der Ermittlungen von Rechtsmaterial, Literatur und Judikatur ist der 31. Oktober 2011.

Das Schreiben der Arbeit war neben meiner beruflichen Tätigkeit als Kommunikationsunternehmer und neben einem Fulbright Stipendium am Emerson College of Communications in Boston eine große Herausforderung. Ich bin Jurist (Graz und Wien) sowie Kommunikationswissenschaftler (Boston). Dies ist mein transdisziplinärer Themenzugang.

Ohne die positive Atmosphäre meines Umfeldes wäre die Fertigstellung nicht in dieser Form möglich gewesen, wofür ich großen Dank aussprechen möchte: meiner Familie, vor allem meinen Eltern Wolfgang und Maria sowie meinen Geschwistern Leopold, Johannes und Anna Mantl, mit denen ich Ansichten reflektieren konnte. In diesem Zusammenhang ist auch meine Cousine Angelika Schätz zu nennen, die

zum finalen Antrieb beigetragen hat. Ihren Eltern, Christine und Alfred Schätz, gebührt ebenso Dank.

Eine starke Resonanz boten Freunde und Kollegen: Bernd Plank, Jörg Steiner, Alexander Ceh, Johannes Spannring, Tamara Buschek, Kurt Hohensinner, Stefan Windberger, Thomas Köpf und Andrea Fehringer sowie Johann Feldgrill, Cathrin Walzl und Richard Tremmel für die Unterstützung an der Spitze der Kollegen unseres Unternehmens JMC.

Univ. Prof. Peter Fischer, Univ. Prof. Alina Lengauer und Univ. Prof. Heribert-Franz Köck waren die wissenschaftlichen Wegweiser für die Arbeit, und ich möchte für ihre Unterstützung und Geduld herzlich danken.

Eine besondere Rolle im Rückzug zu ruhiger wissenschaftlicher Arbeit spielten meine Wochenenden in österreichischen Klöstern, vor allem in der Abtei Seckau, in Stift Rein und in Stift Heiligenkreuz. Die spirituelle Begleitung durch Pater Severin Schneider von Seckau, Abt Christian Feurstein und Pater Stephan Ellmeyer von Rein sowie Pater Karl Wallner und Pater Johannes Paul Chavanne von Heiligenkreuz waren Stützen für meine Motivation.

Der Hl. Benedikt von Nursia ist ja nicht nur Begründer des Benediktiner- und des daraus entstandenen Zisterzienserordens, sondern auch einer der Schutzpatrone Europas. Die Kraft dieses Geistes war weitere Inspiration für diese Arbeit, die einem gemeinsamen, friedlichen und öffentlichen Europa gewidmet ist.

Wien, Dezember 2011

1 Kommunikation und Öffentlichkeit im Wandel der Zeit

1.1 Begriffsanalyse

Kommunikation, von dem gleichbedeutenden lateinischen Wort „communicatio“ stammend, kann man ganz allgemein als „Bedeutungsvermittlung zwischen Lebewesen“ bezeichnen.¹ Sie ist ein Extrakt verschiedener menschlicher Begegnungselemente, laut *Cornelia Möres* ist Kommunikation seit der Antike eine Mischung aus „Mitteilung, Gewährung, Verbindung, Austausch, Verkehr, Umgang und Gemeinschaft“.² Kommunikation ist nie ein alleinstehender Begriff, sondern führt in Kombination mit der Information auch zu einem Öffentlichkeitsbegriff: *Dieter Kugelmann* verband die Begriffe Kommunikation, Information und Öffentlichkeit, indem er Information als Voraussetzung für Kommunikation annahm und Kommunikation als den Informationsaustauschmodus darstellte, in dem sich Öffentlichkeit erst verwirklichen würde. Öffentlichkeit ist aber nur ein Teilaspekt der Kommunikation, da auch die nichtöffentliche Interaktion zwischen zwei Menschen die Definition erfasst.³

Es geht um die Vermittlung von Informationen und die Bildung von Meinungen. Die **sprachliche Kommunikation** ist aber auf der Grundlage von der durch „Interaktion, Partnermodellierung und Intentionalität erklommenen Emergenzstufe“ (*Hans Strohner*) nur dem Menschen vorbehalten.⁴ Der Terminus „Communication“ war im Englischen immer schon geläufig; im deutschsprachigen Raum fand er aber erst mit der Entstehung der **Kommunikationswissenschaften** Eingang, wobei er dann auch gleich eine bestimmte Bedeutung gewann.⁵ Inzwischen hat sich Kommunikation zu einem beliebten Modewort entwickelt, was *Georg Picht* kritisch sieht: „Kommunikation ist das Zauberwort der Postmoderne geworden, das in vielerlei modischen Schattierungen den Blick für die Komplexität des Objekts offensichtlich flächendeckend verstellt hat.“⁶

¹ *Gerhard Maletzke*, Kommunikationswissenschaft im Überblick, Wiesbaden 1998, 36

² *Cornelia Möres*, Das kommunizierende Ich? Zum Kommunikationsbegriff in der Theologie mit Bezug auf die theologische Habermas-Rezeption, Berlin 2006, 157

³ *Dieter Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, 6

⁴ *Hans Strohner*, Kommunikation. Kognitive Grundlagen und praktische Anwendungen, Göttingen 2006, 28

⁵ *Gerhard Maletzke*, Kommunikationswissenschaft im Überblick, Wiesbaden 1998, 36

⁶ *Georg Picht*, *Wolfgang Huber*, Was heißt Friedensforschung?, Stuttgart München 1971, 107

Der Begriff gewinnt auch über den Alltag hinaus sinnstiftende Bedeutung. Ganz dramatisch formulierte es *Vilém Flusser*, der den Begriff der Kommunikation von den Natur- zu den Geisteswissenschaften hob und mit der „Kommunologie“ eine ganz neue Theorie schuf: Die Kommunikation von Informationen von Mensch zu Mensch sei nicht nur als das „Wesentliche der Gesellschaft“, sondern die Weitergabe überhaupt ein Versuch, dem „unvermeidlichen Tod zu entgehen und dem Leben einen Sinn zu geben.“⁷

Klaus Merten lieferte, akklamiert von Fachkollegen (*Lutz Goertz* attestierte ihm durch seine Synthese von 163 Definitionen nicht nur eine über die Kommunikationswissenschaften hinausgehende, die gesamten Sozialwissenschaften erfassende Inspiration, sondern überhaupt einen großen „Coup“⁸), einen wesentlichen Impuls für die Klarstellung des Begriffes Kommunikation: „Kommunikation auf der Humanebene ist das kleinste soziale System mit zeitlich-sachlich-sozialer Reflexivität, das durch Interaktion der Kommunikanden Behandlung von Handeln erlaubt und soziale Strukturen ausdifferenziert.“⁹

Kommunikation hat durch die Technisierung eine starke Virtualisierung erfahren. Die Medien waren nur ein Bestandteil der massiven Verstärkung der Öffentlichkeit der Kommunikation, durch das Internet und das Web 2.0 wurden aber völlig neue Wege der kommunikativen Interaktion beschritten. Die Definition „unterwirft“ aber noch immer die technischen Möglichkeiten unter ihrem Dach: Alle Modernisierungen dienen nur dem Zweck, neue Kommunikationsmöglichkeiten zu schaffen, sind aber immer von der grundsätzlichen menschlichen und emotionalen Triebfeder geprägt und verwirklichen Mertens „kleinstes soziales System“.

⁷ *Franziska Thöne*, *Der Kommunikationsbegriff bei Vilém Flusser*, München 2006, 4, 6

⁸ *Lutz Goertz*, Erfolgsfaktor Begriffserörterung – ein Anstoß für Nachwuchswissenschaftler, in: *Edith Wienand, Joachim Westerbarkey, Armin Scholl* (Hrsg), *Kommunikation über Kommunikation – Theorien, Methoden und Praxis*, Wiesbaden 2005, 37

⁹ *Klaus Merten*, *Kommunikation: Eine Begriffs- und Prozeßanalyse*, Wiesbaden 1977, 163

1.2 Geschichte / Gegenwart / Zukunft

1.2.1 „Flashlights“ der Kommunikationsgeschichte

„Alle Menschen hatten die gleiche Sprache und gebrauchten die gleichen Worte. Als sie von Osten aufbrachen, fanden sie eine Ebene im Land Schinnar und siedelten sich dort an. Sie sagten zueinander: Auf, wir formen Lehmziegel, und brennen wir sie zu Backsteinen. So dienten ihnen gebrannte Ziegel als Steine und Erzpech als Mörtel. Dann sagten sie: Auf, bauen wir uns eine Stadt und einen Turm mit einer Spitze bis zum Himmel, und machen wir uns damit einen Namen, dann werden wir uns nicht über die ganze Erde verstreuen. Da stieg der Herr herab, um sich Stadt und Turm anzusehen, die die Menschenkinder bauten. Er sprach: Seht nur, ein Volk sind sie und eine Sprache haben sie. Und das ist erst der Anfang ihres Tuns. Jetzt wird ihnen nichts mehr erreichbar sein, was sie sich auch vornehmen. Auf, steigen wir hinab und verwirren wir dort ihre Sprache, sodass keiner mehr die Sprache des anderen versteht. Der Herr zerstreute sie von dort aus über die ganze Erde, und sie hörten auf, an der Stadt zu bauen. Darum nannte man die Stadt Babel (Wirrsal), denn dort hat der Herr die Sprache aller Welt verirrt, und von dort aus hat er die Menschen über die ganze Erde zerstreut.“

Diese Erzählung vom Turmbau zu Babel aus *Genesis Kapitel 11, 1-9* ist nicht nur ein mahnendes Wort gegen schlechte Charaktereigenschaften wie Vermessenheit, Hochmut, Egozentrik, Unbescheidenheit und Maßlosigkeit, sondern auch ein beeindruckendes frühes Beispiel über die Bedeutung von Sprache und Kommunikation für die Entwicklung der Menschheit. Die Sehnsucht nach der offenen Kommunikation hat eine lange Geschichte, hierzu auch *Peter Weingart*: „Das Ideal der offenen, allgemein zugänglichen Kommunikation ist so alt wie die Anfänge der Wissenschaft der Antike.“¹⁰

Notwendigkeit und Neugier schufen die „Flashlights“ in der **Geschichte** der Kommunikation: Um 3150 vChr entstand mit der **Keilschrift** im Vorderen Orient die Schriftart des Altertums und stellte einen wichtigen Wendepunkt in der Geschichte der Kommunikation der Menschheit dar.¹¹

Die **Hieroglyphen** ab 2900 vChr waren Teil und Ausdruck der ägyptischen Hochkultur, die nicht weniger entwickelt als unser Alphabet waren.¹² Der **Codex Hammurapi** (Regierungszeit ca. 1793 – 1750 vChr in Babylonien), von dem unter anderem auch eine Abschrift in der Wiener UNO City steht, gilt als das wichtigste Zeugnis orientalischer Rechts (*Irene Strenge* grundsätzlich: „Rechtssammlungen

¹⁰ *Peter Weingart*, Die Stunde der Wahrheit?, Weilerswist 2001, 221

¹¹ Die Sumerer entwickelten die Technik: keilförmige Eindrücke in Ton, aber auch in Stein, Metall, Wachs und andere Materialien, http://www.literaturknoten.de/geschichte/einzel/a05_3000_orient/gilga/keilschrift.html, 9. September 2009

¹² Dieses gänzlich entwickelte Schriftsystem stellte komplizierte semantische Informationen dar, http://www.hieroglyphen.de/hiero_allg2.shtml, 9. September 2009

sind immer auch ein Spiegel der Gesellschaft“), hatte die „Talionsstrafe“ oder „Spiegelstrafe“¹³ („Aug’ um Aug’, Zahn um Zahn“) als durchgehendes Element und nahm stark auf die geschäftlichen und privaten Situationen der Bevölkerung Bezug.¹⁴ Ergänzend zur Schrift nutzten Ägypter, Griechen und Römer **Brieftauben** als Überbringer von Botschaften.¹⁵ Ein großer Innovator der Kommunikation war der römische Kaiser Augustus, der im 1. Jahrhundert nChr an den Verkehrswegen zwischen den zahlreichen römischen Provinzen **Poststationen** („Posita statio“ und „Mansio Posita“) errichten ließ, aus deren lateinischen Bezeichnungen sich auch unser heutiger Begriff „Post“ ableitet.¹⁶

Nach dem jahrhundertelangen, schweren Rückfall in allen Kommunikationsformen durch das Mittelalter, das geprägt war von **Geheimhaltung und Schriftlichkeit** und in dem selbst der **Minnesang**¹⁷ als Verbreitung von Informationen dienen musste, brachte die Erfindung des **Buchdrucks** durch Johannes Gensfleisch den Jungen, auch **Gutenberg** genannt und uns als solcher bekannt, 1450 die große Wende zur „Neuzeit der Kommunikation“: Die in Zeilen aneinander gesetzten einzelnen Metalllettern ermöglichten zum ersten Mal eine rasche Vervielfältigung von Schriften in großer Anzahl, wodurch Informationen und Nachrichten viel rascher Verbreitung finden konnten. Nicht mehr einzelne Schriftrollen, Briefe oder mündliche Überlieferungen prägten den Informationsfluss, sondern das greifbare, niedergeschriebene Wort in technischer Vervielfältigbarkeit.¹⁸ Erst der Buchdruck ermöglichte Martin Luther die intensive Kommunikationsbandbreite seiner Thesen

¹³ Bei der Talionsstrafe geht es um Vergeltung eines Übels durch Zufügung eines gleichartigen Übels, bei der Spiegelstrafe steht das zugefügte Übel in einem außenwirksamen Zusammenhang mit dem ursprünglichen Delikt, zB Abhacken der Hand für Diebstahl, *Renate Müller-Wollermann*, Vergehen und Strafen: Zur Sanktionierung abweichenden Verhaltens im alten Ägypten, Leiden 2004, 243

¹⁴ *Irene Strenge*, Codex Hammurapi und die Rechtsstellung der Frau, Würzburg 2006, 7

¹⁵ Beispiele: Schon die Kunde von der Krönung des Pharao Ramses II (1324 - 1258 vChr) wurde von Brieftauben verbreitet, griechische Seefahrer erkundeten damit die Inselwelt und schufen die Grundlage für die Seemacht Athens, der römische Feldherr Julius Cäsar setzte sie in Gallien ein, um Nachrichten über ausbrechende Unruhen zu erhalten, <http://www.brieftaubenring.de/geschichte.htm>, 9. September 2009; der Brieftaubendienst der Schweizer Armee wurde sogar erst 1996 eingestellt, <http://www.admin.ch/cp/d/1996Jul17.170649.6345@idz.bfi.admin.ch.html>, 30. Oktober 2011

¹⁶ Der „cursus publicus“ war ein gut organisiertes Beförderungssystem von Nachrichten, Waren und Personen: in den Verweil- oder Etappenstationen („Posita Statio“ – Raststätte) konnten Pferde gewechselt werden, in den größeren Poststationen („Mansio Posita“) gab es Übernachtungsmöglichkeiten, sodass durch diese „Relais-Stationen“ Nachrichten ohne größere Unterbrechungen übermittelt werden konnten, http://www.planet-wissen.de/kultur_medien/kommunikation/post/index.jsp, 10. September 2009

¹⁷ Durch den „Minnesang“ (Verknüpfung des damals gebräuchlichen Worts für die Liebe – Minne - mit dem Sang) wurden zwischen dem auslaufenden 12. und dem Beginn des 14. Jahrhunderts Inhalte, vordergründig als Liebeslyrik, aber letztlich als ganzheitlich politisch-kulturelle Informationen und Geschichten, von den sogenannten Troubadours und Trouvères an den Höfen vorgetragen, www.minnesang.com, 12. September 2009

¹⁸ www.gutenberg.de, www.gutenberg-museum.de, 22. September 2009

und brachte mit der Reformation die gesamte Macht der Katholischen Kirche ins Wanken.¹⁹

Es war der „Startschuss“ für die moderne Kommunikation und den immer höher werdenden Informationsgrad jedes einzelnen Individuums, der im **Web 2.0** und seinem „**user generated content**“ mit der eigenen Gestaltungsmöglichkeit der Kommunikation und Information kombiniert mit allergrößten Verbreitungsmöglichkeiten seinen bisherigen Höhepunkt findet. Bis dahin dauerte es aber noch ein paar hundert Jahre, da waren die Jahrhunderte nach der Erfindung des Buchdrucks nicht von großen „Flashlights“ geprägt, bis das 19., 20. und 21. Jahrhundert ein wahres Feuerwerk und Stakkato an technischen Kommunikationsinnovationen brachte. Maßgebliche Triebfedern für die neuzeitliche Öffentlichkeitsdefinition waren die Aufklärung und die bürgerlichen Revolutionen und Reformen. Für *Walter Berka* mündete der „Öffentlichkeitsoptimismus der Aufklärung“ in die faszinierende Idee, dass Öffentlichkeit ein Wert für sich sein kann und so die Bedingung für den Fortschritt der Gesellschaft ist.²⁰

Große Erfinder schufen die technischen Möglichkeiten: Der Portraitmaler und „bildungshungrige Amerikaner“²¹ Samuel Morse entwickelte 1836 den elektromagnetischen **Schreibtelegraphen** (die erste Verbindung wurde zwischen Washington und Baltimore mit einem Relais-Zwischenverstärker gebaut)²² und damit verbunden das **Morse-Alphabet**²³, einen Code, der mit einem konstanten ein- oder ausgeschalteten Signal Buchstaben und Zeichen übermittelt. Ein besonderes „Flashlight“ für die Entwicklung von Marketing und Werbung war die **Litfaßsäule**²⁴, die 1855 das erste Mal als Anschlagssäule zur Reklame von Theater-, Orchester- oder Zirkusaufführungen in Berlin vom deutschen Druckereibesitzer und Verleger Ernst Theodor Amandus Litfaß – einem Mann, dem „Publicity und Selbstinszenierung“ nicht fremd waren²⁵ – aufgestellt wurde. Der britisch-

¹⁹ <http://www.luther.de/kontext/welt/erfindungen.html>, 22. September 2009

²⁰ *Walter Berka*, Whistleblower and Leaks: Von den Schwierigkeiten das Amtsgeheimnis zu wahren, in: *Recht und Öffentlichkeit, Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat*, Wien 2004, 66

²¹ *Dieter Daniels*, *Kunst als Sendung. Von der Telegrafie zum Internet*, München 2002, 32

²² *Wilfried de Beauclair*, *Rechnen mit Maschinen: Eine Bildgeschichte der Rechentechnik*, 1968, Faksimile-Ausgabe Springer-Verlag, Berlin 2005, 57

²³ *Christof Mauch*, *Amerikanische Geschichte*, München 2008, 64

²⁴ *Steffen Damm, Klaus Siebenhaar*, *Ernst Litfaß und sein Erbe: eine Kulturgeschichte der Litfaßsäule*, Berlin 2005, 167

²⁵ „Litfaß ist vermutlich der erste Unternehmer, der seinen Aufstieg auch der Publicity und der Selbstinszenierung verdankt. Von welchem Punkt aus man auf sein Leben und seine Taten blickt, er wirkt stets als ungemein changierende Person.“ *Wilfried F. Schoeller*, *Ernst Litfaß, der Reklamekönig*, Frankfurt am Main 2005, 13

amerikanische Erfinder und Sprechtherapeut Alexander Graham Bell brachte das **Telefon** durch geschickte Weiterentwicklung vorhandener Forschungen²⁶ zu einer gebrauchsfähigen Technik, konnte 1876 das Patent dafür einreichen und danach daraus auch unternehmerischen Profit²⁷ schlagen.²⁸

Mit einem Knallfunksender gelang Guglielmo Marconi 1896 die erste **Funkverbindung**, die drahtlose Übertragung von Signalen durch elektromagnetische Wellen im Radiofrequenzbereich, nachdem James Clerk Maxwell schon 1864 Radiowellen definiert hatte und diese 1888 durch Experimente von Heinrich Hertz bestätigt wurden.²⁹ Trotz großer technischer Veränderungen ist der Wortbestandteil „Funk“ bis in das heutige Kommunikationswording durch Beispiele wie „Rundfunk“, „Mobilfunk“ oder „Hörfunk“ prägend geblieben.

Den Siegeszug von **Film** und Fernsehen hätte sich wohl niemand in dieser Intensität erwartet. Grundstock hiezu, auch als Geburtsstunde des Kinos, waren die ersten Filmvorstellungen 1895 der Brüder Louis-Jean und Auguste Lumière in Paris nach der Patentanmeldung ihres Kinetoskops³⁰ im selben Jahr.³¹ Sie führten zum Siegeszug des **Fernsehers** ab 1926: Kenjiro Takayanagi schaffte die erste elektronische Übertragung von Bildern mit einer Elektronenstrahlröhre³², in den Jahren danach kam es va in Deutschland (auch das Hitler-Regime wusste sie zB zu Propagandazwecken bei den Olympischen Spielen 1936 einzusetzen) zu den ersten Fernsehübertragungen³³, die Grundlage für den internationalen Durchbruch als Leitmedium waren. So positiv Deutschlands Rolle als Kommunikationsvorreiter beim Fernsehen gesehen werden muss, so negativ trat die deutsche Organisationskraft beim **Volksempfänger** (VE 301) ab 1933 zutage, der in erschreckend erfolgreicher Breitenwirkung die nationalsozialistische Propaganda von Joseph Goebbels unter

²⁶ Antonio Meucci hatte 1860 einen Fernsprechapparat vorgestellt und 1871 einen Patentantrag gestellt, konnte diesen aber wegen Mittellosigkeit nicht aufrechterhalten. Johann Philipp Reis hatte schon einem von 1858-63 erbauten Gerät zur Übertragung von Tönen über elektrische Leitungen den Namen „Telephon“ gegeben, *Thomas Görne*, Tontechnik, München 2008, 201

²⁷ Aus seiner Bell Telephone Company entwickelte sich der international große Telekommunikationskonzern AT&T; <http://www.att.com/gen/investor-relations?pid=5711>, 10. Oktober 2009

²⁸ *Catherine Mackenzie*, Alexander Graham Bell, Überwinder der Distanz, Wiesbaden 1951, 373

²⁹ *Wolfgang Schreier*, Die Entstehung der Funktechnik, Deutsches Museum, München 1996, 17

³⁰ Mit einem Greifer wird der Streifen vor das Bildfenster gezogen, steht dort für die Beleuchtung still und bewegt sich anschließend weiter; http://www.fh-friedberg.de/fachbereiche/mi/history/hist_fot.htm, 10. Oktober 2009

³¹ Vgl *Vincent Pinel*, Louis Lumière, inventeur et cinéaste, Paris 1994

³² Siehe allgemein *Albert Abramson*, *Herwig Walitsch*, Die Geschichte des Fernsehens, Paderborn 2002

³³ *Michael Maurer*, Kulturgeschichte, Wien 2008, 138

das deutsche Volk brachte und durch seine absichtlich geringe Reichweite das Hören ausländischer Sender keineswegs ermöglichte.³⁴

Zu Beginn des 2. Weltkrieges schuf eine Erfindung, die man als das größte „Flashlight“ bezeichnen könnte, den Übergang von der Geschichte zur Gegenwart der Kommunikation: der Computer und damit zusammenhängend das Internet. Der deutsche Ingenieur, Erfinder und Unternehmer Konrad Zuse baute 1941 den programmierten Rechner Zuse Z335, und die mechanische Rechenmaschine des britischen Mathematikers Alan Turing war nicht nur ein richtungsweisender Bestandteil für die Theorien der modernen Informations- und Computertechnologie, sondern va kriegsentscheidend für die Entschlüsselung der deutschen Rotor-Schlüsselmaschine ENIGMA, deren Geheimcodes beinahe die gesamte deutsche Verwaltung prägten.³⁶ Die Geburtsstunde des Internet war das Netzwerk ARPANET (Advanced Research Projects Agency Network) des US-Verteidigungsministeriums gemeinsam mit dem Massachusetts Institute of Technology (MIT) ab 1962, das das Kommunikationsnetzwerk der Kommandoverbindungen auch im Falle eines Atomkrieges aufrechterhalten sollte.³⁷ Anfang der Neunziger schaffte CERN mit dem Wissenschaftler Tim Berners-Lee³⁸, Erfinder des HTML³⁹ und heute Vorsteher des World Wide Web Consortium (W3C)⁴⁰, den Durchbruch für das „**world wide web**.“⁴¹ Der wirkliche Triumph waren aber nicht hochwissenschaftliche und militärische Forschungen und Nutzungen, sondern der Einzug der Technik in fast jeden einzelnen Haushalt: Ab 1979 erfolgte mit der breiten Markteinführung der **Personal Computer (PC)** Schritt für Schritt die Virtualisierung des persönlichen Alltagslebens⁴², die mit der Entwicklung der zweiten Generation des Internets (nach

³⁴ *Ansgar Diller*, Der Volksempfänger, Propaganda- und Wirtschaftsfaktor, in: Mitteilungen des Studienkreises Rundfunk und Geschichte 9/1983, 150

³⁵ *Bernd Becker, Paul Molitor*, Technische Informatik, München 2008, 6

³⁶ *Jack Copeland*, Enigma, The Essential Turing, Oxford 2004, 226

³⁷ Die amerikanische Regierungsbehörde ARPA sponserte die Entwicklungen paketvermittelter Netze, um die Befehlsweiterleitung im militärischen Procedere des „Communication, Command and Control (C3)“ zu gewährleisten; aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen entwickelte sich in den Vernetzungen der Computer verschiedener, an dem Projekt beteiligten amerikanischen Elite-Universitäten (zB Massachusetts Institute of Technology, Stanford University und UCLA) das Internet, *Christoph Meinel, Harald Sack*, WWW – Kommunikation, Internetworking, Web-Technologien, Berlin-Heidelberg-New York 2004, 25

³⁸ <http://www.w3.org/People/Berners-Lee>, 30. Oktober 2011

³⁹ Hypertext Markup Language, <http://www.w3.org/TR/REC-html32-19970114>, 30. Oktober 2011

⁴⁰ <http://www.w3.org>, 30. Oktober 2011

⁴¹ Der Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire (CERN), die Europäische Organisation für Kernforschung in Genf, hatte ein Projekt unter Implementierung des Hypertextes zum weltweiten Austausch sowie der Aktualisierung von Informationen zwischen Wissenschaftlern entwickelt, *James Gillies, Robert Cailliau*, How the Web Was Born, Oxford 2000, 83f

⁴² *Patrick Kräuter*, Die Geschichte des Computers, München 2003, 15

Web 1.0 mit Homepage, e-mail etc), dem „**Web 2.0**“ (nachhaltigste Definition durch Tim O’Reilly 2005)⁴³, Social Media und dem „**user generated content**“⁴⁴ noch lange nicht seinen Abschluss gefunden hat. Allein die mobile Kommunikation am Handy mit **Mobile Marketing** und Mobile Advertising (Werbung am Mobiltelefon und Smartphone), Applications (funktionelle Anwendungssoftware), QR Codes (binäre Informationscodes), Augmented Reality (Erweiterte Realitätswahrnehmung durch digitale Umsetzung), Location Based Services (standortbezogene Dienste durch Datenbereitstellung), Near Field Communication (kontaktloser Kurzstreckenaustausch von Daten), Solomo (social-local-mobile, Verknüpfung sozialer Netzwerke mit lokalen Angeboten in mobiler Kommunikation) und dem mobilen Internet (world wide web am jeweiligen mobilen device) allgemein bringt bahnbrechende neue Entwicklungen.⁴⁵ Mit dem **Semantic Web – Web 3.0**⁴⁶ und der **Quantenkommunikation**⁴⁷ hat die Zukunft bereits begonnen.

1.2.2 Kommunikation in der Moderne

Technische Vereinfachungen haben zu einer dynamischen Entwicklung medialer Angebote geführt, die sowohl eine private als auch eine öffentliche Veränderung der Kommunikationsformen bewirkt haben. Nach *Klaus Merten* ist „Medium“ ein zentraler Begriff der Kommunikationswissenschaft und wird als „jedes Mittel der Publizistik

⁴³ Tim O’Reilly, Gründer des gleichnamigen Verlages, hatte den Begriff 2005 geprägt und die 7 Grundsätze „The Web As Platform; Harnessing Collective Intelligence; Data is the Next Intel Inside; End of the Software Release Cycle; Lightweight Programming Models; Software Above the Level of a Single Device; Rich User Experiences“ geprägt, <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>, 18. Oktober 2009

⁴⁴ Erstellung des Inhalts seitens des Benutzers persönlich, *Tobias Kollmann, Matthias Häsel*, Trends und Technologien des Web 2.0 – Neue Chancen für die Web Economy, in: ds, Web 2.0 – Trends und Technologien im Kontext der Net Economy, Wiesbaden 2007, 4

⁴⁵ Vgl *Hans H. Bauer, Thorsten Dirks, Melchior D. Bryant* (Hrsg), Erfolgsfaktoren des Mobile Marketing – Strategien, Konzepte und Instrumente, Berlin Heidelberg 2008; *Paul Berney*, Mobile Marketing: Lessons from Global Brand Leaders on How to Make a Success of the Mobile Channel, London 2011

⁴⁶ Informationen werden durch Ontologiesprachen – Begriffsbildungen als Teil künstlicher Intelligenz mit Inferenz- und Integritätsregeln zur Gewährleistung ihrer Gültigkeit – so zur Verfügung gestellt, dass deren Verarbeitung durch Maschinen möglich ist, *Pascal Hitzler, Markus Krötzsch, Sebastian Rudolph, York Sure*, Semantic Web, Berlin Heidelberg 2008, 11

⁴⁷ Die Nachrichtenübertragung erfolgt mit quantenphysikalischen Methoden, ermöglicht durch Quantenteleportation (vollständige Übertragung des Quantenzustandes eines Systems an einen beliebigen anderen Ort) und Quantenkryptografie (Verwendung von Quantenzuständen zur sicheren Verschlüsselung gesendeter Nachrichten); Ziel und Vision ist die Umsetzung eines Quantencomputers mit wesentlich schnelleren Abläufen als der klassische Computer, *Anton Zeilinger*, Einsteins Schleier – Die neue Welt der Quantenphysik, München 2005, 112

oder Kommunikation“ bezeichnet.⁴⁸ Neue **Spielarten** der medialen Veränderung bietet va das Internet, die das Spannungsfeld der verschiedenen Agierenden ganz neu erfragen: Wer produziert die Medieninhalte und wer nutzt sie? Wer gestaltet die Öffentlichkeit, wer profitiert davon? Das Aufkommen anderer „medientypischer Parameter“ (zB eigene Homepage, Blogs oder interaktive Kommunikation auf sozialen Internetplattformen mit usergeneriertem Inhalt) untermauert die Entwicklung, dass verschiedene „Mediensorten“ im kommunikativen Medienalltag ineinander fließen und weniger die „Medientypen“ (ob Fernsehen, Radio oder Printmedien) entscheidend sind als vielmehr der „Nutzungszweck“ (Unterhaltung, Information, Datenaustausch oder Interaktion), der die „Herausbildung einer nach Nutzungsbedürfnissen gestalteten Medienkultur“ bewirkt (*Caja Thimm*).⁴⁹

„**Öffentliche Kommunikation**“ muss nach *Michael Brüggemann* die Erreichbarkeit der „Publikumstribüne“ für alle erfüllen und das Faktum eines Feedbacks zur aktiven Kommunikation sowie den Pluralismus verschiedener Meinungen ermöglichen.⁵⁰ Durch die Entstehung ganz neuer **Kommunikationsräume** wird die Vermittlung politischer Botschaften, Ziele und Ideale ungleich schwieriger, da der durch digitale Kommunikation geschaffene Raum neue Perspektiven und auseinandergehende Sichtweisen schafft; kulturpessimistische und medienkritische Meinungsbilder fürchten eine Vereinzelung des Individuums durch Verlust von Kommunikationskompetenzen, durch „das Fehlen interpersonaler Nähe und Mangel an spontanen Austauschmöglichkeiten, den Verlust von non-verbale und paraverbale Kommunikationsformen.“⁵¹

Neue Kommunikationsforen schaffen Medien, die frühere Mündlichkeitsstrukturen technisch wiederherstellen, diese „**elektronischen Gemeinschaften**“ könnte man im Stile von Madame de Staël⁵² im napoleonischen Zeitalter als „elektronische Agora“ in die Tradition der Salons und Kaffeehäuser des 18. und 19. Jahrhunderts einordnen. Der französische Philosoph *Pierre Lévy* spricht gar schon von einer „Brüderlichkeit“

⁴⁸ *Klaus Merten*, Einführung in die Kommunikationswissenschaft, Berlin 2007, 134

⁴⁹ *Caja Thimm*, Medienkultur und Privatheit: Privatheit und Öffentlichkeit im medialen Diskurs, in: *Winfried Lenders* (Hrsg), Medienwissenschaft, eine Herausforderung für die Geisteswissenschaft, Frankfurt/Main 2004, 52ff

⁵⁰ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 62

⁵¹ *Caja Thimm*, Medienkultur und Privatheit: Privatheit und Öffentlichkeit im medialen Diskurs, in: *Winfried Lenders* (Hrsg), Medienwissenschaft, eine Herausforderung für die Geisteswissenschaft, Frankfurt/Main 2004, 59f

⁵² In den Salons der französischen Schriftstellerin Baronin Anne Louise Germaine de Staël-Holstein (* 22. April 1766 in Paris; † 14. Juli 1817 in Paris) trafen sich gemäßigte Führer der Französischen Revolution und auch in den darauffolgenden Jahrzehnten bedeutende Politiker, Künstler, Philosophen und Schriftsteller.

durch diesen weltweit vernetzten Zusammenhang.⁵³ Kann diese multimediale Öffentlichkeit das face-to-face setting ersetzen? Kann man im Internet applaudieren? *Hans-Jörg Trezz* ist der Ansicht, „dass die **postnationale** Konstellation von Gesellschaft als vielfach differenzierter, vielsprachiger Erfahrungs- und Kommunikationszusammenhang zur Abbildung eines liberalen und pluralen Modells politischer Öffentlichkeit ihren öffentlichen Charakter gleichsam wieder zurück gewinnen müsste, in dem politische Kommunikation nicht nur generiert, sondern auch verarbeitet, institutionell gebunden und auf Entscheidung zugeführt wird, da nicht das kulturelle Substrat der Gemeinschaft, sondern die Persistenz struktureller Spaltungen und die Generierung neuer Konflikte konstituierend für Gesellschaft und Öffentlichkeit sind“.⁵⁴ Die „**Struktur öffentlicher Kommunikation**“ formt sich nach *Michael Brüggemann* durch das Bestehen eines unbegrenzten Publikums (wodurch Publizität entsteht), den Netzwerkcharakter (mehrere kombinierte, aber „funktional differenzierte, segmentierte und fragmentierte“ Kommunikationsräume) und die Massenmedien (die „zentralen Knoten im öffentlichen Kommunikationsnetzwerk“, die als „Integrationsstelle der vielfältig öffentlichen Kommunikationen wirken“).⁵⁵

Die Kommunikation in der Moderne erfährt vielfältige Veränderungen durch technische Neuerungen, behält aber ihren grundsätzlichen, von Sehnsucht nach Begegnung und Austausch geprägten Charakter, vielfach kombiniert mit einer gewissen „Lust“ an Selbstdarstellung und Öffentlichkeit, die sich vor allem in den sozialen Netzwerken im Internet widerspiegelt und manchmal schon an Exhibitionismus und Voyeurismus grenzt.

1.2.3 Kommunikation und Marketing

Die „Relevanz der Kommunikation im Marketingmix“ beschreiben *Manfred Bruhn*, *Franz-Rudolf Esch* und *Tobias Langner* anhand über Jahrzehnte gehender sechs Entwicklungsphasen:

1. **Unsystematische Kommunikation** (1950er Jahre): Die Unternehmen orientierten sich primär an **Produkten**, die von starken

⁵³ *Pierre Levy*, Cyberkultur, Paris 1996, 17

⁵⁴ *Hans-Jörg Trezz*, Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union, Baden-Baden 2002, 23

⁵⁵ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 42-44

Verkäuferpersönlichkeiten geprägt wurden, und gaben der Kommunikation weniger Gewicht.

2. **Produktkommunikation** (1960er Jahre): Die Bedeutung der Kommunikation nahm zu, diente aber primär zur Unterstützung des **Vertriebs** und Außendienstes.
3. **Zielgruppenkommunikation** (1970er Jahre): Die fragmentierten Märkte erzwangen Kundenorientierung, **differenzierte Marktbearbeitung** und zielgruppenspezifische Kommunikation.
4. **Wettbewerbskommunikation** (1980er Jahre): Die „**Unique Selling Proposition**“ (USP) wurde zum nötigen Schlagwort und Ziel der Marktkommunikation, die mit mehreren Instrumenten den Weg zum Kunden suchte.
5. **Kommunikationswettbewerb** (1990er Jahre): Es musste um die **Aufmerksamkeit** und Erinnerung der Rezipienten gebuhlt werden; es reichte nicht, dass die Kommunikationsinstrumente technisch funktionierten, sie mussten auch kreativ, innovativ und alternativ sein.
6. **Dialogkommunikation** (2000er Jahre): **Beziehung und Dialog** mit dem Kunden traten in den Vordergrund.⁵⁶

Analog dieser Analyse könnte man die 2010er Jahre sicherlich mit dem Begriff „**Interaktive Kommunikation**“ versehen: Durch die Entwicklung des Web 2.0 reicht ein einfacher Dialog mit dem Konsumenten nicht mehr, sondern es ist eine laufende Kommunikation über alle Neuen Medien notwendig. Die Unternehmen stehen vor der Herausforderung, auf die allgegenwärtigen Kommunikationsmöglichkeiten reagieren zu müssen. Geben sie ein Produkt oder Inhalte ins Netz, führt dies zu umgehenden Diskussionssträngen, sogenannte „Threads“, die wiederum bearbeitet und betreut werden müssen. Vielfach plagen Unternehmen Sorgen, aufgrund dieser Fakten die Kontrolle zu verlieren, denn was einmal im Netz steht, ist nicht mehr so leicht entfernbar. Gleichzeitig ist aber der Wunsch gegeben, mit der Zeit zu gehen und auf den diversen Plattformen und Social Networks präsent zu sein. Wer A sagt muss auch B sagen: Unternehmen müssen sich der Realität des mündigen Konsumenten,

⁵⁶ *Manfred Bruhn, Franz-Rudolf Esch und Tobias Langner, Herausforderungen und Ansätze eines systematischen Kommunikationsmanagements, in: ds (Hrsg), Handbuch Kommunikation, Wiesbaden 2009, 5*

der außenwirksam und selbstbewusst im Internet spricht, stellen und mit ihm kommunizieren.

1.2.4 Inter- und transnationale Kommunikationsanalyse

Verschiedene Kommunikationsmodelle treten gerade durch die Globalisierung in einen „Metaprozess“ der Medienkommunikation. *Andreas Hepp* definierte verschiedene Felder fokussierter Medien- und Kommunikationsanalyse: In der **Internationalen Kommunikation** läuft ein Prozess massenmedialer Kommunikation zwischen Staaten mit klaren Ländergrenzen. Die **Entwicklungskommunikation** ist eine Auseinandersetzung (massen-)medialer Kommunikation mit Fokus auf Entwicklungsländer: Va in der Dekolonialisierung nach dem 2. Weltkrieg wurde die Rolle von Medien und Kommunikation für die Transformation der „3. Welt“ gefordert, auch mit dem Auftrag der ganzheitlichen Modernisierung traditioneller Gesellschaften und dem Entgegenwirken gegen einen westlichen „Kulturimperialismus“. Für die **Interkulturelle Kommunikation** ist schon die Kommunikation zwischen mindestens zwei unterschiedlich kulturell geprägten Menschen oder Menschengruppen ausreichend, obwohl die Nationalkultur mit ihrer Fixierung auf Staaten vielfach dominant ist. Bei der **Transkulturellen Kommunikation** setzen sich die medialen Kommunikationsprozesse über den kulturellen Kontext hinweg und „hybride“ Lebensstile (zB kommerziell vermittelte Lebenskultur) stehen im Gegensatz zu nationalen Kulturformen, führen aber gemeinsam zur „globalisierten Massenkommunikation“.⁵⁷

Für „**Transnationalisierung von Öffentlichkeiten in Europa**“ wollte *Michael Brüggemann* nicht irgendeine supranationale „Paneuropäität“ begreiflich machen, sondern eine „Transformation nationaler Öffentlichkeiten“ als Europäisierungsprozess, in dem „nationale Akteure ihr Handeln zunehmend an einem europäischen Bezugsrahmen orientieren“.⁵⁸

⁵⁷ *Andreas Hepp*, Transkulturelle Kommunikation, Konstanz 2006, 19f

⁵⁸ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 60

1.2.5 Kollektive Öffentlichkeit

Wesentliche Impulse zur Definition der Öffentlichkeit als Kollektiv und der Öffentlichkeit als soziales Kommunikationsfeld liefert *Hans-Jörg Trenz*: Das Kollektiv bestimmt die Öffentlichkeit der Kommunikation, und der „kollektive Zusammenhalt determiniert die strukturelle Vorstellung von Zugehörigkeit“. Kennzeichnend für das **Kollektiv** als Publikum (in der empirischen Umfrageforschung) oder als **Demos** (in der normativ geleiteten Demokratietheorie) ist die „Passivität der projizierten Gesamtheit, die nicht als kollektiver Akteur hervortreten braucht, sondern lediglich als Träger öffentlicher Meinung, kollektiver Identitäten oder als zu repräsentierende Referenzgruppe, damit zielgerichtete Kommunikation und Verständigung überhaupt stattfinden kann.“⁵⁹ Die Öffentlichkeit ist nicht nur eine Folge des Wirkens des Kollektivs, sondern determiniert auch dessen Verhaltensformen und Struktur. Den Terminus des „Rückkopplungseffekts“ als „Bändigung staatlicher Machtausübung“ definierte *Dieter Kugelmann*: Unter öffentlicher Beobachtung, besonders wenn es um Entscheidungsspielräume geht, steigt die Möglichkeit sorgfältigerer Vorgangsweise, ohne dass dies gleich ein Grundmisstrauen des Bürgers bedeutet.⁶⁰ Öffentlichkeit steht bei *Michael Brüggemann* für „öffentliche Zugänglichkeit“⁶¹, aber nicht für ein Kollektiv, da „Menschen in dem Maße Akteure in der Öffentlichkeit sind, wie sie die Stimme erheben oder immerhin als Beobachtete oder Beobachter daran teilnehmen“, und sind als Kollektiv nicht abgrenzbar.⁶²

1.3 Mediengesellschaft

Unsere Gesellschaft ist geprägt vom Einfluss der Medien, vielfach werden sie auch als „vierte Macht im Staate“ bezeichnet. *Klaus Merten* stellte sechs Fragen an die Kommunikationsforschung: Wie wird die Medienentwicklung fortschreiten? Welche Mechanismen zur verstärkten Informationsraffung (Selektion) werden auftreten oder

⁵⁹ *Hans-Jörg Trenz*, Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union, 23

⁶⁰ *Dieter Kugelmann*, Die informatische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, 14

⁶¹ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 39

⁶² *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 41

müssen erfunden werden, um die Informationsüberlastung zu bewältigen? Welche Wirkungen haben die Medien kurz- oder langfristig? Wie ändern sich die Wirkungen der Medien? Welche neuen Abhängigkeiten werden sich dadurch einstellen? Hilft Kommunikation, demokratische Strukturen zu stärken oder trägt sie dazu bei, diese zu destabilisieren?⁶³

Der Konstanzer Philosoph *Jürgen Mittelstraß* meinte, dass sich die moderne Welt zunehmend in eine Medienwelt verwandle: „An die Stelle der Weltbilder sind die Bilderwelten der Medien getreten. Wir herrschen mit unseren Bildern über die Dinge und die Bilder herrschen über uns.“⁶⁴ Die Informations- und Wissensgesellschaft löste den großen politischen Begriff der Öffentlichkeit – häufig in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg mit „Transparenz“ gleichgesetzt – ab und entwickelt sich nun immer mehr zur einer **medialisierten Gesellschaft**. Auf diesen von den Medien verursachten Wandel hin müssen sich die Organisationen der Gesellschaft zur Erreichung systeminterner und systemexterner Ziele umstrukturieren, da die Medien in ihrer **Aktualität, Periodizität und Universalität** zur „Voraussetzung für Akteure aus allen gesellschaftlichen Teilsystemen“ werden: Sie wurden von technischen zu sozialen Institutionen der Gesellschaft und bestimmen damit die Kommunikation in der Moderne⁶⁵. Medien haben eine Kontrollfunktion in der Gesellschaft, die *Felix Ermacora* als „Wirkungsverstärkung der klassischen politischen Kontrolle“⁶⁶ bezeichnet hat, da sie in westlichen Demokratien wesentliches kritisches „Hinterfragungsinstrument“ und nicht nur „Legitimierungsorgan“⁶⁷ sind.

Nicht nur die Medien verändern eine vorhandene Information, sondern auch die Stellen, die Informationen weiterleiten, und sonstige Meinungsführer. Die zentralen, mächtigen Vermittler der Botschaften sind aber zweifelsohne die Medien.

Die Öffentlichkeitsarbeit definiert sich va über den **gesteigerten Ressourceneinsatz** in den klassischen Massenmedien wie Radio, Fernsehen und Zeitungen und jetzt vermehrt auch dem Internet, was die Bedeutung (und deren Möglichkeit, Honorare zu stellen) von Marketing-, Werbe- und PR-Beratern um einiges erhöht hat. Da alle

⁶³ *Klaus Merten*, Einführung in die Kommunikationswissenschaft, Berlin 2007, 22

⁶⁴ *Jürgen Mittelstraß*, Zwischen Information und Wissen, in: *Erhard Busek* (Hrsg), Zukunft: Erfahrung, Erwartung, Entwurf, Europäisches Forum Alpbach 2000, Wien 2001, 292

⁶⁵ *Otfried Jarren*, Medien- und Gesellschaftswandel als Herausforderung für die Staats- und Rechtskommunikation, in: Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat, Band 22, Österreichische Juristenkommission, Wien Graz 2004, 20

⁶⁶ *Felix Ermacora*, Die politische Kontrolle der Verwaltung, in: ds (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, 534

⁶⁷ *Wolfgang Mantl*, Verwaltung im politischen System Österreichs, in: *Herbert Kraus* (Hrsg), Politik und Verwaltung, Wien 1981, 37

Kunden, Konsumenten und Wähler über die Medien kontinuierlich erreicht werden, sind sämtliche Akteure gesellschaftlicher Systeme an erfolgreicher Medienarbeit interessiert, eine Entwicklung, die sich in einer Art „Amerikanisierung“ äußert⁶⁸: Spin Doctors, Corporate Communications, Agenda Setting, Issues Management, Monitoring – oftmals dem Vorwurf ausgesetzt, „Mode-Schlagworte“ zu sein, sind es doch Begriffe von Belang für erfolgreiche und trendorientierte Informations- und Kommunikationsvermittlung. Kritisch sieht *Rudolf Feik* die Monopolisierung der Informationsbeschaffung, -bearbeitung und -verbreitung bei den Medien und die Verschmelzung von Verwaltungs- und Medienöffentlichkeit, da „die mit dem Wettbewerb und der Kommerzialisierung verbundenen systemspezifischen Eigengesetzlichkeiten der Massenkommunikation (insbesondere spezifische Beobachtungsperspektiven und Selektionszwänge) die Eignung der Medien als Informationsvermittler zwischen Staat und Volk deutlich herabsetzen.“⁶⁹

Nach *Otfried Jarren* sind die Charakteristika einer Mediengesellschaft die **quantitative und qualitative Ausbreitung** der publizistischen Medien, die Ausbildung einer Vielzahl von **Spezial-, Sparten- und Zielgruppenmedien** (Netzkommunikation) neben den herkömmlichen Massenmedien Presse, Radio und Fernsehen, die **lokale, regionale, nationale und globale Zunahme der Vermittlungsleistung** – und Geschwindigkeit von Information durch Medien, die **Steigerung des Beobachtungs- und Nutzungswertes** von Medien in modernen Gesellschaften, die teilweise mehr Aufmerksamkeit und Anerkennung als manche andere (zB politische) Institutionen finden, sowie **Säkularisierung des Medienpublikums** durch die Angleichung der Medieninhalte, va in den entwickelten Industrieländern; die Konsequenz daraus seien die **Akteurskonkurrenz** („deutliche globale Zunahme des Spektrums der Akteure, die auf die öffentlichen Kommunikationsprozesse direkt wie indirekt einzuwirken versuchen und Einbuße der Relevanz von nationalstaatlichen politischen Akteuren“) und die **Individualisierung** („schwierigeres Erreichen aller Bürger durch die gleichen Medien und Angebote aufgrund der beschränkten Geld-, Zuwendungszeit- und Aufmerksamkeitsressourcen“).⁷⁰

⁶⁸ *Wolfgang Mantl*, Verwaltung im politischen System Österreichs, in: *Herbert Kraus* (Hrsg), Politik und Verwaltung, Wien 1981, 21

⁶⁹ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 112

⁷⁰ *Otfried Jarren*, Medien- und Gesellschaftswandel als Herausforderung für die Staats- und Rechtskommunikation, in: Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat, Band 22, Österreichische Juristenkommission, Wien Graz 2004, 22

Die Medien prägen die Informationsgesellschaft, für *Wolfgang Bergsdorf* sind sie sogar deren „zentrales Nervensystem“, die den **Blickwinkel** für die Inhalte herstellen, den **Stellenwert** der Politik durch Be- und Abwertung beurteilen und die Vorentscheidung über das **Mischungsverhältnis von Rationalität und Emotionalität** bestimmen.⁷¹

Ist die Mediengesellschaft die „Befreiung“ der Gesellschaft von den „Fesseln“ des Privaten und Persönlichen? Bringt sie die totale Überschaubarkeit und Information und erhebt sich damit über eine Staatskommunikation? Die Medien haben eine „medial responsibility“, da sie mit ihrer Macht auch Missbrauch treiben können. Die europäischen Demokratien haben eine eigenständige Tradition im Umgang mit der Presse, bei der *Franz Merli* zwei Grundmodelle sieht: Das „Marktmodell“ für die Presse ergibt sich aus der Konkurrenz Privater, wo Qualitätsvorschriften keine so große Rolle spielen und die staatliche Wettbewerbsaufsicht die Machtakkumulation beschränkt. Das „Staatsmodell“ des öffentlichen Rundfunks ist monopolistisch geprägt und muss gewisse Qualitätsstandards und „binnenpluralistische“ Vielfalt einhalten. Fernsehen und Rundfunk sollen sich von der Einmischungen der Politik weitestgehend abschotten; ein Faktum, dass zB viele Kritiker dem ORF absprechen.⁷² Nicht nur in Österreich, in ganz Europa sind seit langem auch private Veranstalter neben dem öffentlichen Rundfunk zugelassen. Sie haben den Wettbewerb⁷³ belebt und das Angebot gesteigert, es bestehen aber auch mehr Möglichkeiten wirtschaftlichen Machteinflusses. Ein Extrembeispiel für die Nutzung privater Medienmacht zur Steigerung persönlichen politischen Einflusses ist sicherlich Silvio Berlusconi, der sein Fernsehnetzwerk Mediaset massiv für (Eigen-) PR bei Wahlkämpfen und während seiner staatlichen Funktionen ausnutzte.⁷⁴ Nicht immer ist aber nur die Intervention der Politik Stein des Anstoßes, sondern auch die

⁷¹ *Wolfgang Bergsdorf*, Medienmacht in der Demokratie, in: Kirche und Gesellschaft, Nr 324, Köln 2005, 4f

⁷² Über 70000 Personen schlossen sich beispielsweise der Initiative „SOS ORF“ an, die „aus Sorge um die Qualität des Programms und die Unabhängigkeit und Vielfalt der Information im ORF“ entstanden war, <http://www.sos-orf.at>, 25. September 2011

⁷³ In Österreich wird der neue Spartensender ORF III für Kultur und Information gestartet, dem aber eine intensive Wettbewerbsdiskussion vorausgegangen war. In der Einigung verpflichtete sich der ORF, an Wochenende und Feiertagen keine klassische Werbung zu schalten, keine Crossoverpromotion auf ORF 1 und ORF 2 zu betreiben und kein „fiktionales Programm“ (zB US Sitcoms) zu zeigen, <http://derstandard.at/1315005629835/Auflagen-fuer-Spartensender-ORF-3-darf-wochenends-nur-werbefrei>, 1. Oktober 2011

⁷⁴ *Max Haller*, Die Europäische Integrations als Elitenprozeß – das Ende eines Traums?, Wiesbaden 2009, 399

direkte Einmischung der Medien in die Politik.⁷⁵ Immer geht es auch um die Privatsphäre, Ehre, öffentliche Moral und Jugendschutz, Schutz staatlicher und kommerzieller Geheimnisse, Unabhängigkeit der Rechtsprechung und die Abwehr demokratiefeindlicher, gewaltverherrlichender oder rassistischer Bestrebungen.⁷⁶

1.4 Staatskommunikation

Öffentlichkeit und Mediengesellschaft definieren sich nicht nur durch die freie Presse und in jüngerer Vergangenheit durch die individuelle Darstellung im Internet der Blogs und sozialen Netzwerke – auch der Staat selbst trat und tritt regelmäßig als Kommunikator in Erscheinung. Das „informationelle Handeln“ ist aber keine neue Entwicklung unseres Zeitalters, sondern nach *Rudolf Feik* eine schon seit Jahrtausenden bestehende Handlungsform des Staates⁷⁷, der mit öffentlichkeitsbezogenen Informationshandlungen **Wissensvermittlung** und **Willensbeeinflussung**⁷⁸ schaffen will. Die verwaltungsrechtlichen Regeln der Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung werden unter dem Begriff des „Informationsverwaltungsrechts“ subsumiert, das die vielfältigen rechtlichen Regelungen für die informatorische Rechtsstellung des Bürgers umfasst.⁷⁹ Unklare Regeln und Ressourcen machen den Regierenden die Entwicklung einer „**Staatskommunikation**“ nicht leicht und schaffen damit nur eine vielfach abgeschottete Zielgruppenkommunikation. Staatskommunikation, entsprechend einem „demokratisch legitimierten Mandat und der darin festgelegten Ziele und Prinzipien der Arbeitsweise“⁸⁰, soll keine Staatspropaganda sein, sondern wertvolles Wissen für den Bürger. *Michael Kloepfer* bezeichnete das Erlangen von Information über Staatsgeschehen als „schlechthin konstituierend für ein demokratisches

⁷⁵ Va die direkte parteiische Unterstützung der Kronenzeitung an SPÖ Chef Werner Faymann galt als Inbegriff organisierter medialer Einflussnahme, <http://www.sueddeutsche.de/kultur/kronen-zeitung-macht-politik-onkel-hans-und-die-angst-1.518830>, 1. Oktober 2011

⁷⁶ *Franz Merli*, Medien und Demokratie, in: Information, Medien und Demokratie, Juristische Schriftenreihe Band 120, Wien 1997, 31f

⁷⁷ Von der Selbstdarstellung absolutistischer Könige und römischer Kaiser über die römische Propaganda bis hin zur heutigen Live-Kriegsberichterstattung; *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 7

⁷⁸ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 14

⁷⁹ *Dieter Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, 3

⁸⁰ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 91

Gemeinwesen⁸¹. Die Staatskommunikation steht immer kritisch im Lichte der „drei großen P-Wörter der Kommunikation: PR; Propaganda und Persuasion“.⁸²

Bevor der Staat selbst kommuniziert, besitzt er über **private** Auskunfts- und Mitwirkungspflichten oder **staatliche** Akte, wie zB Amtshilfe, Auskunftspflichten oder Datenzugriffsrechte, Zugang zu **Informationen**.⁸³ Nach *Hans-Jörg Trenz* gibt es „keine Demokratie ohne Öffentlichkeit und Kommunikation, denn wenn Demokratie den ideellen Gehalt spezifiziert und zugleich den normativen Bewertungsmaßstab für die inklusiven und partizipatorischen Leistungen von Öffentlichkeit bildet, so lässt sich Öffentlichkeit als das substantielle, sozialstrukturell verankerte Gerüst konzipieren, auf dessen Basis sich eine den demokratischen Prinzipien verpflichtete Gesellschaft von Politik entfalten kann“.⁸⁴ Institutionelle Öffentlichkeitsarbeit – „Teil von Staatlichkeit im weiteren Sinn“ (*Michael Brüggemann*) – muss sich mit den **Standards demokratischer Öffentlichkeit** messen.⁸⁵

1.4.1 Staatliche Informationstätigkeit

Die Objektivität der staatlichen Information ist hehres Ziel, weicht aber vielfach einer gewollten Einflussnahme und einseitigen Lenkung seitens der Regierenden. Die Terminologie erweckt den Eindruck, als würde lediglich etwas angeboten, was *Rudolf Feik* als „Verharmlosung des Begriffs Staatskommunikation“ kritisierte – vielmehr würden die damit verbundenen Lenkungseffekte aber zum „Standardrepertoire staatlichen Handelns“ gehören.⁸⁶

Feik sieht vier Typen staatlichen Informationshandelns: Bei der **individualbezogenen Informationstätigkeit** soll die Information nicht breit gestreut werden, sondern einem „individuellen Wissenstransfer“ durch behördliche Auskünfte⁸⁷ und der unabhängigen Beratung von Einzelpersonen⁸⁸ dienen.⁸⁹ Die

⁸¹ *Michael Kloepfer*, Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart 2003, 221

⁸² *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 67

⁸³ „Spezifische Form sozialer Interaktion“, *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 8

⁸⁴ *Hans-Jörg Trenz*, Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union, 2002, 11

⁸⁵ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 73

⁸⁶ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 9

⁸⁷ zB §13a AVG, wonach die Verfahrensbeteiligten über die ihnen zustehenden Rechte und Pflichten informiert werden müssen

⁸⁸ zB in Umwelt-, Energie- oder Gesundheitsfragen

öffentlichkeitsbezogene Informationstätigkeit adressiert als „informationelles Lenkungsmittel“⁹⁰ ohne konkretes Auskunftsbegehren oder verfahrensrechtlichen Anspruch die Bevölkerung (*Feik* kritisierte aber, dass diese Form der Informationstätigkeit oft für die „mediale Selbstdarstellung“ von Politikern⁹¹ und deren Aktivitäten missbraucht würde⁹²). Im Rahmen der **staatsbezogenen Informationstätigkeit** soll der Informationstransfer zwischen staatlichen Einheiten⁹³ die „Entscheidungsgrundlagen durch Akkumulation und Verfügbarkeit des Verwaltungswissens“ optimieren und das staatsinterne Controlling als „Akteur in der Informationsgesellschaft“⁹⁴ stärken. Informationsgenerierung⁹⁵, Informationsaufbewahrung⁹⁶ und Informationsweitergabe⁹⁷ sollen als **staatliche Informationsvorsorge** grundsätzlich ein professionelles Staatsmanagement sichern⁹⁸. Die damit verbundenen Grundrechtseingriffe⁹⁹ müssen jedenfalls verhältnismäßig sein und dürfen ihren Grundzweck – letztlich eine „good governance“ – nie aus den Augen verlieren.¹⁰⁰

Sieben Leitbilder von Informationspolitik wurden von *Michael Brüggemann* – vorab ohne ethische und moralische Wertung – aufgestellt: Propaganda (Kommunikation mit fragwürdigen Mitteln), Arkanpolitik (Geheimpolitik), Transparenz (einfacher Informationszugang), Agenda-Setting („Debattenstimulation“), Rechtfertigung (Politikerklärung), Marketing (symbolische Kommunikation) und Dialog (wechselseitiges Sprechen und Zuhören im Sinne einer „deliberativen Demokratie“) – zusammengefasst: „Informationspolitik ist definiert als ein Satz von

⁸⁹ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 10

⁹⁰ Warnung, Empfehlung, Aufklärung oder Hinweis

⁹¹ So wurden beispielsweise in Österreich mehrfach die hohen Werbekosten der einzelnen Ministerien und die (angebliche) Beeinflussung von staatsnahen Betrieben zur Schaltung von ministerfreundlichen Inseraten kritisiert, <http://derstandard.at/1316390268084/Unfassbare-Dreistigkeit-Wieder-Kritik-an-Faymann-Inserat>, 1. Oktober 2011

⁹² Finanzminister Karlheinz Grassers fremdfinanzierte Homepage war sicherlich ein trauriger Höhepunkt, aber inzwischen ist es Usus geworden, „Gesetzesbeschlüsse dem Volk mittels Inseraten zu verkaufen“, *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 11

⁹³ Zwischenbehördliche Mitteilungen, Akteineinsichtsmöglichkeiten, Registerzugriffe, Aktenvorlagepflichten, Zugang zu Datenbanken etc

⁹⁴ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 13

⁹⁵ Primär all die in vielen Rechtsvorschriften vorgesehenen Auskunfts-, Aussage-, Mitteilungs-, Erklärungs-, Duldungs- oder Mitwirkungspflichten der Bürger

⁹⁶ Dateien, Aktensammlungen, Register, Listen, Verzeichnisse, Bücher, Kataster, Archive, und heute vielfach schon elektronische Erfassung

⁹⁷ In den genannten Formen staatlicher Informationstätigkeit

⁹⁸ Vgl sogar gesetzlich normierte Informationsmaßnahmen, etwa in § 39k FLAG

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008220>, 13. September 2011

⁹⁹ Privatsphäre, Datenschutz, Erwerbsfreiheit oä

¹⁰⁰ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 14

politischen Entscheidungen, die die Informationsaktivitäten öffentlicher Institutionen strukturieren, in dem sie Regeln des Zugangs zu Dokumenten und Informationen definieren und den Rahmen für die PR öffentlicher Institutionen setzen“. Als Kriterien **demokratischer Informationspolitik** wertet *Brüggemann* zusätzlich das demokratische Mandat und lehnt Propaganda, Arkanpolitik und Marketing ab¹⁰¹, **effektive Informationspolitik** sieht er in der Kombination von politischer Führung (Leitung sieht Kommunikation als ihre zentrale Aufgabe), Entscheidungsspielräumen (Umsetzungspotenzial der PR), Ressourcen (Budget und Personal), Strategie (Konzeption, Recherche, Roadmap), Kooperation (Hebelwirkung durch Zusammenarbeit mit nationalen und regionalen Medien), Reichweite (Medien und Multiplikatoren) und professioneller Umsetzung (Mediengerechtigkeit und Zielgruppenorientiertheit) gegeben.¹⁰²

Den Versuch einer **Messbarkeit** der Intensität des informierenden Verwaltungshandelns, das nach *Michael Kloepfer* eine „stabilisierende und eine kompensatorische Funktion“¹⁰³ hat, unternahm *Alexander Voitl*: Das staatliche Verhalten müsse einer gewissen Planmäßigkeit und Zielgerichtetheit unterliegen und eine vertretbare Menge der eingesetzten Verwaltungsmittel sowie eine gewisse Form behalten.¹⁰⁴ Die Verwaltung sollte aber nicht nur auf rein betriebswirtschaftliche oder finanzielle Determinanten reduziert werden – eine rein formale Effizienz wäre laut *Dieter Kugelman* „ohne juristischen und schon gar ohne verfassungsrechtlichen Wert“ –, sondern **aufgabenbezogen** bestmöglich den vorgegebenen Zweck erreichen.¹⁰⁵ Wirtschaftsbetriebe können ihre Öffentlichkeitsarbeit selektieren, aber Staatskommunikation¹⁰⁶ muss immer die gesamte Bevölkerung ansprechen.¹⁰⁷ Da es sich um ein geschütztes Rechtsgut handelt, attestiert die gängige Dogmatik der gegebenen Einwirkung jedenfalls den Charakter eines Grundrechtseingriffs.¹⁰⁸

¹⁰¹ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 98

¹⁰² *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 103

¹⁰³ Staatliche Informationen würden in die Lücke zwischen den großen Aufgaben des Staates und den begrenzten „Zwangsmitteln“ zu ihrer Bewältigung treten, *Michael Kloepfer*, Staatliche Informationen als Lenkungsmittel, Berlin 1998, 9

¹⁰⁴ *Alexander Voitl*, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat: Zur Verteilung der Zuständigkeiten für Öffentlichkeitswarnungen im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1994, 23f

¹⁰⁵ *Dieter Kugelman*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 73

¹⁰⁶ zB Österreichischer Bundespressedienst, <http://www.bka.gv.at/site/5590/default.aspx>, 1. Oktober 2011

¹⁰⁷ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 74

¹⁰⁸ Warnungen und Empfehlungen wirken mittelbar, Dramatisierungen zB im Gesundheitsbereich kann als direkter Grundrechtseingriff bezeichnet werden, va liegt ein unmittelbarer Grundrechtseingriff vor, wenn den

1.5 Bewertung

Wir leben in einer Mediengesellschaft mit teilweise „greller“ Öffentlichkeit. Öffentlichkeit – mit Wissenschaft und Recht laut *Eberhard Schmidt-Aßmann* ein „sympathischer Dreiklang“: Wissenschaft als die Suche nach Wahrheit, Öffentlichkeit als das Ethos, Recht als Verpflichtung auf Gerechtigkeit.¹⁰⁹ Für *Walter Berka* ist die *res publica* die „strahlende Seite der Öffentlichkeit“¹¹⁰ - Kommunikation muss aber alle Faktoren, nicht nur die „strahlende Seite“ widerspiegeln und den objektiven Diskurs zum Ziel haben.

Klassische und Neue Medien spielen in der Kommunikation des dritten Jahrtausends die wesentlichste Rolle.

Bei beinahe allen von Anzeigen abhängigen Medien haben sich **Marketing und Redaktion** aus betriebswirtschaftlichen Gründen in unzulässiger Weise vermischt und zu einer **Ökonomisierung** zu Lasten des freien Journalismus geführt: Viele Magazine erscheinen gar nicht mehr unter einem Anzeigenschlüssel von 30% und mehr, das heißt mindestens drei von zehn Seiten sind Anzeigen, und „Supplemente“ (wie zB Gesundheits- und Reisebeilagen) geben zusätzlichen Spielraum für den Verkauf des einst freien Redaktionellen. Financiers erkennen auch die themenübergreifende Bedeutung, zB die Nutzung der Gesellschaftsberichterstattung (Society, Adabei etc), um Eigen-PR, auch unter Nutzung des vordergründigen Wohltätigkeitsgedankens, zu betreiben.

Eine Art „New Media Crossover“ mit einer Vermischung aus Artikel, Video, Fotos und Social Media hat ein ganz neues Lese- und Infotainmentverhalten bewirkt. Der Zugriff auf Archive ermöglicht ganz neue Wege der Recherche und des Rückblicks auf vergangene Inhalte, die früher viel rascher in Vergessenheit geraten wären. Applications, sogenannte **„Apps“**¹¹¹, haben sich zu einem neuen Gesamtdarstellungsmodul von Medien entwickelt. Die **Neuen Medien**, va das Web 2.0, mit ihrem „user generated content“, sind einerseits ein Beispiel gelebten realen Liberalismus, haben aber auch zu einem partiellen Voyeurismus geführt. Der

Bürgern ein „appellkonformes“ Verhalten aufgezwungen wird, *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 17

¹⁰⁹ *Eberhard Schmidt-Aßmann*, in: *Horst Dreier* (Hrsg): Rechts- und staatsrechtliche Schlüsselbegriffe: Legitimität-Repräsentation-Freiheit, Symposium für Hasso Hofmann zum 70. Geburtstag, Berlin 2005, 67

¹¹⁰ *Walter Berka*, Whistleblower and Leaks: Von den Schwierigkeiten das Amtsgeheimnis zu wahren, in: *Recht und Öffentlichkeit, Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat*, Wien 2004, 66

¹¹¹ „Trendbegriff“ für Softwareanwendungen für mobile Endgeräte und Dienste,

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/569838/app-economy-v2.html>, 1. Oktober 2011

Exhibitionismus stößt auf eine freiwillig gewählte, aus der Virtualität generierte „**Schattengesellschaft**“, die durch Netzwerkplattformen¹¹² schneeballartige Verbreitung findet und große Bedeutung in der Öffentlichkeitsdefinition gewonnen hat.

Wenn man von „Kontrollmechanismen“ spricht, ist damit nicht Zensur gemeint. Die journalistische Freiheit darf niemals gefährdet werden, aber auch in den Welten der Klassischen und Neuen Medien muss die **Bewusstseinsbildung Richtung Eigenverantwortung** Einzug halten. Ein „**Ethikcheck**“ und eine verpflichtende Ausbildung für Journalisten würden zu einer wertvollen Qualitätssteigerung führen. Warum nicht so etwas wie den Hippokratischen Eid der Ärzte, umgelegt auf Journalisten? Ihre Verantwortung für die Gesellschaft ist eine sehr große, und nicht jeder nimmt sie wahr.

¹¹² zB www.facebook.com , www.youtube.com, www.twitter.com

2 Transparenz in der Europäischen Union

2.1 Begriffsanalyse

„Die Verwaltung ist nicht transparent – und wird es auch nie sein“ – so pessimistisch wie *Johannes Masing* muss man die Zukunft zwar nicht sehen¹¹³, aber die **Öffentlichkeit und Offenheit des Staates** muss immer mit großer Verantwortung und behutsamer Vorsicht beurteilt und gepflegt werden. Für *Rudolf Feik* ist die rechtsstaatliche Demokratie der klar auf die Öffentlichkeit bezogene Staatstyp und auch von dieser abhängig, fast lyrisch beschreibt er es als demokratisches Grundanliegen: „Öffentlichkeit ist Voraussetzung als Produkt, Lebenselixier und Erkennungszeichen gleichermaßen.“¹¹⁴ Die Rolle des Bürgers im Verwaltungsverfahren ist stärker geworden und hat sich vom Rechtsunterworfenen zum selbstbewussten Rechtssubjekt entwickelt¹¹⁵. Echte „Staatsqualität“ kann erst durch Transparenz entstehen, die für *Johannes Pollak* und *Peter Slominski* eine „unabdingbare Voraussetzung für politische Systeme“ ist, da nur aus umfassenden Informationsfluss die volle außenwirksame Verantwortung des Entscheidungsträgers entsteht und ansonsten eine „Verselbständigung des politischen Systems“ und „Bürgerferne“ drohen.¹¹⁶

Die Gegenpole *Transparenz – Geheimhaltung* spielten in den politischen Prozessen der letzten Jahrhunderte der europäischen Vergangenheit eine wichtige Rolle. Auf Kisuaheli, einer Sprache Ostafrikas, heißt das Wort für Regierung „Sirikali“, was wörtlich übersetzt „Böses Geheimnis“ bedeutet, eine Konnotation, die ein Misstrauen des Volkes in die Regierenden seit Jahrhunderten widerspiegelt.¹¹⁷

Kaiser Karl VI. beispielsweise gab zu Beginn des 18. Jahrhunderts seinen Beamten klare Anweisungen zur Geheimhaltung.¹¹⁸ Wesentliches Element zur

¹¹³ *Ralf Gröschner, Johannes Masing*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin-New York 2004, 379

¹¹⁴ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 91

¹¹⁵ Die Verwaltungshandlung definiert sich auch nicht mehr nur durch die Legitimation, sondern auch durch die Akzeptanz, *Dieter Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, 14

¹¹⁶ *Johannes Pollak, Peter Slominski*, Das politische System der EU, Wien 2006, 183

¹¹⁷ *Hansjürgen Garstka*, Internationale Entwicklungen des Informationszugangsrechts, in: *Michael Kloepfer* (Hrsg.), Transparente Verwaltung, Berlin 2003, 67

¹¹⁸ Exemplarisch die Hofkammerinstruktion Kaiser Karls VI. vom 30. Dezember 1717 (Articulus VIII: „die rathschlüsse und allen in geheimb zu halten.... Das geheimbnus die seele aller wichtigen geschäften.....,die kräfte und nerven eines staats verborgen liegen....., alle unsere unter pflicht stehende cameralbeambte sollen sich hüten, derlei arcana negotiorum an die partheien kommen zu lassen....., es sollen auch umb mehrer

Weiterentwicklung des Transparenzgedankens war so wie bei vielen politischen und gesellschaftlichen Prozessen die **Aufklärung**. „Aufklärung zielt auf Wahrheit durch Klarheit“¹¹⁹: Der gebildete und kritischere Bürger war nicht mehr bereit, alle vorgegebenen Strukturen des Adels und des Monarchen von Gottes Gnade ungefragt zu akzeptieren. Die Öffentlichkeit erwachte und drängte nach Information und Partizipation. Während in Frankreich die unvergleichliche Präpotenz und der Hedonismus der regierenden Bourbonen, gepaart mit völlig intransparenten Exekutiv- und Justizabläufen wie der Geheim- und Kabinettsjustiz¹²⁰, zur Explosion der **Französischen Revolution** – nach *Hans-Ulrich Thamer* ein „Laboratorium der Moderne“¹²¹ – führte, wurden in Österreich zwar keine große Reformen zur Transparenz gesetzt, aber in nüchternem Eigeninteresse und aus Sorge vor einer Revolution war man nicht so blind für mögliche „kochende“ Entwicklungen in der Bevölkerung: Der „Reformkaiser“ Joseph II. (1765 – 1790) gründete eine eigene Geheimpolizei zur Erkundung der Stimmung im Volk¹²² und mischte sich sogar selbst als „Graf Falkenstein“ unerkannt unter die Bürger¹²³. Seine Strategie: Absolutismus, aber aufgeklärt¹²⁴. Sein Leitmotiv „Alles für das Volk, aber nichts durch das Volk“ konnte aber die aufbrechenden Transparenzanforderungen nicht aufhalten¹²⁵, die sich in der „März-Revolution“ 1848 gegen das „**System Metternich**“ von Polizeistaat, Verbot von Kritik am System und Zensur sämtlicher Publikationen¹²⁶ – das unter dem

sicherheit willen weder partheien noch deren herren ihre diener in die kanzlei gelassen, viel weniger ihnen zu denen canzleitischen zu sitzen, in der canzlei oder buchhaltereie zu schreiben und in denen schriften umbzuklauben gestattet und diesfalls von allen unseren rächen secretariern buchhaltern registratorm expeditorm ein wachtsambes aug getragen werden“, zitiert von *Wolfgang Mantl*, Verwaltung im politischen System Österreichs, in: *Herbert Kraus* (Hrsg), Politik und Verwaltung, Wien 1981, 50

¹¹⁹ *Werner Schneiders*, Das Zeitalter der Aufklärung, München 2008, 7

¹²⁰ *Christian von Coelln*, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, Tübingen 2005, 60

¹²¹ Die Französische Revolution wurde auch als „Motor des Verfassungswandels und der Entstehung liberaler politischer Kulturen“ gesehen, die den Beginn der Grundlagen einer bürgerlich-individualistischen Eigentums- und Gesellschaftsverfassung schuf und den „Durchbruch zur politischen Freiheit erkämpfte“, *Hans-Ulrich Thamer*, Die Französische Revolution, München 2004, 7

¹²² Mit der „Zentralen Polizeihofstelle“ wurde die Kommandostruktur in Wien zentralisiert und die Länder verloren die Oberaufsicht über die Geheimpolizei, *Bernhard Michael Buchmann*, Hof-Regierungsstadtverwaltung – Wien als Sitz der Österreichischen Zentralverwaltung von den Anfängen bis zum Untergang der Monarchie, Wien 2002, 77

¹²³ *Andreas Freye*, Die Josephinischen Reformen in Österreich unter Maria Theresia und Joseph II. mit dem Schwerpunkt der Kirchenreform, München 2006, 34

¹²⁴ Im „Aufgeklärten Absolutismus“ löste ein neues säkularisiertes Herrscherverständnis die Idee des Gottesgnadentums ab: Reformwilligkeit und Dienst am Untertan waren neue Definitionen und Zielsetzungen, aber nicht unter Aufgabe der monarchischen Erbmacht durch demokratisch-parlamentarische Entscheidungs- und Machtwechselprozesse, *Elisabeth Fehrenbach*, Vom Ancien Régime zum Wiener Kongress, München 2008, 55

¹²⁵ Kritisch: *Siegfried Jüttner*, *Jochen Schlobach* (Hrsg), Europäische Aufklärung(en) – Einheit und nationale Vielfalt, Hamburg 1992, 9

¹²⁶ *Richard Saage*, Demokratietheorien, Wiesbaden 2005, 171

Begriff „Biedermeier“¹²⁷ kurzfristig noch das Ruhebedürfnis gewisser (Ober-) Schichten befriedigen konnte – entluden.¹²⁸ Im deutschen Liberalismus des Vormärz erhob *Carl Theodor Welcker* den Terminus „Öffentlichkeit“ hymnisch zur „allein durchgreifenden sichernden Kontrolle und Garantie gegen den Missbrauch und nachlässige, untreue, verfassungswidrige Anwendung der politischen Gewalt der Regenten, Stände, Beamten und Bürger“.¹²⁹

Die weltweiten Erschütterungen des 1. und 2. Weltkrieges führten zwar zu einer umfassenden faktischen Verschiebung der internationalen Mächteverhältnisse, brachten aber eher einen Rückschritt der Transparenz: Zu Beginn des 20. Jahrhunderts und durch den 1. Weltkrieg erlebten Geheimdienste und Spionage eine größere Blüte denn je¹³⁰, und die angespannte bevorstehende Kriegssituation gab Raum zur Ausrede des „Notstandes“ und der immer mit diesem Zustand verbundenen Option der Durchsetzung diktatorähnlicher Maßnahmen. So sprach Kaiser Wilhelm II.: „Kommt es zum Kampf, so hören alle Parteien auf! Ich kenne keine Parteien mehr; wir sind heute alle deutsche Brüder und nur noch deutsche Brüder.“¹³¹

Die Wirren der Zwischenkriegszeit führten dann überhaupt zur Katastrophe des totalitären nationalsozialistischen Regimes in Deutschland und zahlreicher anderer faschistischer Staatsstrukturen in Europa, aber auch des kommunistischen Totalitarismus in der Sowjetunion, wo eine Transparenzdiskussion schon eine inhaltliche „Delikatesse“ dargestellt hätte und nach der organisatorischen Gleichschaltung des Bürgers völlig unmöglich war. Das Trauma des zweiten „Großen Krieges“ mit rund 55 Millionen Toten war 1957 der Grundstein für die Versöhnung zwischen Deutschland und Frankreich und den Aufbau Europas durch die Römer Verträge mit der Montanunion der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen

¹²⁷ Die Biedermeier-Zeit war geprägt vom Ausweichen vor dem öffentlichen Druck ins Private und wurde als „bürgerlich gewordene deutsche Bewegung, deren Heiterkeit oft auf einem dunklen Urgrund der Schwermut erwuchs“ mit der Idylle der patriarchalischen Familie beschrieben, *Bengt Algot Sorensen*, *Geschichte der deutschen Literatur*, München 2002, 18

¹²⁸ Vision der Revolution von 1848 war die Emanzipierung der Gesellschaft, die Befreiung von den Eingriffen des Staates und der Übergang von der ständischen zu einer selbstbewussten bürgerlichen Gesellschaft, die im Sinne der Transparenz Einblick und Partizipation in die Organisations- und Entscheidungsprozesse verlangten, *Dieter Hein*, *Die Revolution von 1848/49*, München 2007, 9

¹²⁹ *Carl Theodor Welcker*, *Öffentlichkeit*, in: *Carl von Rotteck, Carl Theodor Welcker*, *Staatslexikon oder Encyklopädie der Staatswissenschaften*, Altona 1841, 273

¹³⁰ *Wolfgang Krieger*, *Die historische Entwicklung der Kontrolle von Geheimdiensten*, in: *Wolbert K. Smidt, Ulrike Poppe, Wolfgang Krieger, Helmut Müller-Enbergs* (Hrsg), *Geheimhaltung und Transparenz - Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich*, Berlin Münster 2007, 17

¹³¹ *Zweite Balkonrede Wilhelms II.*, Berlin, 1. August 1914

Atomgemeinschaft.¹³² Die Entwicklung der Transparenz in der Europäischen Union wird in den nachfolgenden Kapiteln ausführlich beschrieben.

In jüngster Vergangenheit wurde im **arabischen Raum** vor Augen geführt, dass **Transparenz durch Nutzung moderner Technologien und Social Media** ganze Diktaturen stürzen kann: Beginnend mit der Selbstanzündung eines jungen Tunesiers im Dezember 2010 wuchsen Großproteste im ganzen Land, die von „Digital Natives“ durch Social Networks wie Facebook und Twitter weiterverbreitet wurden und schließlich zum Rücktritt von Präsident Zine El Abidine Ben Ali führten. Die Revolution schwappte dann auch auf Ägypten über, wo der Chef von Google Egypt Leitfigur der Widerstandsbewegung wurde und die durchs Internet vernetzte Volksbewegung Präsident Hosni Mubarak zum Abdanken zwang. Beinahe der gesamte arabische Raum (Libyen, Jemen und Syrien) wurde daraufhin von Unruhen erfasst und brachte die bisherigen autoritären Systeme zum Sturz oder zumindest ins Wanken. Diese undemokratischen Staatsführungen hatten mit Korruption, Medienkontrolle und Intransparenz agiert, durch die Neuen Medien konnte aber der Informationsfluss zum Volk und der Bürger untereinander nicht mehr gestoppt und vollends kontrolliert werden.¹³³

Matthias Jestaedt sprach „**Arcana imperii**“¹³⁴ und Staatsräson überhaupt die „Sprecherrolle“ ab, sobald die „Öffentlichkeit die staatstheoretische Bühne betritt“.¹³⁵ Machthaber schätzen es nicht, in aller Öffentlichkeit nachgeben zu müssen. Im europäischen Zusammenhang ist es auch eine beliebte Vorgangsweise, für innenpolitische Fehlentwicklungen Brüssel verantwortlich zu machen. In den parlamentarischen Abläufen sind die Entscheidungen oft in den Ausschüssen schon getroffen und im Plenarsaal werden dann nur mehr „Fensterreden“ gehalten.¹³⁶ Der

¹³² *Britta Kuhn*, EU-Leitfaden für Unternehmen, Wiesbaden 2010, 17

¹³³ JMC Info „Social Media & Revolutionen im arabischen Raum“, http://josefmantl.com/wp-content/uploads/JMC-Info_Social-Media-und-Revolutionen.pdf, 2. März 2011

¹³⁴ Lateinisch: „Geheimnisse des Reiches“

¹³⁵ Der sich entwickelnde und festigende Verfassungsstaat wirke Arkandiplomatie, Geheimpolitik oder Kabinettsjustiz entgegen, *Matthias Jestaedt*, Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit, Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen 2001, 214

¹³⁶ Vgl. *Wolfgang Kahl*, Das Transparenzdefizit im Rechtsetzungsprozess der EU, Heidelberg 1996, 224 (235 und 237): „... Kann eine permanente und weitgehende Öffentlichkeit ... schnell zu Konfusion, Überforderung und Übersättigung beim Bürger führen. Dies hätte zwei gleichermaßen negative Konsequenzen: Der Bürger würde möglicherweise insgesamt dem politischen Prozess den Rücken zukehren oder die Debatten und Unterredungen würden weniger sachbezogen-konkret, dafür aber populistischer und emotional-aufgeladener im Sinne der berühmten Reden „zum Fenster hinaus“... Trägt man dem faktischen Bedarf nach interner Vorabklärung, Abstimmung und nach einem hinreichenden Spielraum für Kompromisse... nicht ausreichend Rechnung, so läuft man Gefahr, eine Scheinöffentlichkeit zu kreieren, die materiell entkernt ist, sodass alle wichtigen Sachentscheidungen bereits zuvor in inoffiziellen Gremien und Hinterzimmern getroffen wurden und der Allgemeinheit schließlich nur mehr eine „Politshow“ via Medien verkauft wird.“

Grad der Transparenz steht immer im Spannungsverhältnis der Kontrolle von Verwaltungsorganen und objektiver Information der Bürger einerseits und der Sorge um Effektivitätsverlust und Verletzung von Geheimhaltungsinteressen andererseits. Der informierte Bürger soll Partner des transparenten Staates sein – so sieht es auch *Ernst-Wolfgang Böckenförde*: „Erst eine offen gehaltene Information über Geschehnisse, Vorschläge und Programme, ein Austausch von Ansichten und Meinungen setzt die Bürger instand, das politische Bestimmungsrecht, welches die Demokratie ihnen verleiht, auch umzusetzen und aktiv wahrzunehmen. Demokratie mit abgeschotteter Information, Demokratie ohne die Möglichkeit öffentlicher Meinung kann nicht bestehen; sie bleibt Fassade für einen anderen politischen Gehalt.“¹³⁷ In Österreich versucht man beispielsweise mit einer **Transparenzdatenbank**, aus politischen Überlegungen und aufgrund der Vorgabe der EU, „die EU-finanzierten und EU-kofinanzierten Beihilfemaßnahmen im Agrar- und Fischereibereich im Internet zu veröffentlichen“, nachzukommen und damit auch die „von der Landwirtschaft geforderte Transparenz auch im Bereich der Umweltförderung herzustellen“.¹³⁸ Im Rahmen der politischen Diskussion wurde im Jahr 2010 die Forderung nach Erfassung sämtlicher Förderungen auf Bundes- und Landesebene erhoben, die 2011 in den Beschluss des **Transparenzdatenbankgesetzes** (TDBG) mündete.¹³⁹ Die Umsetzung dieses Gesetzes gestaltet sich jedoch nach wie vor aufgrund der intensiven föderalen Struktur Österreichs als schwierig.

„Transparency on stage“ - *Peter Gerlich* brachte in Bezug auf eine Zone der Öffentlichkeit und Transparenz den treffenden Vergleich mit einer Theatersituation, in deren Analogie die Bühne die „Arena des Öffentlichen“ ist, auf der die Diskurse und Diskussionen ablaufen, aber im Kontrast und Gegensatz zum Publikum (das partiell sogar mit Desinteresse und Verständnislosigkeit folgt) gibt es einen Bereich hinter der Bühne, wo die wirklichen Entscheidungen vorbereitet, getroffen und vollzogen werden: Der eigentliche Ort der Machtanwendung, der sich eben nicht in der Öffentlichkeit abspielt. *Gerlich* forderte die „Demokratie als Diskussion“ durch vermehrte politische Bildung und Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung, die durch transparente Vorgänge vom Passivbürger zum Aktivbürger auf europäische

¹³⁷ *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts Band 1, Heidelberg 1987, 887

¹³⁸ <http://www.transparenzdatenbank.at>, 25. September 2011

¹³⁹ http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00940/index.shtml, 30. Oktober 2011

Ebene gewandelt werden: „Es gibt zwar eine öffentliche Diskussion innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Hinterbühne ist aber weit bis nach Brüssel ausgedehnt und in ihr werden unter Beachtung bestimmter Regeln und ohne große Öffentlichkeit (jedenfalls ohne Öffentlichkeit, die wirkungsvoll bis in die Bereiche des Publikums der Mitgliedstaaten transportiert wird) Entscheidungen gefällt, die alle betreffen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine zwar noch nicht beunruhigende, aber doch wachsende Unzufriedenheit mit der Politik und mit den Einrichtungen der Europäischen Union auf diesen Umstand zurückgeführt werden muss.“¹⁴⁰ Europa muss sich durch seine Offenheit legitimieren und der Bevölkerung vertraute Institutionalisierung vermitteln.

2.1.1 Geheimnisschutz

Veröffentlichungen können sich immer mit anderen Interessen am Geheimnisschutz reiben: Natürliche und juristische Personen als Rechtsträger können Informationen haben, deren Publizierung das Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis¹⁴¹ angreifen könnte, wobei personenbezogene und private Daten besonders heikel sind. Ein gewisser Geheimnisschutz ist *va in* Anbetracht zeitlicher, finanzieller und organisatorischer Effektivität der Verwaltung immer notwendig, aber *Dieter Kugelman* mahnte zu Recht: „Die Verwaltung darf sich nicht hinter dem Datenschutz verstecken.“¹⁴²

Der Geheimnisschutz hat eine eigene Rolle in der Analyse von Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit, die *Walter Berka* als „Kehrseite der demokratischen Öffentlichkeitspflicht“ darstellte, weil er die nicht-öffentliche Seite repräsentiert: „Nicht mehr das hohe Pathos der Publizität ist das Leitmotiv, sondern das Verbergen und das Verborgene, das sich unausweichlich verdächtig macht, und in dem nach dem Urteil Vieler noch die letzten Reste des Obrigkeitsstaates beharrlich weiter leben, und zwar eines überholten Obrigkeitsstaates, der die *arcana imperii* in kleinlich-

¹⁴⁰ *Peter Gerlich*, Grenzen der politischen Öffentlichkeit, in: *Erwin Bader* (Hrsg), Die Macht des Geistes, Festgabe für Norbert Leser zum 70. Geburtstag, Frankfurt/Main Wien 2003, 330ff

¹⁴¹ Nicht nur Veröffentlichungen über technische „hard facts“ bei einem Verfahren über einen Anlagenbau könnten der Konkurrenz wertvolle Informationen liefern, sondern auch schon der elektronische Datentransfer wie E-mails, CD's oder USB Sticks.

¹⁴² *Dieter Kugelman*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, 23

ängstlicher Weise vor den Blicken des Publikums verborgen hat.“¹⁴³ Trotz verschiedener Ausgestaltung ist in allen Staaten Europas die **amtliche Verschwiegenheitspflicht** noch fester Bestandteil öffentlichen Verwaltungshandelns, für *Robert Walter* war sie in den Siebzigern des vorigen Jahrhunderts überhaupt noch „Grundsatz für die gesamte Vollziehung.“¹⁴⁴ Die Verschwiegenheitspflicht sollte aber die „begründungsbedürftige Ausnahme“ (*Walter Berka*) darstellen¹⁴⁵, in einer Rechtsordnung die sich im „Spannungsfeld von Geheimnisschutz und Öffentlichkeit nicht einseitig auf die eine oder andere Seite schlägt, weil sie beides schützt, die Herstellung von Öffentlichkeit und den Schutz von Geheimnissen“ – es gäbe sogar „gute Gründe zur Intransparenz“, gerade wenn es um Entscheidungsfindung, einheitliche Selbstdarstellung oder das Ziel, nicht die gesamte Verwaltungstätigkeit wie in einem „Goldfischglas“ unter unmittelbarer Beteiligung der Öffentlichkeit durchzuführen, geht.¹⁴⁶ In ein ähnliches Horn stieß *Matthias Jestaedt*, der Nichtöffentlichkeit, Vertraulichkeit und Geheimhaltung nicht gleich Inkompatibilität mit einer rechtsstaatlichen Demokratie unterstellen wollte, und Geheimhaltung zwar als rechtfertigungsbedürftig, aber nicht sofort als unstatthaft zurechtrücken wollte.¹⁴⁷ Als Einordnung definierte er modale und materielle Geheimhaltungsgründe zur Rechtfertigung von Nichtöffentlichkeit: Bei ersteren könnte sonst eine Aufgabenerfüllung nur erfolglos absolviert werden und würde damit zur „inhaltsindifferenten Funktionsbedingung“¹⁴⁸, zweiteere sollten Beeinträchtigungen durch Publizität¹⁴⁹ verhindern.¹⁵⁰ *Rudolf Feik* aber kritisch:

¹⁴³ *Walter Berka*, Whistleblower and Leaks: Von den Schwierigkeiten das Amtsgeheimnis zu wahren, in: *Recht und Öffentlichkeit, Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat*, Wien 2004, 67

¹⁴⁴ *Robert Walter*, *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, Wien 1972, 405

¹⁴⁵ Qualifizierte Geheimhaltungsinteressen sind laut Art 20 B-VG: Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, die Interessen der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, das Interesse an der Vorbereitung einer Entscheidung oder schließlich um das überwiegende Interesse einer Partei (gemeint ist das jeder Bürger als Verfahrenspartei).

¹⁴⁶ *Walter Berka*, Whistleblower and Leaks: Von den Schwierigkeiten das Amtsgeheimnis zu wahren, in: *Recht und Öffentlichkeit, Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat*, Wien 2004, 81

¹⁴⁷ *Matthias Jestaedt*, *Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Tübingen 2001, 220

¹⁴⁸ *Jestaedt* nannte hier Vertraulichkeit als Voraussetzung der Wissenserhebung im „forum externum“ (zB Telefonüberwachung, Lauschangriff oder Razzia), Vertraulichkeit der Kontrollstrategie als Ausgleich für begrenzte Kontrollkapazität (zB mit Stichproben, die aber nur mit Geheimhaltung erfolgreich sind), Abwehr von Ablaufstörungen bei der Willensbildung im „forum internum“ (um Fremdeinblick und Fremdeinfluss außerhalb des Staates zu verhindern) und die partielle Intransparenz als unverzichtbarer Bestandteil der Außen- und Selbstdarstellung des Staates (zur Sicherung von Kontinuität, Identität und Stabilität des staatlichen Systems).

¹⁴⁹ Als Untergruppen materieller Geheimhaltungsgründe nannte *Jestaedt* die Wahrung staatlicher Existenz und Identität (zB Geheimdienstaktivitäten, Aktenklassifizierung oder Strafbewehrung für Staatsgeheimnisverrat), Wahrung der funktionellen Binnendifferenzierung des Staates (der primäre Rechtswert „Wahrung staatlicher Binnendifferenzierung“ würde das materielle Komplement zum modalen, sekundären Rechtswert „Abwehr von

„Völlige Geheimhaltung staatlicher Vorgänge wird in der Regel jedenfalls undemokratisch sein“¹⁵¹, und der Verwaltung als „legitimationspflichtiger Staatsgewalt“ vorgehend: „Die Verwaltung ist von Verfassungen wegen zu informierender Publizität aufgefordert. Verwaltung in der Demokratie muss deshalb transparent sein.“¹⁵² Transparenz darf nicht von „Hindernissen in der Praxis verstellt werden“ - *Michael Brüggemann* warnt zB vor „zeitlicher und örtlicher Unerreichbarkeit“ (wie Archive an entfernten Orten mit kurzen Öffnungszeiten oder teuren Zugangsgebühren), „Kodierung“ in schwer verständlicher Expertensprache oder bei internationalen Organisationen mangelnde Übersetzungen von Texten in die Muttersprache des Bürgers.¹⁵³

Ein absoluter „Supergau“ jeder Geheimhaltungsbestrebungen waren die **Wikileaks-Veröffentlichungen**¹⁵⁴, begonnen mit dem Video über die Erschießung irakischer Zivilisten aus amerikanischen Apache-Hubschraubern über einer Vorstadt von Bagdad¹⁵⁵ bis hin zur Veröffentlichung über 250.000 amerikanischer diplomatischer Protokolle, die oft kein gutes Haar an verschiedenen internationalen Politikern ließen (so wurden Angela Merkel als „Teflon-Kanzlerin“, Guido Westerwelle als „eitel und inkompetent“, Silvio Berlusconi als „unfähig“ oder Hamid Karzai als „schwache Persönlichkeit“ bezeichnet¹⁵⁶). US-Außenministerin Hillary Clinton kritisierte sie scharf als „Angriff auf die internationale Gemeinschaft, auf die Bündnisse und Partnerschaften, die Gespräche und Verhandlungen im Interesse der globalen Sicherheit und des wirtschaftlichen Wachstums“ und drohte „aggressive Schritte, um jene zur Rechenschaft zu ziehen, die diese Informationen gestohlen haben“, an.¹⁵⁷ Das Ziel von Wikileaks war ein überaus hohes Maß an Transparenz und Information durch die Veröffentlichung extrem heikler, anonym erhaltener Dokumente, deren

Ablaufstörungen bei staatsinterner Willensbildung“ bilden) und Wahrung von Individualität und Personalität (zB Privatsphäre).

¹⁵⁰ *Matthias Jestaedt*, Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit, Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen 2001, 222f

¹⁵¹ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 92

¹⁵² *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 100

¹⁵³ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 84

¹⁵⁴ <http://www.wikileaks.ch>, 14. Mai 2011

¹⁵⁵ <http://www.youtube.com/watch?v=8sC2YDi1eVM>, 16. Jänner 2011

¹⁵⁶ <http://www.stern.de/tv/stern/tv/wikileaks-skandal-politiker-werden-blossgestellt-1629324.html>, 16. Jänner 2011

¹⁵⁷ http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/hillary-clinton-usa-droht-informanten-fuer-wikileaks_aid_577049.html, 16. Jänner 2011

Authentizität davor überprüft, aber nicht gewertet wurde.¹⁵⁸ Die Gründer und Mitarbeiter, die ihre Transparenzbemühungen mit Repressionen und beruflichen Nachteilen büßen mussten, sahen **open governance** als unverzichtbaren Bestandteil von good governance, nicht nur in autoritären Regimen, sondern in sämtlichen Regierungssystemen. Während bei der teilweise fragwürdigen Online-Enzyklopädie Wikipedia¹⁵⁹ Nutzungsbeschränkungen und eigentümliche Administratorenstrukturen vorliegen, haben die Benutzer bei Wikileaks alle Redaktionsmöglichkeiten, können durch ihre Bewertung die verschiedenen Berichte in ihrer Wichtigkeit positionieren und schaffen damit eine freie und anonyme, „natürlich-organische“ Evaluierung der Dokumente.¹⁶⁰ Der Wikileaks Frontman, der Australier Julian Assange¹⁶¹, musste sogar ins Gefängnis, aber nicht wegen des Vorwurfs unerlaubter Datenweitergabe, sondern der sexuellen Nötigung und angeblichen Vergewaltigung zweier Frauen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Dissertation war noch nicht geklärt, ob die Vorwürfe in dieser Form stimmten, in der Öffentlichkeit entstand aber durchaus der Eindruck eines Racheaktes an diesem „Robin Hood“ der Transparenz. Das Ziel der Wikileaks ist **transnationale politische Öffentlichkeit**, deren Umsetzung aber meines Erachtens überzogen wurde. Digitale Transparenz ist begrüßenswert, darf aber nicht völlig einen teilweise einfach notwendigen Geheimnisschutz des Politik-Managements unmöglich machen.

2.1.2 Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Für den Juristen sind **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit** untrennbar miteinander verbunden. Noch vor dem Lissaboner Vertrag wurde dieses „Duo“ schon 1997 im Amsterdamer Vertrag ausdrücklich als „Europäische Verfassung“ artikuliert.¹⁶² Schon das dem Begriff Demokratie evolutionär zugrunde gelegte griechische Wort

¹⁵⁸ *Andreas Schmidt*, Transparenz zur Korruptionsbekämpfung durch E-Government, in: *Stephan Jansen, Eckhard Schröter, Nico Stehr* (Hrsg), Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen, Wiesbaden 2010, 392

¹⁵⁹ www.wikipedia.org, 16. Jänner 2011

¹⁶⁰ *Severin Toberer*, Wikileaks, in: *Lutz Krebs, Stefanie Pfändler, Corinna Pieper*, Globale Zivilgesellschaft, Norderstedt 2009, 222

¹⁶¹ http://www.spiegel.de/thema/julian_assange, 16. Jänner 2011

¹⁶² „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der *Demokratie*, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der *Rechtsstaatlichkeit*“, Art 6 (1) EUV

„Demos“¹⁶³ gibt das Erfordernis der breiten Mitwirkung aller vor, das sich beim demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungsstaat in der Bezeichnung als „Beteiligungsstaat“¹⁶⁴ wiederfindet. Die inhaltliche und reale Kraft dieser beiden „Säulen“ stärkt sich wechselseitig, *Feik* bezeichnete das Öffentlichkeitsprinzip gar als das „Element“ dieser beiden Kräfte.¹⁶⁵ Die Kommunikations- und Informationstätigkeiten müssen so flüssig wie möglich sein, damit, wie *Dieter Kugelman* meinte, die verfahrensrechtliche Funktion der Informationsrechte im Zusammenwirken mit den „Staatsfundamentalnormen von Demokratie und Rechtsstaat“ eine Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens bewirke.¹⁶⁶

Der Stellenwert der Transparenz ist im nationalen und europäischen Gemeinwesen unbestreitbar; alle Ziele und Strategien bezüglich „**Bürgernähe**“ werden nur wirken, wenn sie dem Prinzip der Transparenz unterworfen sind.

Als Pflicht zur Nachbesserung und Fortschreibung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf Gemeinschaftsebene besteht ein **Optimierungsgebot**, da in der Entwicklung ständig Lücken entstehen: zB wurden mit der Einheitlichen Europäischen Akte das Verfahren zur Zusammenarbeit¹⁶⁷ und mit dem Maastrichter Vertrag das Mitentscheidungsverfahren¹⁶⁸ „nachjustiert“.¹⁶⁹

2.1.3 Öffentlichkeitserfordernisse eines Rechtsstaates

„Eine lebendige Demokratie setzt eine lebendige Öffentlichkeit voraus“ – *Dieter Kugelman* sah die Verwirklichung der Demokratie nur in der Öffentlichkeit.¹⁷⁰ Der demokratische Rechtsstaat braucht scharf und klar formulierte Öffentlichkeitsgebote, wie sie auch *Rudolf Feik* forderte: Das Legalitätsprinzip als zentrales Kernstück des Rechtsstaatsprinzips und das formelle Gesetz, va das Verwaltungsverfahrensrecht, seien „zentrales Steuerungsinstrument“, das Publizität zur kontrollierenden und damit

¹⁶³ Altgriechischer Begriff für Gemeinde, wurde dann aber der allgemeine Begriff für „Volk“

¹⁶⁴ *Matthias Jestaedt*, Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit, Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen 2001, 215

¹⁶⁵ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 92

¹⁶⁶ *Dieter Kugelman*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, 63

¹⁶⁷ Art 252 EGV

¹⁶⁸ Art 251 EGV

¹⁶⁹ *Thomas Giegerich*, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung, Berlin 2003, 1020

¹⁷⁰ *Dieter Kugelman*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, 7

gewaltenhemmenden Wirkung der Rechtsverwirklichung brauche.¹⁷¹ Ohne diese wäre es keine rechts-, sondern nur polizeistaatliche Ordnung des öffentlichen Lebens: „Die Kundmachung von Rechtsnormen ist ein Wesensmerkmal eines Rechtsstaats“. *Feik* determinierte aber die Öffentlichkeit nicht nur als moralisches Gebot, sondern sprach der Rechtsnorm ohne Kundmachung/Verkündung/Zustellung unter Verweis auf die Gesetzeslage¹⁷² überhaupt ihre Wirksamkeit ab.¹⁷³ Die Gesetze dürften nicht unverständlich sein und dann realiter nur von Experten verstanden werden, **Normenklarheit und Normenpublizität** seien aus dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip resultierende Verpflichtungen.¹⁷⁴ Bürger sollten wegen des auf dem Gleichheitssatz bauenden **Gleichbehandlungsgebots** darauf vertrauen können, dass „gleiche Tatbestände gleich behandelt werden“ – die transparente Verwaltung soll **Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit** des staatlichen Handelns gewährleisten.¹⁷⁵

Die Thematik beschäftigte die Rechtsliteratur und Rechtsdiskussion durchgehend und vielfältig: *Dieter Kugelman* erhob die **Publizität** zum **Kontrollinstrumentarium der Verwaltung**¹⁷⁶, *Arno Scherzberg* erhoffte von der „kontrolltheoretischen Diskussion“ eine „präventive und edukatorische Wirkung“.¹⁷⁷ Wenn Publizität dem Bürger dient, verknüpft *Michael Brüggemann* das Prinzip Öffentlichkeit mit jenem der Transparenz und spannt den Bogen bis zum „Raum sozialer Interaktion“.¹⁷⁸ Jedenfalls müsse aber ein starker **Rechtsschutz**, erwachsen aus dem Rechtsstaatsprinzip, gewährleistet sein.¹⁷⁹ Als **Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung**, unter „Betonung von intendierter Effektivität des Planfeststellungsverfahrens“, nannte *Andreas Fisahn* die „Information der Behörde, Kontrolle und Transparenz, Effektivitätssteigerung der Verwaltung, Integration und Ausgleich sowie vorgelagerten Grundrechtsschutz und Gewährung rechtlichen Gehörs.“¹⁸⁰

¹⁷¹ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 114

¹⁷² Art 49 (1), 89 (1), 129a (3) B-VG, Art 6 (1) EMRK

¹⁷³ Die Publizierung sei unverzichtbarer Bestandteil der förmlichen Rechtssetzung und Geltungsvoraussetzung für Rechtsnormen, *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 115

¹⁷⁴ *Arno Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000, 321

¹⁷⁵ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 116

¹⁷⁶ „Konzeption der dezentralen Kontrolle“, *Dieter Kugelman*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, 93ff

¹⁷⁷ *Arno Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000, 330

¹⁷⁸ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 69

¹⁷⁹ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 121

¹⁸⁰ *Andreas Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen 2002, 209

2.2 Ausformungen der Transparenzregelungen

2.2.1 Transparenz als allgemeiner Rechtsgrundsatz

Der Anspruch auf Transparenz ist ein Individualgrundrecht und in Anlehnung an **Art 10 EMRK** als umfassendes Kommunikationsgrundrecht zu sehen: **Jeder hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung**¹⁸¹ und auf freien Empfang von Informationen. Die amerikanische Verfassung verankerte das Recht auf Meinungsfreiheit auch in ihrer „Bill of Rights“.¹⁸² Aber schon die EMRK sah **Ausnahmen** vor, eine Thematik, die noch wesentlicher Bestandteil der Analysen dieser Dissertation sein wird.¹⁸³ Denn laut EMRK können Pflichten und Verantwortung für diese Meinungsfreiheit bewirken, „dass sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie im Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind“.¹⁸⁴ Dieser „Schrankenvorbehalt“ muss überzeugend nachgewiesen werden und darf keinen übermäßigen Eingriff darstellen.¹⁸⁵ Der Art 10 EMRK verknüpft sich mit einem allgemeinen **Öffentlichkeitserfordernis**, dessen Schutzzwecke *Rudolf Feik* als den Parameter und die Grenze möglicher staatlicher Einschränkungen stilisierte.¹⁸⁶ Art 10 EMRK schaffe eine „passive Informationsfreiheit“, die aber auch

¹⁸¹ Art 10 (1) EMRK

¹⁸² Originaltext des 1. Zusatzes zur Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.“ 1791 wurde das „First Amendment“ verabschiedet, das dem Kongress die Einschränkung der Meinungsfreiheit verbietet, http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm, 1. Oktober 2011

¹⁸³ Siehe Kapitel 2.3.1.6 - Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten, 6. Dezember 1993

¹⁸⁴ Art 10 (2) EMRK

¹⁸⁵ *Friedrich Schoch*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, in: *Friedrich Schoch, Hans-Heinrich Trute*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung – Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Osnabrück vom 1. bis 4. Oktober 1997, Berlin 1998, 195

¹⁸⁶ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 127

das „aktive Erschließen von Informationsquellen“ inkludiert¹⁸⁷ und damit Transparenz und Dokumentenzugang als allgemeinen Rechtsgrundsatz historisch untermauert. So garantieren nach *Felix Ekardt* das Rechtsstaatsprinzip die Berechenbarkeit, Vorhersehbarkeit und Transparenz des Staatshandelns und das Demokratieprinzip eine „ausreichende Rückbindung an das Volk“.¹⁸⁸

2.2.2 Erklärungen

Nach außen hin stellt eine „**Erklärung**“ ein weniger verbindliches Instrument dar, weshalb die ersten Umsetzungen der Transparenzproblematik nicht vertraglich (also primärrechtlich), sondern über Erklärungen erfolgten.¹⁸⁹

Eine beschleunigende Wirkung hatte die „Erklärung Nr. 17 zum Recht auf Zugang zu Informationen“¹⁹⁰, die dem **Maastrichter Unionsvertrag** vom 7. Februar 1992¹⁹¹ beigelegt wurde und der Kommission empfahl, dem Rat spätestens 1993 einen Bericht vorzulegen, wie die **Dokumente** der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden können – *Jürgen Bröhmer* meinte, dass damit der Begriff der Transparenz Eingang in den „erweiterten Kreis des Primärrechts“ gefunden hatte.¹⁹² Schon davor war der Ruf nach mehr Transparenz des Apparates der Gemeinschaft immer lauter geworden, da die undurchschaubaren Rechtsetzungs- und politischen Verfahren eine europaweite EU-Skepsis verstärkten. Auch der Maastrichter Vertrag wurde nur zögernd ratifiziert (in Dänemark musste 1992 sogar zweimalig eine Volksabstimmung abgehalten werden)¹⁹³, trat aber am 1. November 1993 in Kraft. Der rein wirtschaftliche Zweck der Europäischen Union sollte durch diesen „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) in den Hintergrund treten und als zwei der fünf Hauptziele eine „Stärkung der demokratischen Legitimität der Organe“ und eine

¹⁸⁷ *Rudolf Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007, 128

¹⁸⁸ *Felix Ekardt*, Information, Partizipation, Rechtsschutz. Prozeduralisierung von Gerechtigkeit und Steuerung in der Europäischen Union, Münster 2004, 188

¹⁸⁹ „Eine schriftliche Erklärung ist ein Text mit einem Umfang von höchstens 200 Wörtern zu einer Angelegenheit, die den Tätigkeitsbereich der Europäischen Union betrifft. Die schriftliche Erklärung wird in allen Amtssprachen veröffentlicht, verteilt und in einem Register aufgeführt.“, <http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/writtenDecl.do?language=DE>, 27. Oktober 2009

¹⁹⁰ <http://europa.eu/abc/treaties/archives/de/detr10.htm>, 31. Oktober 2009

¹⁹¹ ABI C 191, 29. Juli 1992

¹⁹² *Jürgen Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, Tübingen 2004, 320

¹⁹³ *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 59

„bessere Funktionsfähigkeit der Organe“ zur Folge haben¹⁹⁴ - hehre Motive, die mit einer größeren Transparenz der Abläufe ihre Glaubwürdigkeit finden sollten.

Am 16. Oktober 1992 folgte in **Birmingham** die nächste „Erklärung“: Bei der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates wurde das Eintreten für die Ratifikation des Maastrichter Unionsvertrages noch einmal „beschworen“ und auch betont, dass „die Gemeinschaft transparenter gestaltet werden muss, um eine sachkundige Diskussion der Öffentlichkeit über die Tätigkeit sicherzustellen“.¹⁹⁵

Juristisch betrachtet sind diese Erklärungen sicherlich **nicht als vertragsrechtliche Vereinbarungen** zu sehen (im ersten Fall war es zB nur ein Anhang zum Maastrichter Vertrag, die Schlussakte ist aber nicht so wie die Protokolle integrierender Bestandteil des Vertrags), drückten aber klar das Ziel der Kommission aus, dass die europäische Öffentlichkeit in die Vorgänge der EU Einblick nehmen sollte.¹⁹⁶

2.2.3 Verhaltenskodizes

Einen interessanten Aspekt in der Entwicklung der Transparenzfrage innerhalb der Europäischen Union stellte ein Instrument dar, das eigentlich nur in der UNO und ihren Spezialorganisationen Anwendung gefunden hat: War der vertragliche Weg politisch schwierig umsetzbar oder einfach unmöglich, entschied man sich für die Form von **Verhaltenskodizes („Codes of Conduct“)**.¹⁹⁷ War eine vertragliche Vereinbarung das Ziel, musste von der UNO eine internationale Staatenkonferenz einberufen und ein etwaiger Vertrag dann von den Vertragsstaaten ratifiziert werden.¹⁹⁸ Der „Verhaltenskodex“ konnte von der Generalversammlung der

¹⁹⁴ Die drei weiteren großen Ziele waren die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion, die Entwicklung einer sozialen Dimension der Gemeinschaft und der Beginn einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_de.htm, 31. Oktober 2009

¹⁹⁵ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/6&format=HTML&language=DE>, 31. Oktober 2009

¹⁹⁶ *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 60

¹⁹⁷ Ein Verhaltenskodex ist allgemein eine Sammlung von Verhaltensweisen, die in den verschiedensten Gruppen angewendet werden, 2007 hatte zB die International Federation of Accountants in ihrer “International Good Practice Guidance, Defining and Developing an Effective Code of Conduct for Organizations” die Definition gebracht: "Principles, values, standards, or rules of behavior that guide the decisions, procedures and systems of an organization in a way that (a) contributes to the welfare of its key stakeholders, and (b) respects the rights of all constituents affected by its operations." <http://www.ifac.org>, 31. Oktober 2009

¹⁹⁸ Die besondere Bedeutung der Staatenkonferenz erklärt sich aus der Struktur der Vereinten Nationen: Die UNO, ein Bund von 192 Staaten, ist ein Völkerrechtssubjekt als Internationale Organisation, basierend auf der

Vereinten Nationen ausgearbeitet und durch einen einfachen Beschluss verabschiedet werden.¹⁹⁹

Diese Kodizes fielen unter den - nicht unumstrittenen („Law is said to be either binding or not to be law at all“)²⁰⁰ - Begriff des **international economic soft law** („weiches Wirtschaftsvölkerrecht“). Sie hatten eine „Koordinierung der nationalen Wirtschaftsgesetzgebung ohne verbindliche völkerrechtliche Grundlage“ zum Ziel.²⁰¹ Sie waren formalrechtlich nicht verbindlich, obwohl man ihre Bedeutung nicht unterschätzen und im Falle ihrer Befolgung durchaus **Völkergewohnheitsrecht**²⁰² daraus werden konnte. Nach der dualistischen Theorie (Zwei-Elemente-Lehre) des Völkergewohnheitsrechts sind einerseits die von Völkerrechtssubjekten in ihrem Verkehr untereinander angewendeten Verhaltensregeln definiert (**Praxiselement**), andererseits die Rechtsgültigkeit einer allgemeinen Rechtsüberzeugung der Staaten (**Rechtsüberzeugungselement**).²⁰³ Voraussetzungen sind objektiv eine „Staatenpraxis als bestätigendes Element der Rechtsauffassung“ und subjektiv das Bewusstsein zur Verpflichtung zu diesem Verhalten aufgrund des Völkerrechts („*opinio iuris sive necessitatis*“).²⁰⁴ Jedenfalls sollte zumindest eine moralische oder politische Verbindlichkeit begründet werden, damit nicht so leicht vom Kodex abgewichen werden kann.²⁰⁵

Auch wenn diese Vorgangsweise im Rahmen der Vereinten Nationen immer wieder als veraltet und reformbedürftig angesehen wurde²⁰⁶, diente sie doch als Modell für die Lösung der **europäischen Transparenzfrage**: Am 6. Oktober 1993 (also wenige Wochen vor Inkrafttreten des Maastrichter Unionsvertrages) beschlossen der EU-Rat und die Europäische Kommission den „**Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten**“²⁰⁷, der als „Ergänzung

gleichwertigen souveränen Mitgliedschaft all ihrer Mitgliedstaaten; Art. 2 Charta der Vereinten Nationen, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>, 31. Oktober 2009

¹⁹⁹ *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 62

²⁰⁰ Vgl *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, International Economic Law, Dordrecht 1989, 39

²⁰¹ *Jochen Hoffmann*, Theorie des internationalen Wirtschaftsrechts, Tübingen 2009, 194

²⁰² Als „international custom, as evidence of a general practice accepted as law“ in Art 38 Abs 1 lit b Statut des Internationalen Gerichtshofs definiert, http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0#CHAPTER_II, 1. November 2009

²⁰³ *Wolfgang Graf Vitzthum*, Völkerrecht, Berlin 2007, 67

²⁰⁴ *Wolf von der Wense*, Der UN-Menschenrechtsausschuss und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte, Berlin Heidelberg 1999, 17

²⁰⁵ *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 63

²⁰⁶ Vgl *Philip Kunig*, Reform der Charta der Vereinten Nationen aus völkerrechtlicher Sicht –

Bestandsaufnahme und einige Utopien, in: *Ulrich Albrecht* (Hrsg), Die Vereinten Nationen am Scheideweg. Von der Staatenorganisation zur Internationalen Gemeinschaftswelt?, Hamburg 1998, 137

²⁰⁷ ABI L 340/41, 31. Dezember 1993

ihrer Informations- und Kommunikationspolitik“ bezeichnet wird²⁰⁸, aber nicht in den europäischen Rechtsformen (Verordnung, Richtlinie oder Entscheidung) judiziert wurde. Es war eine „**Vereinbarung**“, der den beiden Institutionen Rat und Kommission den Anstoß für die weitere Entwicklung gab, denn schon am 20. Dezember 1993 wurde der „**Beschluss des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten**“²⁰⁹ verfasst, der sich „in den Rahmen einer größeren Transparenz der Arbeit des Rates“²¹⁰ einfügen sollte, wodurch der Beginn für einen individuellen Informationszugang gegenüber den Organen²¹¹ geschaffen wurde.

2.2.4 Ausdrückliche Vereinbarungen

Auf der interinstitutionellen Konferenz in Luxemburg (mit Vertretern des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments) am 25. Oktober 1993 wurde die „**Interinstitutionelle Erklärung über Demokratie, Transparenz und Subsidiarität**“ formuliert, in der sich der Rat zu bestimmten Transparenzreformen verpflichtete (zB Veröffentlichung von Abstimmungsergebnissen oder öffentlicher Zugang zu Beratungen).²¹² Damit war eine „**Ausdrückliche Vereinbarung**“ gegeben, nachdem davor der Verhaltenskodex zwar der Sache nach eine Vereinbarung zwischen Rat und Kommission darstellte, aber nicht ausdrücklich als solche deklariert wurde.²¹³ *Waldemar Hummer* hinterfragte diese Erklärung aber mehr als „Manifestation politischer Programmatik“ denn als Interorgan-Vereinbarung mit unmittelbarer Anwendung von Bestimmungen des EG-Vertrages, hob aber hervor, dass sich solche Interorgan-Vereinbarungen zwar als „bloße politische Absichtserklärungen in keiner Weise auf die horizontale Kompetenzverteilung auswirken können“, aber durchaus Grund für spätere Sekundärrechtsakte (als Beispiel nannte er die Verordnung (EG) Nr 1035/97 des Rates vom 2. Juni 1997 zur Einrichtung einer

²⁰⁸ Präambel, letzter Satz, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993X0730:DE:HTML>, 1. November 2009

²⁰⁹ ABI 340/43, 31. Dezember 1993

²¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993D0731:DE:HTML>, 1. November 2009

²¹¹ *Dieter Kugelman*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, 181

²¹² Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr 10/1993, 124ff

²¹³ *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 64

Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit²¹⁴) sein könnten.²¹⁵

2.3 Entwicklung und rechtliche Regelungsebenen der Transparenz in den Institutionen der Europäischen Union

2.3.1 Rat

Das Recht der Europäischen Gemeinschaft war ein wesentlicher Motor für die Weiterentwicklung des Verhältnisses von Öffentlichkeit und Verwaltung. In den Ursprüngen stand das **Umweltrecht**, das neue Maßstäbe in der Einführung von Rechtsinstituten und Verfahrensweisen setzte. „Geburtshelfer“ des gesamten „Transparenz-Drucks“ waren die **Richtlinien über die Umweltverträglichkeitsprüfung**²¹⁶ und den **Zugang zu Umweltinformationen**.²¹⁷

Das Verwaltungsverfahren musste eine stärkere Mitwirkung von Privaten implementieren, die Öffentlichkeit gewann eine Rolle als Kontrollinstanz und das Umweltrecht musste nun auch marktwirtschaftliche Interessen berücksichtigen.

Die Forderung nach verstärkter Transparenz lief natürlich nicht ohne institutionellen Widerstand ab. Nicht nur die **Ergebnisse** der Entscheidungsprozesse, sondern auch der **Weg** dorthin sollten offen einsichtig sein, damit die Öffentlichkeit auch über das Zustandekommen und damit verbunden über etwaige Fehlleistungen eines politischen Organs informiert wäre. Das Bewusstsein, mit seinem Tun auch im Blickpunkt der Öffentlichkeit zu stehen, sollte eine Verbesserung der Verwaltungsabläufe bewirken. Obwohl der Rat laut EGV auch die Ziele der Gemeinschaft zu verwirklichen hat²¹⁸, war er jahrzehntelange Geheimdiplomatie und

²¹⁴ ABI 1997, Nr 151, 1 f

²¹⁵ *Waldemar Hummer*, Interinstitutionelle Vereinbarungen und „institutionelles Gleichgewicht“, in: ds (Hrsg), Paradigmenwechsel im Europarecht zur Jahrtausendwende – Ansichten österreichischer Integrationsexperten zu aktuellen Problemlagen, Forschung und Lehre im Europarecht in Österreich, Wien 2004, 138

²¹⁶ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABI L 175, 5. Juli 1985, 40, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997, ABI Nr L 73, 14. März 1997, 5

²¹⁷ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABI Nr L 158, 23. Juni 1990, 56

²¹⁸ „Zur Verwirklichung der Ziele.... besitzt der Rat eine Entscheidungsbefugnis“, Art 202 EGV

Verhandlungen hinter verschlossenen Türen gewohnt und wollte sich dem Trend nach mehr Transparenz nicht gleich anschließen. Gerade durch die „**Arkanität**“ **des Gesetzgebungsverfahrens** im Rat sah *Jürgen Bröhmer* das gesamte Handeln der EU gefährdet²¹⁹. Der Rat, der sich selbst nicht unbescheiden als das „wichtigste politische Entscheidungsorgan der Europäischen Union“²²⁰ sieht, ist ja nicht als wirklich internationales oder supranationales Gesetzgebungsorgan zu sehen, sondern vertritt immer noch primär die nationalen Interessen der souveränen Mitgliedstaaten.²²¹

Ein äußerst **wichtiger Zeitradius für die Transparenzentwicklung des Rates** waren die **Jahre 1992 – 1995**, auf den in dieser Arbeit besonderes Augenmerk gelegt wird.

2.3.1.1 Erklärung von Birmingham 1992

„Wir müssen die Gemeinschaft transparenter gestalten, um eine sachkundigere Diskussion der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Gemeinschaft sicherzustellen“: Die Transparenzfragen wurden in der Erklärung von Birmingham²²² wurden zwar nur peripher angesprochen, aber in der Gesamtentwicklung wurde der Zusammenhang zwischen Transparenz und Legitimation thematisiert.²²³ Hervorstechend war, dass sich die Erklärung auf sämtliche Gemeinschaftsorgane bezog, obwohl sie im Wesentlichen bloß auf den Rat und die Kommission abzielte; nach wie vor sollten aber nur einzelne – und eben nicht alle – Beratungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.²²⁴

Mit der Ankündigung „Die Außenminister werden vor der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh Mittel und Wege vorschlagen, um die Arbeit der Gemeinschaftsorgane transparenter zu gestalten, was auch die Möglichkeit einzelner öffentlicher Beratungen des Rates - beispielsweise über künftige Arbeitsprogramme -

²¹⁹ *Jürgen Bröhmer*, *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Tübingen 2004, 330

²²⁰ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=de>, 2. November 2009

²²¹ Der Rat ist ein intergouvernementales Gremium, da durch das jeweilige Regierungsmitglied (im Europäischen Rat der Regierungschef) „letztlich immer die Interessen einzelner Nationalstaaten vertreten werden“, *Frank Pfetsch*, *Die Europäische Union*, Stuttgart 2005, 150

²²² Europäischer Rat Birmingham, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16. Oktober 1992

²²³ *Utz Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, Tübingen 2004, 437

²²⁴ *Otto Walter*, *Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union*, Wien 1999, 75

einschließt“²²⁵ wurden in Birmingham schon die weiteren Schritte in der Transparenzreform für den nächsten Europäischen Rat angekündigt.

2.3.1.2 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh 1992

Die Edinburgher Schlussfolgerungen²²⁶ postulierten vor allem die Zugänglichkeit der Öffentlichkeit und öffentliche Aussprachen über das Arbeitsprogramm und über bedeutende Initiativen von Gemeinschaftsinteresse und Beschlüsse des Rates. *Louise Bielzer* attestierte all diesen Dokumenten des Europäischen Rates eine „durchgängige Verflochtenheit von Subsidiaritätsprinzip und Bürgernähe“.²²⁷ Diese „**öffentlichen Orientierungsaussprachen**“ galten sowohl für den Rat der Außenminister als auch für den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister und sollten regelmäßig zu einem vom Vorsitz festgelegten Zeitpunkt stattfinden, vor allem wenn sie von Gemeinschaftsinteresse waren.²²⁸ Der Vorsitz, die Mitgliedstaaten und die Kommission hatten das Recht, die Themen vorzuschlagen, der Rat entschied dann durch einstimmigen Beschluss, auch bei Beratungen über bedeutende neue Rechtsvorschriften (die im jeweiligen Rat diskutiert wurden, „wann immer es zweckmäßig erscheint“). Das Abstimmungsprotokoll wurde bei förmlichen Abstimmungen veröffentlicht.²²⁹

Es war aber bei diesen Forderungen nicht eine gewisse **Unverbindlichkeit** zu übersehen, denn ein „sollte“ ist noch kein „muss“: der Rat setzte ja selbst fest, was eine „bedeutende Frage“ ist (das bedeutet, dass wegen des Einstimmigkeitsprinzips auch ein kleiner Mitgliedstaat alles „abdrehen“ kann), und manche Räte (vor allem so bedeutende wie jener der Landwirtschaftsminister²³⁰) wurden überhaupt nicht zu „öffentlichen Orientierungsaussprachen“ verpflichtet.²³¹

²²⁵ Erklärung von Birmingham - Eine bürgernahe Gemeinschaft, Anlage I, 16. Oktober 1992, SN/343/1/92, 3

²²⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh, SN/343/1/92, 12. Dezember 1992

²²⁷ *Louise Bielzer*, *Perzeption, Grenzen und Chancen des Subsidiaritätsprinzips im Prozess der Europäischen Einigung. Eine international vergleichende Analyse aus historischer Perspektive*, Münster 2003, 196

²²⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh 1992, Teil A Anlage 3, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/8&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, 6. November 2009

²²⁹ *Otto Walter*, *Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union*, Wien 1999, 77

²³⁰ Durch einen vom Rat der Landwirtschaftsminister festgelegten Richtpreis in Form von Standardverfahren und -entscheidungen wird zB die Stabilisierung der Agrarpreise als einflussreiche und sowohl politisch als auch wirtschaftlich bedeutende Form der Marktregulierung erreicht, *Volker Rittberger, Bernhard Zangl*, *Internationale Organisationen*, Wiesbaden 2005, 155

²³¹ *Otto Walter*, *Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union*, Wien 1999, 79

Wichtige **Rechtsvorschriften** sollten nach einem Kommissionsvorschlag im jeweiligen Rat öffentlich diskutiert werden. Wie auch in zahlreichen anderen Fällen ließ sich der Rat auch hier bei den Schlussfolgerungen eine „Hintertür“ offen - „Die Verhandlungen im Rahmen des Rates über Rechtsvorschriften werden weiterhin vertraulich geführt“²³² – und versuchte in klugem Selbstmarketing jede Tat als großen Transparenzschrift zu verkaufen, so beispielsweise auch den Umstand, dass durch „die Fernsehübertragung der Aussprache im Pressebereich des Ratsgebäudes Öffentlichkeit erzielt“ wird.²³³

Die europäische Bevölkerung sollte durch „generelle Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit und Ausbau des Pressedienstes“ über die „Rolle und Tätigkeit des Rates“ besser informiert werden und trotz des Faktums und Bewusstseins der diversifizierten Struktur des Staatenbundes mit einem einheitlicheren Bild zur Europäischen Union beitragen, allein dadurch, dass sich zB der Jahresbericht des Rates²³⁴ nicht mit dem der Kommission überschneiden, sondern ihn ergänzen sollte.²³⁵

Die Neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts waren schon geprägt von einem neuen „Internet-Alltag“, so wollte auch der Rat neue Kommunikationstechnologien (die er respektvoll „Datenbanken und Electronic Mail“ nannte) für die Bereitstellung von Informationen außerhalb der Orte der Ratstagungen (Brüssel/Luxemburg) einsetzen.²³⁶

Unterschiedliche nationale Rechtsstandpunkte hatten zur Folge, dass europäische Vorschriften für den Unionsbürger schwer verständlich waren. Die **Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts** und der **erleichterte Zugang** zu demselben waren ein wichtiger Aspekt der Birmingham-Erklärung: Um die Qualität der Rechtsvorschriften überprüfen zu können, mussten allgemeine Leitlinien auch Kriterien für deren Abfassung enthalten und diese sowohl vom Juristischen Dienst des Rates als auch von den Mitgliedstaaten stärker in den Ratsgremien geprüft werden. Wenn nötig, sollten in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Rechts- und Sprachsachverständigen

²³² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh 1992, Teil A Anlage 3, lit b, SN/456/92

²³³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh 1992, Teil A Anlage 3, lit e, SN/456/92

²³⁴ <http://www.consilium.europa.eu/App/Search/searchMeta.aspx?id=1&lang=DE&searchterm=Jahresbericht>, 6. November 2009

²³⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh 1992, Teil A Anlage 3, B, SN/456/92

²³⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh 1992, Teil A Anlage 3, C, letzter Absatz, SN/456/92

auch Umformulierungen (aber ohne inhaltliche Änderung) gemacht werden, damit die Rechtstexte einfach und klar sind.²³⁷

Ebenso sollte mit einer **Systematisierung der Konsolidierung und Kodifizierung** ein verbesserter Zugang zu den bestehenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erfolgen²³⁸: Bei der **(nichtamtlichen) Konsolidierung** erfolgte eine redaktionelle Zusammenfassung zu Teilen von Rechtsvorschriften, ohne dass es aber zu einem Rechtsetzungsverfahren und in weiterer Folge zu ganzheitlicher Rechtswirkung kam (es galten die einzelnen Teile, zB die Haushaltsordnung²³⁹). Ursprünglich war es geplant, schon ab 1993 alle Rechtsvorschriften in eine konsolidierte Fassung zu bringen und über das Amtsblatt der Reihe C zu veröffentlichen bzw über das CELEX-System (automatisierte Dokumentation²⁴⁰) bereitzustellen. Demgegenüber hob bei der **(amtlichen) Konsolidierung** ein förmlicher gemeinschaftlicher Rechtsakt (zB die Verordnung des Rates über die Gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse²⁴¹) alle bisher geltenden Texte auf.²⁴²

Diese Öffnung der Tätigkeit des Rates für die Öffentlichkeit und der erleichterte Zugang zum Gemeinschaftsrecht brachte im Frühsommer 1993 Dynamik in die Prozesse der verschiedenen Institutionen: Am 8. Juni publizierte die Kommission eine Mitteilung an den Rat, das Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über den „Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden“²⁴³ und am selben Tag kam die Entschließung des Rates „über die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften“.²⁴⁴

²³⁷ *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 80

²³⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh 1992, Teil A Anlage 3, II, SN/456/92

²³⁹ ABI C, 25. März 1991, 1

²⁴⁰ „Eine leicht und rasch in allen Amtssprachen der Gemeinschaft zugängliche automatisierte Dokumentation, mit der eine bessere Kenntnis des Gemeinschaftsrechts sowie des einschlägigen einzelstaatlichen Rechts in der gesamten Gemeinschaft sichergestellt werden soll“, [http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=de&ihmlang=de&lng1=de,fr&lng2=da,de,el,en,es,fr,it,nl,pt,&val=174629:cs&page=](http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=de&ihmlang=de&lng1=de,fr&lng2=da,de,el,en,es,fr,it,nl,pt,&val=174629:cs&page=,), 6. November 2009

²⁴¹ ABI L 354, 23. Dezember 1991, 1

²⁴² *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 81

²⁴³ ABI C 156, 8. Juni 1993, 5

²⁴⁴ ABI C 166, 17. Juni 1993, 1

2.3.1.3 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen 1993

Diese Zielsetzungen²⁴⁵ waren nicht der einzige, aber ein wesentlicher „Transparenz-Höhepunkt“ des Jahres 1993 und stellten eine positive Bewertung der Gesamtentwicklung und ein weiteres Bekenntnis zur Schaffung einer offeneren und transparenteren Gemeinschaft dar:

„Bezüglich der Offenheit stellt der Europäische Rat fest, dass als Reaktion auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh über den Zugang der Öffentlichkeit zu bestimmten Ratsdebatten, die Vereinfachung und Kodifizierung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und über die Informationspolitik im allgemeinen bereits erste Schritte eingeleitet worden sind. Er bekennt sich unverändert dazu, den Prozess zur Schaffung einer offeneren und transparenteren Gesellschaft voranzutreiben.... Er forderte den Rat und die Kommission auf, ihre Arbeiten hinsichtlich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen mit dem Grundsatz, dass die Bürger möglichst umfassenden Zugang zu Informationen erhalten, fortzusetzen...“²⁴⁶

2.3.1.4 Interinstitutionelle Erklärung über Demokratie, Transparenz und Subsidiarität 1993

Um dem Vorwurf der fehlenden Bürgernähe, der mangelnden Transparenz des Beschlussfassungsverfahrens und des Demokratiedefizits entgegenzuwirken, verpflichtete sich der Rat im Oktober 1993 zur **Öffentlichkeit bestimmter Aussprachen**, zur Veröffentlichung und Erläuterung der **Abstimmungsergebnisse**, zur Veröffentlichung der gemeinsamen Standpunkte im Verfahren der Zusammenarbeit und im Mitentscheidungsverfahren, zur besseren Information der Presse und der Öffentlichkeit über die Arbeiten und Beschlüsse des Rates, Verbesserung der allgemeinen Information über die Rolle und Tätigkeit des Rates, zur **Vereinfachung und Kodifizierung der gemeinschaftlichen**

²⁴⁵ SN 180/93

²⁴⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen, Kapitel 15, SN 180/93, 21./22. Juni 1993

Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit den übrigen Organen und der Öffnung der Archive des Rates.²⁴⁷

Die Erklärung hatte zwar konkrete Regelungen, aber auch *Florian von Allemann* merkte kritisch die „eher politischen Bekräftigungen“ an.²⁴⁸ Festgehalten wurde jedenfalls, dass die Kommission gleich mehrere Maßnahmen entschieden, begonnen und umgesetzt hatte: Einsatz von Grün- und Weißbüchern, Einführung eines Notifizierungsverfahrens (Veröffentlichung einer kurzen Zusammenfassung der von der Kommission geplanten Initiativen im Amtsblatt mit Angabe einer Antwortfrist für die interessierten Parteien), bessere Bekanntmachung der von der Kommission geplanten Aktionen durch Veröffentlichung des Arbeits- und Legislativprogramms im Amtsblatt, Optimierung der bestehenden Datenbanken, Erstellung eines interinstitutionellen Handbuchs mit detailliertem Organisationsplan der Organe, schnellere Publikation der Kommissionsdokumente in allen Amtssprachen der Gemeinschaft und eine Verbesserung der persönlichen, telefonischen und brieflichen Kontakte zwischen den Bürgern und der Kommission.²⁴⁹

2.3.1.5 Geschäftsordnung des Rates, 6. Dezember 1993

Lange versuchte der **Rat**, mit unverbindlichen Absichtserklärungen die reale Umsetzung der Transparenzbestimmungen zu umgehen. Die Änderung der Geschäftsordnung 1979²⁵⁰ in der Fassung vom 20. Juli 1987 durch Beschluss vom 6. Dezember 1993 und der Beschluss vom 20. Dezember 1993²⁵¹ über den „Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten“ (zurückgehend auf den Verhaltenskodex vom 6. Dezember 1993) waren die ersten „harten“ rechtlichen Regelungen (die auch vor dem EuGH einklagbar waren).²⁵²

²⁴⁷ Interinstitutionelle Erklärung über Demokratie, Transparenz und Subsidiarität, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 1993, Nr 10, 128ff

²⁴⁸ *Florian von Allemann*, Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung: Eine Untersuchung des Interorganverhältnisses der Europäischen Verfassung, Berlin Heidelberg 2006, 335

²⁴⁹ Interinstitutionelle Erklärung über Demokratie, Transparenz und Subsidiarität, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 1993, Nr 10, 128ff

²⁵⁰ Geschäftsordnung des Rates vom 24. Juli 1979 aufgrund des Artikels 5 des Vertrages vom 8. April 1965 zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (79/868/EGKS, EWG, Euratom)

²⁵¹ Beschluss des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (93/731/EG), CONSLEG 1993D0731

²⁵² *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 88

Die **Geschäftsordnung (GO 1993)**²⁵³ regelte neben der Transparenz der Verfahren im Rat im Rahmen der ersten, zweiten und dritten Säule den Zugang zu Dokumenten des Rates und die allgemeine Haltung zur Öffentlichkeit.²⁵⁴

Für die **Tagungen** des Rates war zB aber auch weiterhin keine Öffentlichkeit vorgesehen²⁵⁵, und der Rat behielt sich vor, nach Beschluss auch ohne die Kommission beraten zu können, auch wenn diese zu den Tagungen eingeladen sei²⁵⁶ (hier ist eine starke Rolle des Kommissionspräsidenten gefragt, dessen Wort nach *Matthias Pechstein* und *Christian Koenig* beträchtliches Gewicht und maßgeblichen Einfluss auf die Verhandlungen und Ergebnisse der Beratungen der Ratsmitglieder habe²⁵⁷). Die Beratungen (und das Ratsprotokoll mit den Protokollerklärungen) unterlagen sogar der Geheimhaltungspflicht.²⁵⁸ Genau hier setzte aber die Neufassung der GO an, die durch die „Orientierungsaussprache“ (Diskussion des vom Vorsitz halbjährlich vorgelegten Arbeitsprogramms und teilweise auch des Programms der Kommission) eine Ausnahme von diesem Prinzip herbeiführen sollte. Besonders hervorzuheben war in diesem Zusammenhang die Übertragung durch audiovisuelle Medien.²⁵⁹

Wurde der Rat als **Gesetzgeber** tätig - laut Anhang zur GO entweder im Verfahren der Zusammenarbeit²⁶⁰ oder im Verfahren der Mitentscheidung²⁶¹ geregelt -, mussten die **Abstimmungsprotokolle** veröffentlicht werden (vor allem in den die Mitgliedstaaten rechtlich bindenden Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen), nicht hingegen bei Haushaltsmaßnahmen, nicht bindenden Rechtsakten (Schlussfolgerungen oder Empfehlungen) oder ohne Mitwirkung des Parlaments zustande gekommenen Rechtsakts-Protokollen.²⁶² Skeptisch *Ines Härtel*:

²⁵³ Art 207 (3) EGV: „Der Rat gibt sich eine Geschäftsordnung. Der Rat legt zur Anwendung des Artikels 255 Absatz 3 in seiner Geschäftsordnung die Bedingungen fest, unter denen die Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten des Rates erhält. Für die Zwecke dieses Absatzes bestimmt der Rat die Fälle, in denen davon auszugehen ist, dass er als Gesetzgeber tätig wird, damit in solchen Fällen umfassenderer Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann, gleichzeitig aber die Wirksamkeit des Beschlussfassungsverfahrens gewahrt bleibt. In jedem Fall werden, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird, die Abstimmungsergebnisse sowie die Erklärungen zur Stimmabgabe und die Protokollerklärungen veröffentlicht.“

²⁵⁴ Beschluss des Rates vom 6. Dezember 1993 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (93/662/EG), Berichtigung des Beschlusses 93/662/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung

²⁵⁵ Art 4 (1) GO 1993: „Außer in den Fällen nach Art 6 sind die Tagungen des Rates nicht öffentlich.“

²⁵⁶ Art 4 (2) GO 1993

²⁵⁷ *Matthias Pechstein, Christian Koenig, Die Europäische Union, Tübingen 2000, 93*

²⁵⁸ Art 5 (1) GO 1993

²⁵⁹ Art 6 (1) + (2) GO 1993

²⁶⁰ Art 252 EGV

²⁶¹ Art 251 EGV

²⁶² *Otto Walter, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 91*

„Für die Praxis kann aber selbst bei Gesetzen davon ausgegangen werden, dass es informale, nicht-öffentliche Beratungen geben wird, die weiterhin als Kompromisstechnik angewendet werden.“²⁶³

Eine „Hintertür“ ließ sich der Rat allerdings offen, indem er sich selbst von der Veröffentlichungspflicht befreien kann: „Die Abstimmungsprotokolle werden veröffentlicht, es sei denn, dass der Rat anders entscheidet.“²⁶⁴

Ohne Einschränkung sind die Abstimmungsprotokolle während des Verfahrens im Vermittlungsausschuss zu veröffentlichen, da ja Vertreter des Parlaments mitwirkten, deren Verhalten immer für die Öffentlichkeit einsehbar sein muss. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) hingegen sah die Veröffentlichung nur nach Antrag eines Mitglieds und einstimmigem Beschluss des Rates vor²⁶⁵, außerhalb dieser Bereiche nur nach Beschluss mit einfacher Mehrheit der Ratsmitglieder.

Die neue GO 1993 brachte also Fortschritte, aber der Rat war kein Pionier, sondern führte eher ein „Rückzugsgefecht“ in Richtung weniger Transparenz: Er wollte eben Ratsdokumente nur ohne „schwerwiegende und nachteilige Folgen“ der Öffentlichkeit zugänglich machen, und wann diese Folgen „schwer“ seien, wurde vom Rat selbst festgelegt: „Die Bedingungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates, deren Bekanntgabe keine schwerwiegenden oder nachteiligen Folgen hat, werden vom Rat festgelegt“.²⁶⁶ Für diese Festlegung war der „Verhaltenskodex betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu den Protokollen und Protokollerklärungen“ vom 6. Dezember 1993 maßgebend.

2.3.1.6 Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten, 6. Dezember 1993

Diese **Vereinbarung**²⁶⁷ zwischen dem Rat und der Kommission sollte den Grundsatz eines möglichst umfassenden Zugangs²⁶⁸ der Bürger zu Informationen festigen,

²⁶³ Ines Härtel, Handbuch Europäische Rechtsetzung, Berlin Heidelberg 2006, 385

²⁶⁴ Art 7 (5) GO 1993

²⁶⁵ Art 7 (5) GO 1993

²⁶⁶ Art 22 GO 1993

²⁶⁷ Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten (93/730/EG), ABl L 340, 31. Dezember 1993, 41

²⁶⁸ Verhaltenskodex 1993, Allgemeiner Grundsatz: „Die Öffentlichkeit erhält möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates.“

wobei mit dem Wort „möglichst“ schon eine Form der Einschränkung gegeben war, da dies ja wiederum nicht die gesamte umfassende Transparenz darstellte. Vor allem wurden fünf klare Ausnahmeregelungen definiert, wann der Zugang verweigert werden darf:

1. Schutz des **öffentlichen Interesses** (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektionstätigkeiten)
2. Schutz des Einzelnen und der **Privatsphäre**
3. Schutz der **finanziellen Interessen der Gemeinschaft**
4. Wahrung der **Vertraulichkeit**, wenn dies von der natürlichen oder juristischen Person, die die Information zur Verfügung gestellt hat, beantragt wurde oder aufgrund der Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, der die Informationen bereitgestellt hat, erforderlich ist
5. Schutz der Interessen des Organs in Bezug auf die **Geheimhaltung seiner Beratungen** (im Ermessen des betreffenden Organs)²⁶⁹

Wissenschaftlichen Analytikern des Verhaltenskodex war es wichtig, dass „Einschränkungen die obligatorisch oder fakultativ vorgesehene Ausnahme bilden und erklärungsbedürftig sind“.²⁷⁰

2.3.1.7 Beschluss des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, 20. Dezember 1993

Dieser **Implementierungsbeschluss**²⁷¹ entlarvte das wahre Gesicht des Rates (*Otto Walter* noch höflich: „Der Beschluss zeugte keineswegs von einem besonderen Enthusiasmus des EU-Rates betreffend Kommunikation und Transparenz“²⁷²): nur mehr von „Zugang zu Dokumenten des Rates“ war die Rede, nicht aber möglichst umfassend, sondern nur „gemäß den Bedingungen dieses Beschlusses“²⁷³, die

²⁶⁹ Verhaltenskodex 1993, Regelung der Ausnahmen

²⁷⁰ *Friedrich Schoch*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, in: *Friedrich Schoch, Hans-Heinrich Trute*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Osnabrück vom 1. bis 4. Oktober 1997, Berlin 1998, 186

²⁷¹ 93/731/EG

²⁷² *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 104

²⁷³ Beschluss des Rates 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (93/731/EG), CONSLEG 1993D0731 Art. 1

Verpflichtung, „die Bestimmungen für den Schutz von Verschlussachen zu beachten“²⁷⁴, deutete auch auf eine versteckte Aushöhlung der Transparenzbestrebungen hin, und der lapidare Satz „Der Zugang zu einem Ratsdokument kann zwecks Geheimhaltung der Erörterungen des Rates verweigert werden“²⁷⁵ schuf überhaupt die Möglichkeit eines kompletten, rechtlich nicht determinierten Nichtzuganges.

Deirdre Curtin und *Herman Meijers* untersuchten diese Praxis des Rates und konnten die systematische Verweigerung des Rates für Dokumente, welche die Verhandlungspositionen von Mitgliedstaaten darstellen, nachweisen.²⁷⁶

„Dieser Zustand erschien va dem Europäischen Parlament unhaltbar“ – so drastisch drückte *Otto Walter* die Reaktion auf diese Entwicklungen aus.²⁷⁷ Unterstützung erhielten die Transparenzbestrebungen von der Kommission durch den „Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten“²⁷⁸ (der Verhaltenskodex wurde zur Gänze angenommen, und ein spezieller Benutzerleitfaden spiegelte das Ziel und die Umsetzung der Kommission wider, die im Verhaltenskodex des Rates enthaltenen Grundsätze uneingeschränkt zu übernehmen²⁷⁹) und durch die „Mitteilung über die Verbesserung des Zugangs zu Dokumenten im Amtsblatt“.²⁸⁰ Unter diesem Druck bekräftigte der Rat in seinen Schlussfolgerungen zur Transparenz am 29. Mai 1995 „seinen Willen, sich bei seinen Beratungen innerhalb des vom Europäischen Rat gesteckten Orientierungsrahmens um mehr Transparenz in Bezug auf seine Arbeiten zu bemühen, gleichzeitig aber die Effektivität des Entscheidungsprozesses zu erhalten“. Fast „kleinlaut“ replizierte der Rat, von der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Möglichkeit, von der Regel abzuweichen, keinen Gebrauch gemacht zu haben und dies auch in Zukunft nicht vorzuhaben. Die Abstimmungen über Rechtsakte mit gesetzgebender Wirkung sollten systematisch veröffentlicht werden,

²⁷⁴ Art 8 Beschluss des Rates, 20. Dezember 1993

²⁷⁵ Art 4 (2) Beschluss des Rates, 20. Dezember 1993

²⁷⁶ *Deirdre Curtin, Herman Meijers*, The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? In: *Common Market Law Review* 32, London 1995, 434

²⁷⁷ *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 105

²⁷⁸ ABI L 46, 18. Februar 1994, 58, ersetzt durch Verordnung (EG) 1049/2001 30. Mai 2001

²⁷⁹ *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 114

²⁸⁰ ABI C 67, 4. März 1994, 5

und die Presse und Öffentlichkeit vor jeder der Tagungen des Rates vollständig informiert werden.²⁸¹

2.3.1.8 Verhaltenskodex betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu den Protokollen und Protokollerklärungen des Rates in seiner Rolle als Gesetzgeber, 2. Oktober 1995

Um die „Hintertür“ der **Protokollerklärungen** (Zusätze, Einschränkungen oder Erweiterungen zu den entsprechenden Rechtsakten der Gemeinschaft), die grundsätzlich der Geheimhaltungspflicht unterliegen und von deren Existenz oftmals nicht einmal das Europäische Parlament Kenntnis hat, zu schließen, erfolgte dieser weitere Verhaltenskodex²⁸², der aber nicht für den Rat in seiner gesamten Rolle als Gesetzgeber galt, sondern nur für jene Punkte der Ratsprotokolle, die sich auf die endgültige Verabschiedung der legislativen Rechtsakte sowie diesbezüglicher Erklärungen bezogen.²⁸³ Der Rat betonte aber, dass Protokollerklärungen ein „Instrument zur Effizienz des Beschlussfassungsprozesses“ seien, die aber „mit Maßen“ verwendet²⁸⁴, gleich in den Rechtsakt selbst aufgenommen werden²⁸⁵ sowie auch mit diesem vereinbar sein sollten.²⁸⁶ Der Rat war selbst an der Eindämmung der „Flut“ von Protokollerklärungen und der damit vielfach verbundenen Verletzung des **Homogenitätsprinzips** interessiert.²⁸⁷

Die **Tagungsprotokolle** würden nach systematischer Prüfung veröffentlicht werden²⁸⁸, wobei sich der Rat selbst zum Ziel setzte, dass die Prüfung nicht dazu führen sollte, dass erst wieder kein Öffentlichkeitszugang zu den Dokumenten gegeben sei²⁸⁹. Denn das war auch die Befürchtung des Europäischen Parlaments:

²⁸¹ Schlussfolgerungen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“, 1847. Sitzung am 29. Mai 1995 zur Transparenz der Beratungen des Rates der Europäischen Union, Dok 7481/95, 4

²⁸² Schlussfolgerungen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“, 1871. Sitzung am 2. Oktober 1995 zum Verhaltenskodex betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu den Protokollen und Protokollerklärungen des Rates der Europäischen Union in seiner Rolle als Gesetzgeber, Dok 10204/95

²⁸³ Verhaltenskodex 1995, 15-18

²⁸⁴ Verhaltenskodex 1995, A, 1

²⁸⁵ Verhaltenskodex 1995, A, 2

²⁸⁶ Verhaltenskodex 1995, A, 3

²⁸⁷ *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 109

²⁸⁸ Verhaltenskodex 1995, B, 1

²⁸⁹ Verhaltenskodex 1995, B, 2

„ein reiner Absichtskodex, viel zu allgemein gehalten, für Ausnahmeregelungen offen und ohne jede Rechtsverbindlichkeit“.²⁹⁰

Ganz gratis wollte der Rat dem Bürger seine Dokumente auch nicht zeigen, so definierte der **Beschluss des Generalsekretärs des Rates über Gebühren im Rahmen des Zugangs der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten** am 27. Februar 1996 die entsprechenden finanziellen Aufwände für den Bürger: die Kopie des betreffenden Dokumentes würde auf Kosten des Antragstellers versandt, die Gebühren für andere Informationsträger würden von Fall zu Fall festgelegt.²⁹¹

2.3.1.9 Entwicklung bis zur Geschäftsordnung des Rates 2009

Eine Flut an Berichten, Beschlüssen und Schlussfolgerungen prägte die Transparenzdebatte über Jahrzehnte bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, als wichtigste stehen im Lauf der Jahre sicherlich die Schlussfolgerungen des Rates zur Überprüfung des Beschlusses 93/731/EG des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten vom 6. Dezember 1996²⁹², der Beschluss des Rates zur Einrichtung eines öffentlichen Registers der Ratsdokumente vom 19. März 1998²⁹³, die Schlussfolgerungen des Rates zur Transparenz vom 29. Juni 1998²⁹⁴, die Schlussfolgerungen des Rates zum Thema Offenheit und Zusammenarbeit im Bereich der Informationstätigkeiten betreffend die Europäische Union vom 6. Dezember 1998²⁹⁵, der Beschluss des Rates zur Festlegung seiner Geschäftsordnung vom 31. Mai 1999²⁹⁶, die Annahme von Schlussfolgerungen des Rates hinsichtlich mehr Offenheit und Transparenz im Rat vom 21. Dezember 2005²⁹⁷ und der **Beschluss des Rates (2009/937/UE) vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung**²⁹⁸ hervor: Gestützt auf den AEUV²⁹⁹, damit im Status als **Organ** der Europäischen Union, passte der Rat seine Geschäftsordnung an die neuen Verträge an. Art 10 trug Öffentlichkeit und

²⁹⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments, ABI EG 287, 12. Oktober 1995, 179

²⁹¹ ABI C 74, 14. März 1996, 3

²⁹² Dok 11974/96 – COR 1 REV 1

²⁹³ Dok 6423/1/98 REV 1

²⁹⁴ Dok 9191/98, Anlage II

²⁹⁵ Dok 13314/1/98 REV 1

²⁹⁶ ABI L 147, 12. Juni 1999, 13

²⁹⁷ Dok 15834/05 und 15834/05 ADD 1

²⁹⁸ ABI L 315, 2. Dezember 2009, 52

²⁹⁹ Art 235 (3) AEUV

Transparenz Rechnung und regelte „Öffentlichkeit der Abstimmungen, Erklärungen zur Stimmabgabe und Protokolle sowie Zugang zu Dokumenten“. Nach wie vor stellte er voran, dass der öffentliche Zugang schon von **seinem Beschluss**, in Einklang mit Verträgen und geltenden Abstimmungsverfahren, abhängig ist.³⁰⁰ Im nächsten Artikel griff dann aber unverändert der über Jahrzehnte bekannte Geheimhaltungswillen des Rates durch: Zwar gäbe es die Bestimmungen über den Öffentlichkeitszugang der Dokumente, aber grundsätzlich seien die Beratungen nach wie vor geheim, und nur die Entscheidung des Rates würde dies verändern.³⁰¹

2.3.2 Europäische Kommission

Die **Kommission** wollte auch in mehreren Bereichen Maßstäbe setzen: Vorrangig wollte sie dem Vorwurf hoher und unkoordinierter Ausgabenpolitik entgegen und deshalb transparent den EU-Haushalt darstellen. Mit der Speerspitze an Informationen „Ihr Geld für den richtigen und vereinbarten Zweck“, „Die Aufstellung des EU-Haushalts: ein demokratischer Prozess“, „Die Mitgliedstaaten begrenzen die Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushalts“, „Sachgemäße Verwaltung und Kontrolle“ und „Die Kommission legt gegenüber dem Parlament Rechenschaft über die Verwendung der EU-Haushaltsmittel ab“ wollte sie aber nicht nur Schlagworte liefern, sondern das Budget wirklich im Detail für jeden einsichtig darlegen, um der laufenden Kritik à la „Brüsseler Verschwendung“ zu begegnen und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung plastisch darzulegen.³⁰² Gegenstand der Transparenz waren aber auch die Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand (national und supranational) und den öffentlichen Unternehmen. Die Richtlinie der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen³⁰³ zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen³⁰⁴

³⁰⁰ „Wenn der Europäische Rat gemäß den Verträgen einen Beschluss annimmt, kann er im Einklang mit dem für die Annahme des betreffenden Beschlusses geltenden Abstimmungsverfahren beschließen, dass die Abstimmungsergebnisse sowie die in sein Protokoll aufgenommenen Erklärungen und diejenigen Punkte des Protokolls, die die Annahme dieses Beschlusses betreffen, öffentlich zugänglich gemacht werden“, Art 10 (1) Beschluss 2009/937/UE

³⁰¹ Art 11 Beschluss 2009/937/UE

³⁰² http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/index_de.htm, 3. November 2009

³⁰³ zB der Ausgleich von Betriebsverlusten, Kapitaleinlagen- oder Ausstattungen, nicht rückzahlbare Zuschüsse oder Darlehen zu Vorzugsbedingungen

schrieb den Mitgliedstaaten für fünf Jahre die Bereitstellung aller diesbezüglichen Angaben vor. Aber es gab auch einige Ausnahmen³⁰⁵, die aber nichts am Ziel der Richtlinie änderten, die Bereitstellung öffentlicher Mittel durch die öffentliche Hand über öffentliche Unternehmen oder Finanzinstitute und die tatsächliche Verwendung dieser Mittel offenzulegen.³⁰⁶ In der **Mitteilung „Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden“**³⁰⁷ vom 5. Mai 1993 schlug die Kommission unter anderem vor, grundsätzlich vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen den Zugang zu den Dokumenten der Organe zu gewähren. Darüber hinaus wollte sie eine Reihe von Mindestanforderungen und Grundprinzipien für die Einführung einer Politik des Zugangs zu Dokumenten schaffen. Mit der **Mitteilung „Transparenz in der Gemeinschaft“**³⁰⁸ vom 2. Juni 1993 arbeitete die Kommission die grundlegenden Prinzipien und Voraussetzungen für den Zugang zu Dokumenten aus, die mit den anderen Organen abgestimmt werden sollten.³⁰⁹ In den Jahren danach bis heute setzte sie sich laufend mit den Transparenz-Erneuerungen auseinander und versuchte mit den aktuellen Entwicklungen Schritt zu halten.

2.3.2.1 Europäische Transparenzinitiative

Inhalt der Norm ist das Grünbuch³¹⁰, das als Grundlegendokument für den gesamten Konsultations- und Erörterungsprozess dient.³¹¹ Die „Strategischen Ziele 2005 – 2009 zur Partnerschaft für die Erneuerung Europas“ hatten eine rege Beteiligung aller Interessensgruppen zur Politik der EU vorgesehen und ein klares Bekenntnis zur Transparenz formuliert.³¹² Die Kommission stellte durchaus einen **privatwirtschaftlichen Qualitätsanspruch** an ihre eigene Struktur und wollte dem Bürger „effiziente, rechenschaftspflichtige und dienstleistungsorientierte öffentliche

³⁰⁴ Unternehmen, auf welche die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben können.

³⁰⁵ zB Unternehmen aus dem Bereich Wasser, Energie (inkl Kernenergie), Postwesen, Verkehr, öffentliche Kreditanstalten

³⁰⁶ Eingehend: *Hubert Isak*, Information, Medien und Demokratie. Die Rechtslage nach europäischem Gemeinschaftsrecht, in: *Rainer Hofmann, Joseph Marko, Franz Merli, Ewald Wiederin* (Hrsg), Information, Medien und Demokratie. Ein europäischer Rechtsvergleich, Juristische Schriftenreihe Band 120, Wien 1997, 125

³⁰⁷ ABI 1993, C 156, 5

³⁰⁸ ABI 1993, C 166

³⁰⁹ ABI 1993, C 166, 4

³¹⁰ KOM (2006) 194

³¹¹ http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_de.htm, 28. Dezember 2010

³¹² KOM (2005) 12

Einrichtungen“ bieten. Dies war der „Spirit“ für die „Europäische Transparenzinitiative“³¹³: Die VO (EG) 1049/2001 war die Grundlage zur Bearbeitung unveröffentlichter Dokumente und sollte durch ein **Dokumentenregister**, neue Datenbanken über Gremien und Sachverständigenausschüsse und einen „**Kodex für gute Verwaltungspraxis**“ als berufsethisches Beamtenstatut für die Kommissionsbediensteten ergänzt werden.³¹⁴

Die Initiative bewirkte eine **Durchforstung des gesamten Transparenzkonzepts**: Neben der Vorgabe, dass die zentral verwalteten **EU-Gelder** einem optimalen, auch für jeden EU-Bürger im Internet präsentierbaren **Controlling** unterliegen müssten, und einem systematisierten **Rechtsrahmen** für das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung **OLAF**, der eine Art Meldepflicht der Mitgliedstaaten von nationalen Betrugsfällen vorsah, wurden drei Transparenz-Schwerpunkte festgelegt:

1. **Strukturierter Rahmen für die Lobbyingarbeit**

Die Kommission war grundsätzlich für einen offenen Umgang mit Lobbyisten³¹⁵. Zu unterscheiden war und ist sicherlich zwischen Interessensvertretern aus Industrie, Wirtschaft und Finanz, die über mehr Geld verfügen und damit auch den in der Luft liegenden Hauch von Korruption, Bestechung und Betrug mitbringen, und jenen aus dem sozialen oder wissenschaftlichen Bereich. Das Weißbuch „Europäisches Regieren“³¹⁶ und „Allgemeine Grundsätze“³¹⁷ und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien³¹⁸ waren kraftvolle Dokumente, welche die Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft forcierten. Lobbyarbeit dürfe sich nicht negativ auf die europäischen Organe und Einrichtungen auswirken und die Auftraggeber, Aufgaben und Finanzierungen müssten klar sowie der Beitrag der Lobbyisten zur EU transparent sein.³¹⁹ Das

³¹³ SEC (2005) 1300

³¹⁴ KOM (2006) 194, 3

³¹⁵ Das Grünbuch nannte als „Lobbyisten“ Personen, „die Lobbyingarbeit betreiben und die in einer der zahlreichen Organisationen tätig sind, zB in Beraterorganisationen für öffentliche Angelegenheiten, Anwaltskanzleien, Nichtregierungsorganisationen, Denkfabriken, Unternehmenslobbys (In-house-Vertreter oder Wirtschaftsverbände)“, KOM (2006) 194, 5

³¹⁶ KOM (2001) 428

³¹⁷ Partizipation, Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz

³¹⁸ KOM (2002) 704

³¹⁹ Bei Lobbyisten können sich verschiedene mögliche Problembereiche ergeben, zB dass EU-Institutionen bewusst falsche Informationen über Auswirkungen von Legislativvorschlägen bekommen oder Internetkampagnen die Herkunft des Initiators verwässern und fälschlich den Eindruck einer „Bürgerbewegung“ vermitteln; KOM (2006) 194, 6

Verhalten der Lobbyisten sollte durch einen eigenen **Kodex**³²⁰ klare Zielvorgaben finden, durch ein attraktives **Registrierungssystem**³²¹ auf freiwilliger Basis besser offengelegt werden und bei Verfehlungen mit einem Überwachungs- und Sanktionierungsmechanismus bestraft werden können.³²²

2. Mindeststandards für die Konsultation

Die Kommission wollte sich zusätzliches Feedback zur Einhaltung der für die Beziehung zwischen ihr und den Interessensvertretern wichtigen Konsultationsstandards³²³, jährlich angeführt im Arbeitsprogramm der Kommission³²⁴, einholen. Die **Datenbank CONECCS**³²⁵ als Sammelbecken europäischer Interessensgruppen³²⁶ sollte als Informationsknotenpunkt für die Kommission und die Öffentlichkeit dienen, wurde aber mit dem aufgrund der Mitteilung über die Folgemaßnahmen zum Grünbuch³²⁷ gestarteten freiwilligen Register für Interessensvertreter³²⁸ geschlossen. Die Aspekte des Konsultationsverfahrens waren der eindeutige Inhalt, Zielgruppen, Veröffentlichung, Teilnahmefristen sowie Eingangsbestätigung und Rückmeldungen.³²⁹

3. Offenlegungspflicht für Informationen über Empfänger von EU-Geldern im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung

Die Idee war, als „Motor für Veränderung und Modernität und Mitgestalter an vorderster Front“³³⁰ neben dem Internetportal der Kommission auch die Mitgliedstaaten in der geteilten Mittelverwaltung zur Veröffentlichung zu verpflichten³³¹. Der Begriff „Empfänger“ ist ja sehr weit gefasst, dies kann von einem Bauern über NGOs bis hin zu einem Ministerium reichen. Ein

³²⁰ Lobbyisten sollten ein ehrenhaftes Verhalten an den Tag legen und immer angeben, welche Interessen sie vertreten, keine falschen Informationen verbreiten, keine Bestechungsversuche unternehmen; KOM (2006) 194, 9

³²¹ Mit dessen Hilfe der Lobbyist zB informiert würde, wenn eine Konsultation zu einem ihn betreffenden Thema stattfindet

³²² KOM (2006) 194, 11

³²³ Mit „Konsultationen“ sind jene Verfahren gemeint, die Betroffene und interessierte Gruppen einbinden, bevor die Kommission der Beschluss erreicht; KOM (2006) 194, 12

³²⁴ <http://ec.europa.eu/atwork/programmes>, 11. Juli 2010

³²⁵ Consultation, the European Commission and Civil Society (Konsultation, die Europäische Kommission und die Zivilgesellschaft)

³²⁶ Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Nichtregierungsorganisationen, Verbraucherorganisationen, Wohlfahrtsverbände oder Basisorganisationen

³²⁷ KOM (2007) 127

³²⁸ <http://ec.europa.eu/transparency/regrin>, 11. Juli 2010

³²⁹ KOM (2006) 194, 17

³³⁰ KOM (2006) 194, 13

³³¹ KOM (2006) 194, 4

einheitlicher Rechtsrahmen sollte auch nationale Datenschutzvorschriften, welche oft die auf europäischer Ebene festgelegten Mindestanforderungen³³² übersteigen, in die Schranken weisen.³³³

Alle Interessensgruppen sollten sich zu den Maßnahmen der Transparenz äußern können. Die Konsultationsprozesse waren in der Zielsetzung der beteiligten Akteure und Interpreten „best practice“- Beispiele für gelebte europäische Demokratie. Vor allem die Möglichkeiten und Grenzen der Lobbyingarbeit sollten genauer umrissen und der Intransparenz bei Subventionen ein Ende gemacht werden.

2.3.2.2 Folgemaßnahmen zum Grünbuch

Die Kommission wollte ihre Pläne keinesfalls nur intern konsultieren, sondern über das Internet, persönliche Treffen in den Mitgliedstaaten und beratende Organe wie den Wirtschafts- und Sozialausschuss³³⁴ und den Ausschuss der Regionen³³⁵ breit evaluieren.³³⁶

1. Lobbyismus

Obwohl die Kommission die Wichtigkeit der Interessensvertretungen betont hatte, war den Lobbyisten die Umschreibung zu negativ. Durch die Bezeichnung „**Register für Interessenvertreter**“ wollte die Kommission ihrer neutralen Haltung Ausdruck verleihen. Die Freiwilligkeit des Systems war natürlich ein großer Streitpunkt, da Durchlässigkeit befürchtet wurde. Um die Eintragung „schmackhaft“ zu machen, sollten ausreichende Informationen im Register mit einer besseren Bewertung der Relevanz und Nützlichkeit der Beiträge der jeweiligen Interessensvertretung „belohnt“ werden. Für viele am unangenehmsten war sicherlich der Plan genauer finanzieller Angaben³³⁷, der Kommission war es aber wichtig, die „Antriebskräfte“ hinter dem jeweiligen Lobbying erkennen zu können.

³³² Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABI L 281 23. November 1995, 31

³³³ KOM (2006) 194, 15

³³⁴ WSA 1373/2006

³³⁵ CoR 235/2006

³³⁶ KOM (2007) 127, 21. März 2007

³³⁷ Professionelle Consultants und lobbyierende Anwaltskanzleien sollten prozentuell den Umsatz angeben, den sie aus dieser Arbeit erhalten, Unternehmenslobbyisten und Wirtschaftsverbände die geschätzten Kosten ihrer

Die Plattform „Lobbycontrol“ nannte es aber ein „schwaches Lobbyistenregister der EU Kommission“, das „enttäuschend“ sei, da es eben nur freiwillig und in seiner Ausgestaltung unausgewogen sei.³³⁸

Zukunftsweisend war jedenfalls der **interinstitutionelle Ansatz einer Einmaleintragung**, die zumindest für Kommission und Parlament gemeinsam gelten sollte.³³⁹

2. Konsultationsstandards

Durch **professionelles Personal** und **optimierte Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektionen** sollte den Kritikpunkten nach verspäteter Rückmeldung und zu geringen Mindestfristen³⁴⁰ entgegnet werden.³⁴¹

3. Publikation der EU-Subventionen

Allen war bewusst, dass zu einem transparenten System auch die **Veröffentlichung der Begünstigten von EU-Geldern** gehören würde. Aber als es dann wirklich um die Umsetzung ging, sträubten sich bis in höchste Ebenen der Mitgliedstaaten viele Entscheidungsträger. Die Durchdringung der Rechtsvorschriften war komplex, da die Datenangaben bei den Mitgliedstaaten zusammenlaufen und ohne genaue Überprüfung durch die Kommission an diese gesandt werden. Für die Ausgaben für die ländliche Entwicklung verpflichtete die Kommission die Mitgliedstaaten nun zur Veröffentlichung³⁴², bei den Strukturfonds bekam die Kommission hingegen nicht die notwendigen Informationen.³⁴³ Die Mitgliedstaaten sollten über eine von der Kommission organisierte **zentrale Webseite**, die ihrerseits mit der Webseite der Kommission über die direkt verwalteten EU-Gelder verlinkt ist, Zugang zu den Daten

Tätigkeiten bei den EU-Organen und NGOs sowie Think Tanks ihr Gesamtbudget; fraglich war die Rolle bezahlter wissenschaftlicher Gutachten.

³³⁸ Lobbycontrol kritisierte, dass das Register keine Namen einzelner Lobbyisten nenne und man dadurch auch keine direkten Berufswechsel von Machthabern in Lobbyingfirmen („revolving doors“) erkennen würde. Auch Interessenskonflikte wie beispielsweise Lobbyingtätigkeiten von Mitarbeitern der EU Kommission, oder die genaue Anzahl von Lobbyisten würden verdeckt. Bezüglich der Regeln zur finanziellen Offenlegung sah Lobbycontrol eine „Schieflage zu Gunsten der Industrielobbyisten“, da diese ihre Finanzdaten in sehr großen Spannen (zB 50000 EUR oder 10% der Gesamtausgaben) angeben dürften, wodurch v.a. Gruppenbeteiligungen an Kampagnen unklar blieben; <http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2008/06/schwaches-lobbyistenregister-der-eu-kommission>, 6. März 2011

³³⁹ KOM (2007) 127, 3-6

³⁴⁰ Acht Wochen seien zu kurz für die Konsultierung der Öffentlichkeit.

³⁴¹ KOM (2007) 127, 7

³⁴² Nach einem Vorschlag zur Änderung der VO (EG) 1290/2005 des Rates

³⁴³ Mit der VO (EG) 1828/2006 der Kommission wurden die Regeln für die Durchführung der VO (EG) 1083/2006 des Rates über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds definiert, nach denen die Zuständigkeit für die Publikation der Daten der Begünstigten den Mitgliedstaaten übertragen wurden.

bei allen gemeinsam verwalteten Programmen erhalten, um direkte und gemeinsame Programme gleich zu behandeln.³⁴⁴

2.3.2.3 Mitteilung der Kommission: Europäische Transparenzinitiative - Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex)

Das freiwillige **Register für Interessensvertreter** nahm nun verbunden mit der präzisierten Definition „Tätigkeiten, mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll“³⁴⁵, in seinen Registrierungsmechanismen konkrete organisatorische Formen an. Die Organisationen und Einrichtungen sollten den von der Kommission vorgegebenen **Verhaltenskodex** achten und auch ihre eigenen Verhaltenskodizes zur Einsicht zur Verfügung stellen.³⁴⁶ Manchen war dies fast noch zu „schwach“, auch problembeladene Aspekte wie der „**Drehtüreffekt**“, der grundsätzlich ja nicht Diskussionspunkt der Transparenzinitiative war, sollten thematisiert werden. *Peter Lösche* beschrieb diesen Effekt für Deutschland, dass Abgeordnete und Mitglieder der Verwaltung nicht in dem Bereich arbeiten dürfen, in dem sie vorher tätig waren.³⁴⁷ Die Kommission war aber der Ansicht, dass die **Verträge**, das **Statut**, der **Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder** und der **Kodex für gute Verwaltungspraxis** genügend Schutz vor Interessenskonflikten böten.³⁴⁸ Im Rahmen des **Überwachungs- und Durchsetzungsverfahrens** war jedem³⁴⁹ die Möglichkeit gegeben, bei einem Verstoß Beschwerde bei der Kommission einzulegen. Daraufhin sollte der „Angeklagte“ schon noch die Möglichkeit zur Richtigstellung besitzen. Als Strafen waren die (vorübergehende) Streichung aus dem Register, die Aussetzung aller Vorzüge aus dem Register und in größeren Fällen sogar der Ausschluss vorgesehen. **Konsultationsverfahren und**

³⁴⁴ KOM (2007) 127, 8

³⁴⁵ Ausnahmen waren fachliche (v.a. rechtliche) Beratung, Tätigkeiten der Sozialpartner, direkte Ersuchen an die Kommission um Sachinformation, Daten oder Fachwissen, Einladungen zu öffentlichen Konsultationen oder Mitwirkung in beratenden Ausschüssen, oder Studien, Statistiken und Schulungen ohne interessensvertretende Zielsetzung.

³⁴⁶ KOM (2008) 323, 5

³⁴⁷ *Peter Lösche*, *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, Stuttgart 2007, 98

³⁴⁸ Vgl Art 213 und 287 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

³⁴⁹ Um „böswillige Beschwerden“ von Querulanten zu vermeiden, war die Untermauerung durch klare Fakten durch den Beschwerdeführer essentiell.

Standardmuster sollten vereinheitlicht präsentiert und effektiv verlinkt werden.³⁵⁰

Durch den **interinstitutionellen Ansatz** war eine gemeinsame Registrierung auch beim Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vorgesehen.³⁵¹

Die **sieben Regeln für die Interessensvertreter** besagten:

1. Namentliche Nennung der Personen und Organisationen
2. Keine falschen Angaben, va nicht mit Täuschungsabsicht
3. Formulierung der Interessen und Bekanntgabe der Kunden oder Mitglieder
4. Unverzerrte, vollständige, aktuelle und nicht irreführende Informationen
5. Keine unlautere Informationsbeschaffung
6. Keine Verleitung von EU-Bediensteten zu Regelverstößen
7. Pflichtgefühl und Geheimhaltung, falls ehemalige EU-Bedienstete nun für die Lobbyorganisation arbeiten³⁵²

Der für Verwaltung, Audit³⁵³ und Betrugsbekämpfung zuständige Kommissionsvizepräsident Siim Kallas³⁵⁴ hatte mit der Herausgabe seines lang erwarteten Grünbuchs sicherlich einen kleinen Paukenschlag gesetzt. Der Schwerpunkt wurde nicht auf den Dokumentenzugang gelegt, sondern auf die **Lobbyingarbeit** bei der Europäischen Union. In der europäischen Tradition wird ja vom ethisch korrekten Beamten ausgegangen, und nicht von notwendigen Verhaltensregeln für Lobbyisten.³⁵⁵ Kritisch beurteilte *Jorgo Riss* die lange Inkubationszeit zwischen der Ankündigung und Veröffentlichung der Initiative, die „ausreichend Zeit für erfahrene Lobbyisten biete, einem unliebsamen Vorschlag das Wasser abzugraben“.³⁵⁶ Die **strukturellen Reformansätze** waren, va im Lichte der Zeit, grundsätzlich jedenfalls positiv zu bewerten. Die Veröffentlichung der EU-Subventionen war längst überfällig. Ihre Geheimhaltung war immer ein von

³⁵⁰ KOM (2008) 323, 6

³⁵¹ KOM (2008) 323, 7

³⁵² KOM (2008) 323, 9

³⁵³ Definition: „Systematische und unabhängige Untersuchung um festzustellen, ob die qualitätsbezogenen Tätigkeiten und damit zusammenhängende Ergebnisse den geplanten Anordnungen entsprechen, und ob diese Anordnungen tatsächlich verwirklicht und geeignet sind, die Ziele zu erreichen.“ *Walter Geiger, Willi Kotte, Handbuch Qualität: Grundlagen und Elemente des Qualitätsmanagements: Systeme-Perspektiven*, Wiesbaden 2008, 113

³⁵⁴ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kallas/about/profile, 20. Juli 2010

³⁵⁵ Siehe: Dokumentation „Das Kallas-Grünbuch zur Europäischen Transparenzinitiative“, in: *Public Affairs Manager – Verbandslobbying und Verbandsmanagement*, Berlin 2006, 68

³⁵⁶ *Jorgo Riss*, Probleme der EU-Lobbykratie aus der Sicht einer Umweltorganisation, in: *Steffen Daggar, Michael Kambeck, Politikberatung und Lobbying in Brüssel*, Wiesbaden 2007, 134

Populisten gern genutztes Öl ins Feuer, um der EU allgemein sinnlose Ausgaben und Pfründe zu unterstellen.

Das **Register für Interessensvertreter** bringt zwar eine **verschriftlichte Information**, wer für wen Lobbying macht, hat aber die Achillesferse der Freiwilligkeit. Diese stellt die notwendige Schärfe in Frage, positiv sehen könnte man aber zumindest, dass sie einem gewissen Vertrauen in die Beamten im europäischen Verwaltungsethos entspricht. Auch das Europäische Parlament war für ein „gemeinsames, Institutionen übergreifendes und verbindliches EU-Lobbyisten-Register“³⁵⁷ mit finanzieller Offenlegungspflicht³⁵⁸, Definition von Lobbyisten und Lobbying³⁵⁹ und einer „legislativen Fußspur“³⁶⁰; strenge und klare Regeln seien notwendig, betont wurde aber schon auch, dass Lobbyisten wichtig für den „offenen und pluralistischen Dialog“ seien, eine „wichtige Informationsquelle“ darstellten und das „verfügbare Fachwissen für die Funktionsfähigkeit der EU“ erweitert hätten.³⁶¹ Letztlich ist die Freiwilligkeit aber ähnlich jener der Bekanntgabe von Parteispenden³⁶² in Österreich ein unangenehmer Anachronismus.³⁶³ Im Bereich der Transparenz beim Lobbying bestand in Österreich va nach der Hohegger-Affäre³⁶⁴ Handlungsbedarf, weswegen ein „Lobbying-Transparenz-Gesetz“ entworfen wurde,

³⁵⁷ Es sollte alle Institutionen erfassen, einen Mechanismus zur Streichung aus dem Register beinhalten und einen gemeinsamen Verhaltenskodex (EP: „strenges Überwachungsmoment“) definieren.

³⁵⁸ Umsatz professioneller Berater und Anwaltskanzleien aus der Lobbyarbeit bei den EU-Organen sowie den relativen Anteil ihrer wichtigsten Klienten; geschätzte Kosten in Zusammenhang mit ihrer direkten Lobbytätigkeit bei den EU-Organen, wenn es sich um Unternehmenslobbyisten und Berufsverbände handelt; Gesamtbudget, untergliedert nach Hauptfinanzierungsquellen, wenn es sich um nichtstaatliche Organisationen und Denkfabriken handelt.

³⁵⁹ Professionelle Lobbyisten, interne Unternehmenslobbyisten, nichtstaatliche Organisationen, Denkfabriken, Berufsverbände, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, gemeinnützige und nicht gemeinnützige Organisationen sowie Anwälte, deren Tätigkeit in erster Linie darauf abzielt, Einfluss auf die Politikgestaltung zu nehmen und weniger darauf, in Rechtssachen als Rechtsbeistand und Verteidiger aufzutreten oder Rechtsauskünfte zu erteilen.

³⁶⁰ Eine „legislative Fußspur“ ist laut Parlament eine „indikative Aufstellung (in der Anlage zu den Berichten des Parlaments) derjenigen registrierten Interessensvertreter, die bei der Ausarbeitung des entsprechenden Berichts konsultiert wurden und einen signifikanten Beitrag dazu geleistet haben“.

³⁶¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080430IPR28012+0+DOC+XML+V0//DE>, 6. März 2011

³⁶² *Wolfgang Mantl*, Politikanalysen – Untersuchungen zur pluralistischen Demokratie, Wien 2007, 73f

³⁶³ Siehe auch *Agnes Höller, Alexander van der Bellen*, Parteienfinanzierung in Österreich: Schwerpunkt Außenfinanzierung, in: *Engelbert Theurl, Erich Thöni* (Hrsg), Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, Wien 2002, 321

³⁶⁴ Der PR Berater Peter Hohegger hatte Ministerien und Unternehmen Honorare in Millionenhöhe verrechnet, die den Verdacht der Bestechung und Geldwäsche aufbrachten, http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/633617/HoheggerAffaere_Das-Geschaef-mit-der-Oeffentlichkeit, 1. Oktober 2011

das klare Verhältnisse für Tätigkeiten zur Beeinflussung staatlicher Entscheidungsprozesse schaffen sollte.³⁶⁵

2.3.2.4 Grünbuch der Kommission: Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten im Besitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft, 18. April 2007

Die Kommission bezeichnete dieses Grünbuch³⁶⁶ als „**Konsultationsdokument**“ zur Bestandsaufnahme bestehender Vorschriften **unter Einbeziehung der Öffentlichkeit**.³⁶⁷ Ihr war wichtig zu betonen, dass zwei Drittel aller Anträge³⁶⁸ auf Akteneinsicht einen positiven Bescheid erhalten³⁶⁹ und bezeichnete die Gesamtentwicklung insbesondere bei den Legislativverfahren als „äußerst zufriedenstellend“. Bemängelt wurde allerdings die zu geringe Beteiligung des individuellen EU-Bürgers im Gegensatz zu den sogenannten EU-Spezialisten.³⁷⁰ Die an die Kommission gerichteten Anträge bei den Hauptinteressensbereichen³⁷¹ betrafen oft spezielle Akten oder sämtliche Dokumente eines gewissen Themenbereiches, was freilich eine große Anzahl an Akten bewirkte.³⁷² Die (Selbst-) Zufriedenheit der Kommission erstreckte sich aber nicht auf die Gestaltung der Kommissionsregister, die Menge der für die Öffentlichkeit zugänglich gemachten Schriftstücke und die technische Perfektion für den einzelnen Benutzer – allesamt Punkte, die grundsätzlich auch ohne Änderung der Rechtsvorschriften durchgesetzt werden könnten.³⁷³ Die Kommission kritisierte - mit dem Ziel einer noch stärkeren **Transparenz im Rechtssetzungsverfahren** - die Ungenauigkeit des Begriffes „legislative Dokumente“³⁷⁴ und wollte durch eine größere Anzahl an vorbereitenden

³⁶⁵ http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/695482/Karl_Vorlage-fuer-LobbyistenGesetz-ist-fertig, 1. Oktober 2011

³⁶⁶ KOM (2007) 185

³⁶⁷ KOM (2007) 185, 3

³⁶⁸ Beim Europäischen Parlament sogar 80%

³⁶⁹ Nur 4% der Erstanträge führten zu Zweitanträgen

³⁷⁰ Wirtschaftsakteure, Anwälte, Wissenschaftler oä

³⁷¹ Wettbewerb, Steuern, Binnenmarkt, Umweltschutz, öffentliche Beschaffung, Justiz, Sicherheit

³⁷² KOM (2007) 185, 5

³⁷³ KOM (2007) 185, 7

³⁷⁴ Art 12 VO (EG) 1049/2001

Legislativdokumenten auf der EUR-LEX Webseite³⁷⁵ mit gutem Beispiel vorangehen.³⁷⁶

Beleuchtet wurde auch das **Spannungsfeld zwischen Transparenz und Berufsgeheimnis**, da die Kommission zB in Wettbewerbsfragen oder im Beschaffungswesen einen Informationsvorsprung besaß.³⁷⁷ Das Gericht erster Instanz entschied, dass „Geschäftsgeheimnisse“ Informationen sind, deren Preisgabe nicht nur an die Öffentlichkeit, sondern an jeden Dritten für den Auskunftgeber schädlich wären.³⁷⁸ Ebenso wurden Kriterien für die Definition der Information festgelegt, die das Berufsgeheimnis betreffen könnten³⁷⁹. Verhindert werden sollte aber, dass das Geschäftsgeheimnis und die Verpflichtung zum Berufsgeheimnis ein Vorwand seien, um Daten nicht zu veröffentlichen.³⁸⁰

Das zweite Spannungsfeld betraf **Öffentlichkeit und Datenschutz**: Persönliche Daten sollten nur bei öffentlichem Interesse³⁸¹ und klarer Schonung von Privatleben und Integrität der Person³⁸² freigegeben werden. Und im dritten Spannungsfeld zwischen **öffentlichem Zugang und guter Verwaltung** sollten durch die Analyse des Umfangs des beantragten Dokuments, der deutlichen Begriffsbestimmung für Dokumente im Besitz der Organe und der Berücksichtigung der Zeitspannen bei der Erlaubnis von Ausnahmen ein professioneller Umgang mit übermäßigen Anträgen gewährleistet sein.³⁸³ Auch auf die Begriffsbestimmung „**Dokument im Besitz des Organs**“³⁸⁴ wurde Bezug genommen, da ja auch Schriftgutverwaltungsvorschriften,

³⁷⁵ <http://eur-lex.europa.eu>, 24. Juli 2010

³⁷⁶ KOM (2007) 185, 13

³⁷⁷ Teilweise auch von privater Seite bei Ermittlungen von staatlichen Beihilfen, Kartellen oder Fusionen

³⁷⁸ Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-353/94: Postbank gegen Kommission, Slg 1996, S II-921, 18. September 1996, Rn 87

³⁷⁹ Wenn man das Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rs T 198-03, Bank Austria Creditanstalt gegen Kommission, Slg 2006, II-1429, Rn 71, 30. Mai 2006, auslegt, könnte laut Kommission die VO bei Präzisierung auf operativer Ebene vorschreiben, dass es keine Einsichtnahme in Schriftstücke mit Informationen gibt, die nur ein beschränkter Personenkreis kennt und die Interessen des Auskunftgebers oder Dritter gefährden könnte.

³⁸⁰ KOM (2007) 185, 10

³⁸¹ zB öffentliche Ämter mit offizieller Funktion und offiziellen Pflichten

³⁸² zB durch Schwärzung diesbezüglicher Daten

³⁸³ Zumal VO (EG) 1049/2001 keine klaren Regelungen bei übermäßigen oder unzulässigen Anträgen enthält; einzig Art 6 (3) definiert die Möglichkeit der Verlängerung der Beantwortungsfrist um 15 Tage bei „besonders umfangreichen oder komplizierten Anträgen“ oder eine „informelle Einigung, um eine faire Lösung zu finden“. Va letzteres war der Kommission aber zu „undeutlich“. Anträge mit der durchschaubaren Absicht, eine Dienststelle „lahmzulegen“, sollten jedenfalls abgelehnt und als unzulässig determiniert werden; KOM (2007) 185, 19

³⁸⁴ Die Definition von VO (EG) 1049/2001 war das „Extrakt“ der Kombination von „Dokument“ in Art 3a der VO und dem in Art 2 (3) genannten Anwendungsbereich.

Registrierungsbestimmungen und von Informationen in **elektronischen Datenbanken** erfasst sein sollten.³⁸⁵

2.3.2.5 Neufassung der Verordnung zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission

Das vorhergehende Grünbuch war eine Folge der Europäischen Transparenzinitiative von 2005³⁸⁶, der Änderungsaufforderung des Europäischen Parlaments im Jahr darauf³⁸⁷ und einer damit verbundenen Überprüfung³⁸⁸ gewesen. Bei der Hinterfragung der Verordnung in diesem Kommissionsvorschlag standen der **Art 255 EGV** als Geltungsbereich der Rechtsgrundlage und Zweck der Verordnung, die vollständige **Transparenz der Rechtsvorschriften**, die **Vertraulichkeitsbestimmungen** zur Klarstellung der Geheimhaltungsgrade außerhalb der Verordnung, die bessere **Definierung der Zugangsverweigerungsmöglichkeit** zu Dokumenten der Mitgliedstaaten und die **Register- und Archivierungsvorschriften** im Vordergrund.³⁸⁹

Als Ergebnisse einer „Konsultation der Öffentlichkeit“ nannte die Kommission nochmals die **Aktive Verbreitung**³⁹⁰, die **Angleichung der Verordnung (EG) 1049/2001 an das Übereinkommen von Århus**³⁹¹, den **Schutz personenbezogener Daten**³⁹², den **Schutz geschäftlicher Interessen**³⁹³, den **Umgang mit übermäßigen Anträgen**³⁹⁴, die **Schärfung des Begriffs**

³⁸⁵ Wie in einem „elektronischen Archiv“ wollte die Kommission damit auch Dokumente im Sinne der VO erfassen, KOM (2007) 185, 20

³⁸⁶ Siehe Dokumente SEC (2005) 1300 und SEC (2005) 1301

³⁸⁷ P6_A (2006) 052

³⁸⁸ KOM (2008) 229, 2

³⁸⁹ KOM (2008) 229, 3

³⁹⁰ Leicht zugängliche und ausgeweitete Kommissionsregister sollten eine von den Bürgern begrüßte „proaktivere Freigabepolitik“ bewirken.

³⁹¹ Vorbild war die VO (EG) 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens, <http://www.aarhus-konvention.de>, 4. September 2011

³⁹² Die konsultierte Öffentlichkeit war durchaus der Meinung, dass von Namen von Personen in öffentlichen Funktionen nicht mehr in dieser Intensität geschwärzt werden sollten.

³⁹³ Bei diesem Thema prallten verschiedene Interessen aufeinander: Behörden und der Privatsektor befanden die Vorschriften für ausreichend, Journalisten und NGOs waren naturgemäß für stärkere Freigabebestimmungen.

³⁹⁴ Viele Mitgliedstaaten und die Privatwirtschaft sprachen sich für schärfere Maßnahmen bei der Bearbeitung übermäßiger Anträge aus, während der Europäische Bürgerbeauftragte ua gegen besondere Maßnahmen war; die Kommission formulierte eine „salomonische Lösung“, indem Präzisierungen auch auf Fälle ausgeweitet würden, wo beantragte Schriftstücke schwierig ermittelbar seien.

„Dokument“³⁹⁵, die klaren Zeitspannen für die Anwendung von Ausnahmeregelungen³⁹⁶ sowie den Geltungsbereich der Verordnung³⁹⁷ als Veränderungsziele.³⁹⁸

2.3.2.6 Bericht der Kommission über die Durchführung der Verordnung (EG) 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2009, 30. Juni 2010

Zehntausende Dokumente hatten sich im Laufe der Jahrzehnte angesammelt und wurden in den verschiedenen Registern dokumentiert.³⁹⁹ Auch die Zugriffe auf den Europaserver im Jahres- und Monatsdurchschnitt waren mit genauen Zahlen quantifizierbar.⁴⁰⁰ Im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen Organen und Mitgliedstaaten wurde die Erweiterung der Datenbank **PreLex**⁴⁰¹ und die Verknüpfung dieser mit **Oeil**⁴⁰² vorgeschlagen.⁴⁰³ Die Zahl der **Erstanträge** war 2009 stabil geblieben⁴⁰⁴, während die Zahl der **Zweitaneträge** leicht gesunken war, wobei der größte Teil der Anträge vollständige Dossiers im Verwaltungsverfahren waren.⁴⁰⁵ Fast 40% der Anträge kamen aus den **Sachgebieten** Umwelt, Energie, Verkehr, Zusammenarbeit im Bereich von Justiz, Binnenmarkt und Wettbewerb.⁴⁰⁶ In der **sozioprofessionellen** Zuordnung zeigte sich ein klarer Überhang aus dem akademischen Bereich.⁴⁰⁷ Bei der **geografischen Verteilung** der Anträge stand immer Belgien⁴⁰⁸ im Vordergrund, aber nicht aus nationaler Sicht, sondern weil durch die Nähe zu Brüssel viele Firmen, NGOs und Verbände dort ihren Sitz haben; sonst

³⁹⁵ Die bekannte Definition sollte wie beschrieben auch auf Datenbanken ausgeweitet werden.

³⁹⁶ Bei Gerichtsverfahren sollte keinesfalls vor einer öffentlichen Anhörung oder Entscheidung Zugang gewährt werden.

³⁹⁷ Viele Meinungsbildner befürworteten die Ausweitung des Wirkungskreises der Verordnung auf alle EU-Organen, -Einrichtungen und -Agenturen.

³⁹⁸ KOM (2008) 229, 4-6

³⁹⁹ Allein 18063 neue Dokumente in das Register der Kommission im Jahr 2009, KOM (2010) 351, 2.1

⁴⁰⁰ So gab es zB im Jahr 2009 44358 Besucher (Monatsdurchschnitt 3712), 2.3

⁴⁰¹ Datenbank für interinstitutionelle Verfahren des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union, <http://ec.europa.eu/prelex>, 3. Oktober 2010

⁴⁰² L'Observatoire Legislatif, Datenbank des Europäischen Parlaments, <http://www.europarl.europa.eu/oeil>, 3. Oktober 2010

⁴⁰³ KOM (2010) 351, 3.(3)

⁴⁰⁴ 5055 Anträge gegenüber 5197 im Jahre 2008, KOM (2010) 351, 4.2

⁴⁰⁵ Im Jahr 2009 134 Anträge, 2008 156 Anträge, KOM (2010) 351, 4.2

⁴⁰⁶ KOM (2010) 351, 4.3

⁴⁰⁷ Im Jahr 2009 21,29% der Anträge, 2008 sogar 31,03%, KOM (2010) 351, 4.3

⁴⁰⁸ Beinahe 20%

setzte sich die Mischung⁴⁰⁹ aus den großen Staaten Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien oder Großbritannien zusammen, während der Anteil der neuen Mitgliedstaaten noch eher gering war.⁴¹⁰ Der **Prozentsatz positiver Bescheide** bei Erstanträgen war gestiegen.⁴¹¹ **Hauptablehnungsgründe bei Erstanträgen** waren nach wie vor der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten⁴¹² sowie der Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission⁴¹³ und der Schutz geschäftlicher Interessen.⁴¹⁴ **Hauptgründe für die Bestätigung einer Verweigerung des Zugangs** waren der Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten⁴¹⁵, der Schutz geschäftlicher Interessen⁴¹⁶ und der Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission⁴¹⁷, wobei eine Ablehnung aufgrund eines einfachen Widerspruchs eines Mitgliedstaats⁴¹⁸ nicht mehr zulässig war.⁴¹⁹ Der **Bürgerbeauftragte** hatte im Jahr 2009 zwölf Beschwerdeverfahren wegen Dokumentenzugangs eingeleitet.⁴²⁰

Die Kommission hielt fest, dass der Großteil der Aktivitäten die Kontrolle der Durchführung des Gemeinschaftsrechts umriss und Sachverhalte betraf, bei dem der Antragsteller seine Position bei einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts, einer Verwaltungsbeschwerde oder Klage stärken wollte. Kritisiert wurde die Gesetzgebung, die laufend Dokumente ohne Zugangsantrag bei der Kommission öffentlich macht.⁴²¹

⁴⁰⁹ Rund 50%

⁴¹⁰ KOM (2010) 351, 4.5

⁴¹¹ 2009 wurden in 84,23% Fällen die Dokumente vollständig herausgegeben, 2008 82,68%, teilweiser Zugang 2009 in 4,11% der Fälle, 2008 3,33%; KOM (2010) 351, 5.1

⁴¹² 2009 27,61%, 2008 26,63%

⁴¹³ 2009 25,61%, 2008 28,72%

⁴¹⁴ 2009 13,99%, 2008 14,4%; KOM (2010) 351, 5.3

⁴¹⁵ 2009 25,91%, 2008 27,85%

⁴¹⁶ 2009 17,52%, 2008 24,89%

⁴¹⁷ 2009 26,64%, 2008 29,54%

⁴¹⁸ Der Gerichtshof hatte erklärt, dass Art 4(5) VO (EG) 1049/2001 dem Mitgliedstaat kein Vetorecht verleiht, mit dem er einfach nach freiem Ermessen der Verbreitung von ihm stammender Dokumente widersprechen kann, und er genauso die Ausnahmen begründen müsse; Urteil des Gerichtshofs in der Rs C-64/05 P: Schweden gegen Kommission, Slg 2007, I-11389, 18. Dezember 2007

⁴¹⁹ KOM (2010) 351, 5.4

⁴²⁰ KOM (2010) 351, 6.2

⁴²¹ KOM (2010) 351, 8.1

2.3.3 Europäisches Parlament

2.3.3.1 Entwicklungspunkte der Transparenz des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament war die einzige Institution, die von sich aus die Transparenzproblematik aufs Tapet brachte und einen regelrechten „Kreuzzug“ (*Otto Walter* bezeichnet das Europäische Parlament auch als „**Vorreiter**“ zur Einführung und Verwirklichung des Transparenzprinzips im Gemeinschaftsrecht) zur Regelung des Demokratiedefizits führte: Bereits 1984 wurde eine Resolution „betreffend die verpflichtende Veröffentlichung von Informationen durch die Europäische Gemeinschaft“⁴²² verabschiedet, und in der Entschließung vom 10. Dezember 1996⁴²³ wurde der Zusammenhang zwischen dem Recht des Bürgers auf Information⁴²⁴ und dem funktionierenden demokratischen Prozess aufgezeigt, bei dem Rat und Kommission Mitverantwortung für die Gewährleistung von Information tragen sollten.⁴²⁵ Der im Jahr 1999 vom Europäischen Parlament errichtete „**Weisenrat**“ hatte sogar den Rücktritt der gesamten Santer-Kommission⁴²⁶ zur Folge, nachdem der Haushaltskontrollausschuss des EP bei der Vergabe von Aufträgen an externe Unternehmen und Personalentscheidungen Unkorrektheiten bemängelt hatte.⁴²⁷ Der Kommissionsbeamte Paul van Buitenen hatte den Stein ins Rollen gebracht, indem er die Vergabepraktiken und die Günstlingswirtschaft von seitens der französischen Kommissarin Édith Cresson anprangerte und gegen den Willen seiner Vorgesetzten ein Dossier an das Europäische Parlament übermittelte.⁴²⁸ Diese Entdeckungen führten zur Umwandlung der **UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude, Stelle zur Koordinierung der Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung)** zu **OLAF (Office Européen de Lutte Anti-Fraude, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung)**.⁴²⁹ 2004 gründete der inzwischen

⁴²² ABI 1984, C 172/176

⁴²³ Entschließung zur Beteiligung der Bürger und der Sozialakteure am institutionellen System der Europäischen Union, ABI C 20, 20. Jänner 1997

⁴²⁴ <http://europa.eu/bulletin/de/9612/p101002.htm>, 5. November 2009

⁴²⁵ *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 199, 71

⁴²⁶ *Christiane Eichholz*, Europarecht, Heidelberg 2011, 19

⁴²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090416STO53783+0+DOC+XML+V0//DE>, 4. November 2009

⁴²⁸ *Paul van Buitenen*, Unbestechlich für Europa, Gießen 1999, 235

⁴²⁹ Office Européen de Lutte Anti-Fraude, http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_de.html, 4. November 2009

durch seine Enthüllungen äußerst bekannt gewordene Whistleblower⁴³⁰ Buitenen die Partei „Europa Transparent“, die bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zwei Sitze gewann.⁴³¹ Im Jahr 2005 schloss er sich mit dem österreichischen EU-Abgeordneten Hans Peter Martin zur „Plattform für Transparenz (PfT)“⁴³² zusammen, kandidierte aber 2009 nicht mehr bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. Die Transparenz war gerade beim Europäischen Parlament zum „Generalanliegen“ geworden.

2.3.3.2 Maßgebliche Regelungen des Zugangs zu Dokumenten des Europäischen Parlaments

Die **Verordnung (EG) 1049/2001** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001⁴³³ und der **Beschluss des Parlamentspräsidiums** prägten die Regelungen zum Dokumentenzugang des Brüsseler Hohen Hauses maßgeblich. Ein **Leitfaden** für die Pflichten der Beamten und Bediensteten des Europäischen Parlaments war der notwendige **Verhaltenskodex** zur Gewährleistung einer transparenten Legislativorganisation⁴³⁴. Direkt zugängliche Dokumente⁴³⁵ waren ganz einfach durch die **Datenbank des Registers** zu finden, wobei nicht deren Referenzhinweise, sondern nur die im Amtsblatt veröffentlichten Akte rechtsverbindlich sind.⁴³⁶

⁴³⁰ Ein „Whistleblower“, abgeleitet vom Englischen „to blow the whistle“, ist ein interner Hinweisgeber und Informant von Mißständen wie Korruption oder Insiderhandel, zumeist an seinem Arbeitsplatz; Definition: „The disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action“, *Jessica Donato*, Whistleblowing – Handlungsempfehlungen für eine nutzenstiftende Umsetzung in deutschen börsennotierten Unternehmen, Frankfurt 2009, 11

⁴³¹ *Claes H. de Vreese*, Continuity and Change: The 2004 Elections in the Netherlands, in: *Michaela Maier, Jens Tenschler* (Hrsg.), Campaigning in Europe – Campaigning for Europe, Berlin 2006, 210

⁴³² http://www.hpmartin.net/Platform_for_Transparency_created_by_MEPs_van_Buitenen_Martin_and_Motelang-en.html, 4. November 2009

⁴³³ Siehe 3.2.2 Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, 30. Mai 2001

⁴³⁴ Legislative Beobachtungsstelle des Europäischen Parlaments, <http://www.europarl.europa.eu/oeil>, 17. August 2010

⁴³⁵ <http://www.secure.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre/secured/requestDoc.faces>, 17. August 2010

⁴³⁶ <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre/infoDocAccess.faces>, 17. August 2010

2.3.3.3 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments

Durch den Lissaboner Vertrag wurden die **Kompetenzen** des Europäischen Parlaments **erweitert** und **die Geschäftsordnung** dementsprechend **reformiert**. 18 neue Abgeordnete aus im Jahr 2004 beigetretenen neuen EU-Staaten vergrößerten die Brüsseler Volksvertretung, auch änderte sich die Zahl der österreichischen Mandatare auf 19 statt bisher 17. Das Parlament war nun in fast allen Politikbereichen **dem Ministerrat gleichgestellt**.

Die Geschäftsordnung verlangt „streng“ während des gesamten Legislativverfahrens zu den gleichen Bedingungen wie der Rat Zugang zu allen die Vorschläge der Kommission betreffenden Dokumenten.⁴³⁷ Das Präsidium und die Konferenz der Präsidenten sind nicht nur zur Übersetzung in alle Amtssprachen und Vervielfältigung ihrer Protokolle verpflichtet, sondern müssen für die **öffentliche Zugänglichkeit** Sorge tragen.⁴³⁸ Ausnahmen können auch hier Gründe der Vertraulichkeit sein.⁴³⁹ Die Anfragen der Mitglieder zu Arbeiten des Präsidiums, der Präsidentenkonferenz und der Quästoren (Abgeordnete, die mit Verwaltungs- und Finanzaufgaben betraut sind)⁴⁴⁰ und die Antworten darauf sind nicht nur intern bekannt zu geben, sondern auch auf der Homepage zu veröffentlichen.⁴⁴¹ Die Erklärung zur Bildung einer Fraktion, welche die Mitglieder ja entsprechend ihrer politischen Zugehörigkeit bilden können, wird nicht nur gegenüber dem Präsidenten abgegeben, sondern auch im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.⁴⁴²

Dokumentenzugang ist eines der wesentlichsten Elemente von Transparenz. Dieser widmet die Geschäftsordnung auch einen eigenen Titel, um die „größtmögliche Transparenz der Parlamentstätigkeit zu gewähren“.⁴⁴³ Die Aussprachen des Parlaments sind öffentlich.⁴⁴⁴ Grundsätzlich treten die Ausschüsse des Parlaments öffentlich zusammen. Allerdings gibt es die Möglichkeit einer nichtöffentlichen Sitzung, wenn dies der Ausschuss beschließt. Dies soll aber zu keiner „Aushöhlung“

⁴³⁷ Art 39 (1) GO/EP 2009

⁴³⁸ Art 29 (1) GO/EP 2009

⁴³⁹ Art 4 (1-4) VO (EG) 1049/2001

⁴⁴⁰ Art 26 GO/EP 2009

⁴⁴¹ Art 29(2) GO/EP 2009

⁴⁴² Art 29 (6) GO/EP 2009

⁴⁴³ Art 103 (1) GO/EP 2009; in Übereinstimmung mit Art 1, Art 3 (2), Art 28 (1) und Art 41 (1) EUV, Art 255 des EGV und Art 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

⁴⁴⁴ Art 103 (2) GO/EP 2009

der Transparenz führen, denn Dokumente und Protokolle⁴⁴⁵ können der Öffentlichkeit dennoch zur Einsicht gebracht werden.⁴⁴⁶ Bei Verstößen gegen die Geheimhaltungsvorschriften kommt es allerdings zu den in der Geschäftsordnung definierten Sanktionen.⁴⁴⁷

Allen Unionsbürgern sowie natürlichen und juristischen Personen, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, ist **Zugang zu den Dokumenten des Parlaments** zu gewähren. Das Präsidium muss dafür Sorge tragen, dass alle Dokumente aufgezeichnet werden.⁴⁴⁸ Über ein Register sind die Dokumente und Hinweise auf diese in Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) 1049/2001 direkt zugänglich. Auch hier greift schon die Realität des Internet und der virtuellen Demokratie: Das Verzeichnis muss auf der Homepage des Parlaments veröffentlicht werden.⁴⁴⁹ Auch die Funktion der Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments wird durch die Transparenzthematik gestärkt, da einer von ihnen die Anträge auf Dokumentenzugang behandeln muss.⁴⁵⁰

Für die Transparenz der **finanziellen Interessen** der Parlamentarier gibt es klare Regeln⁴⁵¹, denen sogar eine eigene Anlage der Geschäftsordnung gewidmet ist: Hat ein Abgeordneter zB bei einem Thema ein unmittelbares finanzielles Interesse, muss er dies mündlich mitteilen, bevor er im Parlament oder in Gremien spricht.⁴⁵² Eine schriftliche Erklärung ist im Falle einer Amtsträgerschaft des Parlaments oder Mitgliedschaft einer offiziellen Delegation abzugeben.⁴⁵³ Den Quästoren sind genau der Beruf, alle sonstigen gegen Bezahlung getätigten Funktionen, Entgelte für Mandate in anderen Parlamenten sowie alle finanziellen, personellen und materiellen Zuwendungen von Dritten und deren Identität anzugeben. erinnert man sich an die Parteispendenaffäre rund um den deutschen Altbundeskanzler Helmut Kohl⁴⁵⁴ und die Nichtpreisgabe der Spendernamen, obwohl das deutsche Parteiengesetz dies vorsieht, weiß man um die Bedeutung der Identitätsangabe von Spendern,

⁴⁴⁵ Vorbehaltlich Art 4 (1)-(4) der VO (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates

⁴⁴⁶ Art 103 (3) GO/EP 2009

⁴⁴⁷ Art 153 GO/EP 2009

⁴⁴⁸ Art 104 (1) GO/EP 2009

⁴⁴⁹ Art 104 (3) GO/EP 2009

⁴⁵⁰ Art 104 (6) GO/EP 2009

⁴⁵¹ Art 9 (1) GO/EP 2009

⁴⁵² Anlage 1 Art 1 (1) GO/EP 2009

⁴⁵³ Anlage 1 Art 1 (2) GO/EP 2009

⁴⁵⁴ *Melanie Schröter*, Verschweigen und Redeerwartung im politischen Skandal am Beispiel des CDU Parteispendenskandals, in: *Steffen Pappert, Melanie Schröter, Ulla Fix* (Hrsg), *Verschlüsseln, Verdecken, Verbergen in öffentlicher und institutioneller Kommunikation*, Berlin 2008, 123

Unterstützern und Mentoren.⁴⁵⁵ Bei Nichteinhaltung der Vorschriften kommt es zu Sanktionen, die stufenartig von einer noch relativ harmlosen Erinnerung über eine „peinliche“ Veröffentlichung des Verstoßes im Protokoll des ersten Sitzungstags jeder Tagung bis hin zur vorübergehenden Suspendierung von Tätigkeiten des Parlaments⁴⁵⁶ reichen. Stimmrecht und freies Mandat bleiben aber immer unbeschadet. Dies gilt auch für die Vorsitzenden von Gruppierungen von Mitgliedern (sowohl interfraktionell als auch inoffiziell).⁴⁵⁷ Der Siegeszug des Internet macht auch vor dem Europäischen Parlament nicht Halt, so ist dieses Register nicht nur öffentlich, sondern muss auch auf elektronischem Wege erreichbar sein.⁴⁵⁸

Dem Parlament ist zwar Öffentlichkeit wichtig, es gewährt aber nicht jedem Zutritt zum Plenarsaal⁴⁵⁹ und sorgt für Zucht und Ordnung: Verhält sich jemand von den auf die Tribüne zugelassenen Zuhörern auffällig⁴⁶⁰, wird er sofort von den Saaldienern des Platzes verwiesen.⁴⁶¹ Die Einbeziehung sämtlicher **Sprachen** der EU war nicht nur schon immer Zeichen der europäischen Vielfalt und Gemeinsamkeit, sondern ist auch Bestandteil notwendiger transparenter und verständlicher parlamentarischer Arbeit⁴⁶². Der **Öffentlichkeit der Arbeiten** widmet die Geschäftsordnung mit dem Protokoll⁴⁶³, den Angenommenen Texten⁴⁶⁴, dem Sitzungsbericht⁴⁶⁵ und den Audiovisuellen Aufzeichnungen⁴⁶⁶ ein eigenes Kapitel.⁴⁶⁷

Zu den wichtigsten Bürgerrechten zählt die Möglichkeit der **Petition**⁴⁶⁸ an das Europäische Parlament. Jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat kann eine solche allein oder zusammen mit anderen Petenten in Angelegenheiten, die in die Tätigkeiten der

⁴⁵⁵ § 25 (3) deutsches PartG: Spenden und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 10.000 Euro übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50.000 Euro übersteigen, sind dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen. Dieser veröffentlicht die Zuwendung unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache.

⁴⁵⁶ Art 153 GO/EP 2009

⁴⁵⁷ Anlage 1 Art 2 (2) GO/EP 2009

⁴⁵⁸ Anlage 1 Art 3 GO/EP 2009

⁴⁵⁹ Zutrittsberechtigung haben nur die Abgeordneten, die Kommissare, die Ratsmitglieder und die aus dienstlichen Gründen anwesenden Mitarbeiter oder Beamten, Art 145 (1) GO/EP 2009

⁴⁶⁰ zB Applaus oder mißbilligende, laute Kommentare

⁴⁶¹ Art 145 (3) GO/EP 2009

⁴⁶² Art 146 GO/EP 2009

⁴⁶³ Art 179 GO/EP 2009

⁴⁶⁴ Art 180 GO/EP 2009

⁴⁶⁵ Art 181 GO/EP 2009

⁴⁶⁶ Art 182 GO/EP 2009

⁴⁶⁷ Kapitel 7 GO/EP 2009

⁴⁶⁸ Siehe grundsätzlich: *Karl Korinek*, Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1977

Gemeinschaft fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, an das EP richten.⁴⁶⁹

Die Petitionen und deren Verfahrensbeschlüsse werden nicht nur in der Plenarsitzung bekanntgegeben, sondern auch per elektronischer Datenbank öffentlich zugänglich gemacht, die Petenten müssen allerdings damit einverstanden sein.⁴⁷⁰

Ebenso ein Zeichen der Öffnung war der vom Europäischen Parlament eingerichtete „**Bürgerbeauftragte**“, der befugt ist, „Beschwerden von jedem Bürger der Union oder von jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung der Rechtsprechungsbefugnisse, entgegenzunehmen“.⁴⁷¹

Zwar kann man nun die Befassung des Bürgerbeauftragten für sich noch als keine Wahrnehmung eines **Informationsrechtes** ansehen, da er ja sogar dazu verpflichtet ist, jene Auskünfte und Dokumente, die er im Rahmen seiner Untersuchungen erhält, nicht preiszugeben.⁴⁷² Wenn aber nicht berechtigte Gründe oder strenge Vorschriften der Mitgliedstaaten zur Geheimhaltung verpflichten, müssen ihm die übrigen Organe und Institutionen alle notwendigen Auskünfte und Zugang zu ihnen verfügbaren Unterlagen der Gemeinschaften und solchen der Mitgliedstaaten gewähren.⁴⁷³ Der Bürgerbeauftragte darf aber nun keinesfalls den Inhalt der ihm solcherart zur Kenntnis gelangten Dokumente verbreiten.⁴⁷⁴ Da der Beschwerde führende Bürger aber vom Bürgerbeauftragten über das Ergebnis der Untersuchung, über die Stellungnahme des betreffenden Organs oder der betreffenden Institution sowie über etwaige Empfehlungen des Bürgerbeauftragten unterrichtet wird⁴⁷⁵, erzielt auch dieser einen Informationsgewinn, womit die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten zu weiterer Transparenz und Akzeptanz des Gemeinschaftshandelns beiträgt.⁴⁷⁶

⁴⁶⁹ Art 201 (1) GO/EP 2009

⁴⁷⁰ Art 203 (2) GO/EP 2009

⁴⁷¹ Beschluss des Europäischen Parlaments über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, Beschluss 94/262/EGKS, EG, Euratom, 9. März 1994, ABI L 113, 4. Mai 1994, 15; Anlage XI Art 2 GO/EP 2009

⁴⁷² Art 4 (1) Beschluss 94/262/EGKS, EG, Euratom

⁴⁷³ Art 3 (2) und 3 Beschluss 94/262/EGKS, EG, Euratom; Art 4 Anlage XI GO/EP 2009

⁴⁷⁴ Art 3 (2)+(4) Beschluss 94/262/EGKS, EG, Euratom und Anlage XI GO/EP 2009: „Der Zugang zu Verschlussachen, insbesondere zu sensiblen Dokumenten im Sinne des Art 9 der VO (EG) 1049/2001, sollte nur gewährt werden, wenn die Sicherheitsvorschriften des betreffenden Organs oder der betreffenden Institution der Gemeinschaft eingehalten werden“; siehe auch Art 4a Anlage XI GO/EP 2009

⁴⁷⁵ Art 3 Abs 7 Beschluss 94/262/EGKS, EG, Euratom

⁴⁷⁶ *Hubert Isak*, Information, Medien und Demokratie. Die Rechtslage nach europäischem Gemeinschaftsrecht, in: *Rainer Hofmann, Joseph Marko, Franz Merli, Ewald Wiederin* (Hrsg), Information, Medien und Demokratie. Ein europäischer Rechtsvergleich, Juristische Schriftenreihe Band 120, Wien 1997, 86

2.3.3.4 Europäische Parteien

Erst der Unionsvertrag vom 1. November 1993 schaffte die primärrechtliche Grundlage für die **politischen Parteien** im europäischen Integrationsprozess, davor waren sie einfache Fraktionen des Europäischen Parlaments⁴⁷⁷, die die „Internationalität“ und die Manifestierung einer „immer engeren Union der Völker Europas“⁴⁷⁸ verwirklichen sollten. Die Bezeichnung als „politische Parteien“ auf europäischer Ebene ist realpolitisch gesehen nicht ganz zutreffend, da sie eigentlich nur „**politische Familien**“ bzw. unabhängige oder den EP-Fraktionen angegliederte „Koordinationseinrichtungen der sich den jeweiligen politischen Familien zurechnenden nationalen Parteien“ sind, ohne gemeinsame politische Struktur, gemeinsame personelle Spitze und europaweite Wahlliste.⁴⁷⁹ Nach *Stefan Zotti* orientiert sich die europäische Partei auf die europäische Politikebene und erhebt „keinen Anspruch auf die Mitgestaltung der nationalen Politiken ihrer Mitgliedsparteien“ – aber auch der Machtgewinn sei nur „indirekt“, da man nur über die nationalen Parteien Europawahlen gewinnen könne.⁴⁸⁰

Heute muss eine Fraktion im Europäischen Parlament mindestens 25 Mitglieder haben und diese Mitglieder müssen wiederum aus mindestens einem Fünftel der Staaten gewählt worden sein.⁴⁸¹ Die sieben Fraktionen sind die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)⁴⁸², die Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten⁴⁸³, die Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa⁴⁸⁴, die Fraktion der Grünen / Europäische Freie Allianz⁴⁸⁵, die Europäische Konservativen und Reformisten⁴⁸⁶, die Fraktion der Vereinten Europäischen Linken / Nordische Grüne Linke⁴⁸⁷ und die Fraktion Europa der Freiheit und der Demokratie⁴⁸⁸. Sie haben einen Vorsitz, einen Vorstand und ein Sekretariat,

⁴⁷⁷ Selbstorganisationsrecht nach Art 142 E(W)GV

⁴⁷⁸ Präambel und Art A (2) EUV

⁴⁷⁹ *Hubert Isak*, Information, Medien und Demokratie. Die Rechtslage nach europäischem Gemeinschaftsrecht, in: *Rainer Hofmann, Joseph Marko, Franz Merli, Ewald Wiederin* (Hrsg), Information, Medien und Demokratie. Ein europäischer Rechtsvergleich, Juristische Schriftenreihe Band 120, Wien 1997, 111

⁴⁸⁰ *Stefan Zotti*, Politische Parteien auf europäischer Ebene – Grundzüge der politischen und rechtlichen Entwicklung des europäischen Parteiensystems, Baden-Baden 2010, 45

⁴⁸¹ Art 30 (2) GO/EP 2009

⁴⁸² <http://www.eppgroup.eu>, 17. August 2010

⁴⁸³ <http://www.socialistsanddemocrats.eu>, 17. August 2010

⁴⁸⁴ <http://www.alde.eu>, 17. August 2010

⁴⁸⁵ <http://www.greens-efa.org>, 17. August 2010

⁴⁸⁶ <http://www.ecrgroup.eu>, 17. August 2010

⁴⁸⁷ <http://www.guengl.eu>, 17. August 2010

⁴⁸⁸ <http://www.efdgroupp.eu>, 17. August 2010

und ihre Sitzordnung bestimmt sich von links nach rechts nach Zustimmung der Fraktionsvorsitzenden.⁴⁸⁹ Der Vertrag von Lissabon brachte keine großen Neuerungen für die europäische politische Parteienlandschaft.⁴⁹⁰

Die europäischen Parteien haben einen Auftrag zur europäischen **Bewusstseinsbildung** und sind ein wichtiger Faktor zur **Transparenzbildung**, da sie ja den Willen der Bürger der Union zum Ausdruck bringen. Ihre innere Demokratie, ihre Mitgliedschaftsregeln und ihre Parteienfinanzierungsmechanismen müssen für Außen- und Innenstehende transparent sein. Die Europäische Union versucht freilich den Grundsätzen der Transparenz gerecht zu werden: Übergeordnete Organe kontrollieren die zur Verfügung gestellten Mittel auf ihre Zweckhaftigkeit. Fraktionsfinanzierung ist erlaubt, Parteienfinanzierung aber nicht. Ein strenges Auge wird auf die „**Europäische Informationskampagne**“ geworfen: Die Mittel sind klar für die Informationstätigkeit über die Rolle des EP vor den Europawahlen zweckgebunden, um Parteipropaganda oder Wahlkampf-finanzierungen zu verhindern (deshalb dürfen vier Monate vor der Wahl auch keine Informationsaktionen mehr finanziert werden). Fraktionen versuchen aber unter dem Deckmantel von Kampagnen über die institutionelle Rolle des EP hinaus, Partei- oder Wahlpropaganda auf nationaler und supranationaler Ebene zu machen. Leider sind die Sanktionsmöglichkeiten löchrig. Für die widmungsgemäße Verwendung der Mittel sind teilweise die Fraktionsvorsitzenden verantwortlich, die zwar dem Präsidenten jährlich einen **Finanzbericht** erstatten müssen, es gibt aber keine geeigneten Mittel, um zu verhindern, dass Gelder über die Fraktion an nationale Parteien weitergeleitet werden. Weder eine Prüfung des Finanzberichts noch eine Sanktion bei nicht widmungsgemäßer Verwendung ist vorgesehen.⁴⁹¹ Eine klare finanzielle Ordnung ist ein wichtiger Bestandteil der Transparenz der europäischen Parteien. Deshalb regelt das Präsidium die Bereitstellung und Kontrolle der sachlichen und technischen Mittel. Als „Motoren der Integration“ mit „Orientierungs- und Strukturierungsfunktion“⁴⁹² tragen die europäischen Parteien jedenfalls eine

⁴⁸⁹ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=4&language=DE>, 17. August 2010

⁴⁹⁰ *Stefan Zotti*, Politische Parteien auf europäischer Ebene – Grundzüge der politischen und rechtlichen Entwicklung des europäischen Parteiensystems, Baden Baden 2010, 58

⁴⁹¹ *Hubert Isak*, Information, Medien und Demokratie. Die Rechtslage nach europäischem Gemeinschaftsrecht, in: *Rainer Hofmann, Joseph Marko, Franz Merli, Ewald Wiederin* (Hrsg), Information, Medien und Demokratie. Ein europäischer Rechtsvergleich, Juristische Schriftenreihe Band 120, Wien 1997, 115

⁴⁹² *Stefan Zotti*, Politische Parteien auf europäischer Ebene – Grundzüge der politischen und rechtlichen Entwicklung des europäischen Parteiensystems, Baden-Baden 2010, 98

große supranationale Verantwortung und können zur „Popularisierung der europäischen politischen Diskussion“ beitragen.⁴⁹³

2.3.3.5 Entschließung des Europäischen Parlaments zur Transparenz, 9. März 2010

Nach dem Beschluss des Europäischen Parlaments über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 1997⁴⁹⁴, ersetzt durch die Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 30. Mai 2001⁴⁹⁵, dem Beschluss des Präsidiums über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments vom 28. November 2001⁴⁹⁶, der Entschließung des Europäischen Parlaments über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Anwendung der Verordnung (EG) 1049/2001) vom 25. September 2003⁴⁹⁷ und der Annahme einer Entschließung des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission zum Zugang zu den Dokumenten der Organe vom 4. April 2006⁴⁹⁸ äußerte das Parlament 2010 scharfe Kritik in einem gemeinsamen Entschließungsantrag⁴⁹⁹ bezüglich der Transparenz für das Übereinkommen zur **Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (ACTA)**⁵⁰⁰, das die Rechte des geistigen Eigentums⁵⁰¹ stärken und die Produktfälschung bekämpfen sollte. Das Parlament hatte die Kommission ersucht, „unverzüglich alle Unterlagen im Zusammenhang mit den laufenden internationalen Verhandlungen zum Abkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (ACTA) öffentlich zugänglich zu machen“⁵⁰², besonders nachdem die Kommission ja schon unmittelbar mit dem neuen Lissaboner Vertrag „unverzügliche

⁴⁹³ *Stefan Zotti*, Politische Parteien auf europäischer Ebene – Grundzüge der politischen und rechtlichen Entwicklung des europäischen Parteiensystems, Baden-Baden 2010, 107

⁴⁹⁴ AB I L 263, 25. September 1997, 27

⁴⁹⁵ AB I L 145, 31. Mai 2001

⁴⁹⁶ AB I C 374, 29. Dezember 2001, 1

⁴⁹⁷ Dok A5-0298/2003

⁴⁹⁸ A6-0052/2006

⁴⁹⁹ Eingereicht gem Art 115 (5) GO/EP

⁵⁰⁰ „Anti Counterfeiting Trade Agreement“,

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142039.pdf, 6. Oktober 2010

⁵⁰¹ COD/2005/0127

⁵⁰² Antrag, B

und umfassende Information des Parlaments in allen Phasen der Verhandlungen über internationale Abkommen, insbesondere bei Handelsfragen und anderen Verhandlungen im Rahmen des Zustimmungsverfahrens“ zugesagt hatte.⁵⁰³ Der „freie Informationsfluss sollte nicht gehemmt“ werden.⁵⁰⁴ Wortwörtlich zeigte sich das Parlament „besorgt über den Mangel an Transparenz bei den Verhandlungen über das ACTA“, kritisierte, dass sie „den Buchstaben und dem Geist des AEUV widersprüche“ und steigerte sich dann noch zur Formulierung der „tiefsten Besorgnis“ über das Faktum, dass gar keine gemeinsame Rechtsgrundlage festgelegt wurde und das Parlament nicht einmal zu einem Verhandlungsmandat eingeladen wurde.⁵⁰⁵ Mit dem nüchternen Hinweis auf VO (EG) 1049/2001 wurden Kommission und Rat aufgefordert, Einblick in sämtliche Texte und Zusammenfassungen des ACTA zu ermöglichen⁵⁰⁶, ansonsten stünde jedenfalls die Möglichkeit einer Klage beim Europäischen Gerichtshof im Raum.⁵⁰⁷ Abschließend wurde unterstrichen, dass Privatsphäre und Datenschutz elementare Grundfesten⁵⁰⁸ der Union seien.⁵⁰⁹

2.3.4 Europäischer Gerichtshof

Der EGKS Vertrag 1952 war die Grundlage für den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (oft nur „Gerichtshof“ genannt) mit Sitz in Luxemburg. Er soll Garant dafür sein, „dass das EU-Recht in allen EU-Mitgliedstaaten auf die gleiche Weise ausgelegt und angewendet wird,“ und ist „befugt, in Rechtsstreitigkeiten zwischen EU-Mitgliedstaaten, EU-Organen, Unternehmen und Privatpersonen zu entscheiden“. **Jeder Mitgliedstaat stellt einen Richter**, damit wirklich alle nationalen Rechtsordnungen vertreten sind. Es wäre jedoch zu aufwändig, wenn immer alle Richter auf einmal tagten, deshalb versammelt sich der Gerichtshof als „**Große Kammer**“ mit 13 Richtern oder in kleinerer Zusammensetzung mit drei bis fünf Richtern. Die **Generalanwälte stellen öffentlich Schlussanträge zu den Rechtssachen**.

⁵⁰³ Mit dem Ziel, dass Art 218 AEUV voll wirksam wird; Antrag C

⁵⁰⁴ Antrag, H

⁵⁰⁵ Antrag, L2

⁵⁰⁶ Antrag, L3

⁵⁰⁷ Antrag, L5

⁵⁰⁸ Art 8 EMRK, Art 7 + 8 Charta der Grundrechte der EU, Art 16 AEUV

⁵⁰⁹ Antrag, L11

Das **Gericht erster Instanz** wurde 1988 ins Leben gerufen, um der übergroßen Menge an Rechtssachen Herr zu werden und ist – ebenfalls mit je einem Richter pro Mitgliedstaat – für Angelegenheiten von Privatpersonen, Unternehmen und bestimmten Organisationen und speziell des Wettbewerbsrechts zuständig. Die meisten Klagen beziehen sich auf **Vorabentscheidungsersuchen, Vertragsverletzungsklagen, Nichtigkeitsklagen, Untätigkeitsklagen und Schadenersatzklagen**. Das Verfahren besteht nach der Zuteilung zu einem Richter und Generalanwalt aus einem schriftlichen und mündlichen Teil; die **Verkündung erfolgt in öffentlicher Sitzung nach Beschluss mit Stimmenmehrheit**.⁵¹⁰

Beim **EuGH**⁵¹¹ ist kein allgemeiner Einblick in die Dokumente und Schriftsätze, die eingebracht werden, vorgesehen, dafür aber die Veröffentlichung von Beschlüssen und Urteilen und der freie Zugang zum mündlichen Verfahren; die Beratungen des Gerichtshofs hingegen blieben (so wie in der österreichischen Gerichtsstruktur) auch nach dem Amsterdamer Vertrag geheim.⁵¹² Durch die Verpflichtung zur Begründung der Urteile in der Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften war aber ein relativ freier Zugang zur Anwendung und Auslegung des Europäischen Unionsrechts gegeben (diese Konstruktion gilt auch für die Höchstgerichte Österreichs).⁵¹³ Die Richter müssen per Eid ihr Berufsgeheimnis wahren.⁵¹⁴ Entschieden wird, nachdem der Generalanwalt in nichtöffentlicher Sitzung angehört wurde.⁵¹⁵

⁵¹⁰ http://europa.eu/institutions/inst/justice/index_de.htm, 3. April 2011

⁵¹¹ <http://curia.europa.eu>, 5. November 2009, vgl weiterführend: *Thomas Oppermann, Claus-Dieter Classen, Martin Nettesheim*, Europarecht, München 2009; *Michael Schweitzer, Waldemar Hummer, Walter Obwexer*, Europarecht, Wien 2007; *Rudolf Streinz*, Europarecht, Heidelberg 2010

⁵¹² Art 27 § 1 Verfahrensordnung EuGH

⁵¹³ *Otto Walter*, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999, 72

⁵¹⁴ Art 2 Satzung EuGH

⁵¹⁵ Art 66 § 3 EuGH

3 **Transparenzgebot als europäischer Rechtsgrundsatz: Art 15 AEUV**

3.1 **Einleitung: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union**

Dem Transparenzartikel war eine wechselvolle Geschichte vorangegangen, die ihren vorläufigen Höhepunkt mit dem für damalige Verhältnisse sensationellen Art 255 des Amsterdamer Vertrages gefunden hatte. Das Transparenzgebot dann als Art 15 AEUV bei den Grundsätzen eines Vertrages zu implementieren, war eine besondere „Hommage“ an die Bestrebungen der Europäischen Union, ihre Tätigkeiten offenzuhalten.

Die „schwere Geburt“ des Vertrages von Lissabon⁵¹⁶ wird noch genügend Dissertationen und Publikationen füllen. Va die ablehnenden Volksabstimmungen über die Europäische Verfassung in Frankreich und den Niederlanden 2005 gehören zu den „schockierendsten“ Erlebnissen und Erinnerungen⁵¹⁷ fast aller Pro-Europäer.⁵¹⁸ Seine letztliche Umsetzung war aber die Grundlage für eine noch stärkere Transparenz der Europäischen Union.

3.1.1 **Formelle und materielle Mängel vor dem Vertrag von Lissabon**

Die Probleme der EU ergaben sich vielfach aus grundsätzlichen **formellen und materiellen Mängeln**, deren Konsequenzen die eigentliche Grundlage für die Krise der Europäischen Union waren. Bei der Erarbeitung der Europäischen Verfassung sollten Mängel des bisher geltenden Systems ausgemerzt werden, denselben Zweck sollte auch der an die Stelle der gescheiterten Verfassung tretende Reformvertrag erfüllen.

⁵¹⁶ http://europa.eu/lisbon_treaty, 23. Mai 2010

⁵¹⁷ Zur Identität Europas: *Frank Pfetsch*, Das neue Europa, Wiesbaden 2007, 114

⁵¹⁸ Zur Bedeutung der Verfassung für die Integration Europas: *Max Haller*, Die Europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traums? Wiesbaden 2009, 444

Peter Fischer hatte sieben va damals bestehende Hauptprobleme im Rahmen der Diskussion um die Europäische Verfassung genannt⁵¹⁹: Die komplizierte Drei-Säulen-Struktur⁵²⁰, die mangelnde Rechtspersönlichkeit der EU⁵²¹, das verfassungsmäßig ungerregelte Verhältnis zwischen EU/EG-Recht und einzelstaatlichem Recht⁵²², die unklare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten⁵²³, die unübersichtliche Fülle der EU/EG-Handlungsformen⁵²⁴, das inadäquate Abstimmungsverfahren und Mängel in den institutionellen Strukturen in Hinblick auf die Erweiterung⁵²⁵ sowie ungenügende Demokratie, Transparenz und Effizienz.⁵²⁶

⁵¹⁹ *Peter Fischer*, Europäischer Konvent und Verfassung für Europa: Phänomene politischer Transformation, in: *Hedwig Kopetz, Joseph Marko, Klaus Poier* (Hrsg): *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat*, Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag, Bd 2, Wien Köln Graz 2004, 1000f

⁵²⁰ Peter Fischer nannte dies ein „Flickwerk“, das bei einer Mitgliedschaft von 25+ spätestens seit dem Vertrag von Nizza nicht mehr auf der für den Bürger schwer verständlichen komplexen Struktur der „drei Säulen“ und damit auf den vier (jetzt drei) Verträgen beruhen sollte: „Das ursprüngliche Gebäude Europa wurde durch mannigfache Zubauten erweitert, sodass es heute einem Labyrinth gleicht, in dem nur Spezialisten einen Ausweg finden. Vom legislativen Standpunkt bedeutet das, dass trotz einer ersten ‚Flurbereinigung‘ durch den Vertrag von Amsterdam das primäre EU-Recht samt Protokollen, Erklärungen etc. derzeit einen Umfang von über 1000 Druckseiten aufweist und damit außerordentlich unübersichtlich geworden ist.“

⁵²¹ Die Gemeinschaften seien durch den EU-Vertrag als Mantel- oder Rahmenvertrag mit einer völkerrechtlichen Rechtsfähigkeit ausgestattet. Laut Fischer sei aber umstritten, ob diese Fähigkeit auch für die EU selbst zutrifft, da der Vertrag darüber schweigt. Einige Staaten befürchten durch eine solcherart verankerte Völkerrechtssubjektivität die Entwicklung einer Staatlichkeit der EU.

⁵²² Die Verträge geben keine Antwort auf die Frage, wie ein Konflikt zwischen EU/EG-Recht einerseits und diesem widersprechenden einzelstaatlichen Normen gelöst wird. Einmal mehr musste hier der EuGH „einschreiten“ und diese Grundsatzfrage zugunsten des absoluten Vorrangs des Gemeinschaftsrechts lösen, siehe „Loyalitätsklausel“ des Art 10 EGV und Definition der Verordnung (Art 249 EGV). Die maßgebliche Entscheidung ist das Urteil in der Rs 6/64, *Costa v. E.N.E.L.*, Slg 1964, 425

⁵²³ Durch das in Art 5 (1) EGV normierte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wurde die Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. Nach Art 308 EGV konnte die Gemeinschaft selbst dann, wenn ihr keine Kompetenzen zugewiesen sind, tätig werden, wenn im Rahmen des Gemeinsamen Marktes die Verwirklichung eines ihrer Ziele erforderlich war. Kritisch erwähnte Fischer die „Brüsseler Regulierungsfreude“, gegen die ja im Maastrichter Unionsvertrag das Subsidiaritätsprinzip (die Gemeinschaft soll nur tätig werden, wenn die Ziele auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht hinreichend und daher auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können) eingeführt wurde und sah als Hauptmangel die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, deren Unklarheit und mangelnde Transparenz für den Bürger sowie ein demokratisches Defizit zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips (da die nationalen Parlamente die für die Prüfung der Subsidiarität zuständige Kommission nur schwer kontrollieren könnten).

⁵²⁴ *Fischer* in aller Schärfe: „Die Fülle der Handlungsformen (rechtlich verbindlich oder lediglich soft law) lässt sich an Unübersichtlichkeit und Unklarheit kaum mehr überbieten. Die Zuständigkeiten werden vielfach ohne Definition genannt oder in der Praxis überhaupt ohne verfassungsmäßige Grundlage von den Organen *de facto* eingesetzt. Der Begriff ‚Gesetz‘ wird überhaupt vermieden (wohl um die nationalen Parlamente im Ratifikationsverfahren nicht zu vergrämen), nur das Wort ‚Gemeinschaftsgesetzgebung‘ wird sehr häufig verwendet.“

⁵²⁵ Das Einstimmigkeitsprinzip war der Weiterentwicklung der Union sicher nicht dienlich. Die anderen eingeführten qualifizierten Mehrheiten seien in der Praxis vielfach schwierig und das Problem der Anzahl der Kommissionsmitglieder sei immer noch nicht hinreichend gelöst.

⁵²⁶ Insgesamt wurde das Mitentscheidungsverfahren (in dem das Europäische Parlament eine gleichgeordnete Stellung zum Rat besitzt) nur auf 38 von insgesamt 95 Rechtsbereichen angewendet.

3.1.2 Struktur

Es ist ein **völkerrechtlicher Vertrag**, der am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft mit dem Ziel, ein „Reformvertrag“ zu sein, unterzeichnet wurde. Die „Staatenlenker“ der EU wollten „unter Berücksichtigung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen und in der Absicht, die Hoffnungen der europäischen Bürger zu erfüllen“, ein neues, klareres Regelwerk für die europäischen Institutionen und ihre Arbeitsverfahren schaffen sowie „die demokratische Legitimität der Union und das Fundament ihrer Grundwerte stärken“.⁵²⁷

Am 1. Dezember 2009 trat der Lissaboner Vertrag nach mehrjährigen Verhandlungen, unglaublich zähem Ringen und vielen Rückschlägen in Kraft.⁵²⁸ Es ist aber nicht der ursprünglich geplante Verfassungsvertrag, also kein „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE)⁵²⁹, der die großen europäischen Verträge „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) und „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EGV)⁵³⁰ ersetzt⁵³¹, sondern eine Änderung der Verträge von Nizza und Amsterdam entsprechend den Bestimmungen des Vertrages von Lissabon: ein „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“⁵³² als Zusammenführung der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union zu einer einheitlichen Europäischen Union, die künftig kraftvoll mit **Rechtspersönlichkeit**⁵³³ agieren soll.⁵³⁴

Die jahrzehntelang prägende griechisch-antik inspirierte **Säulenstruktur** der Europäischen Union, bekanntlich bestehend aus den supranationalen **Europäischen Gemeinschaften** (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG⁵³⁵, seit 1993 nur mehr EG⁵³⁶ und der Europäischen Atomgemeinschaft EAG, EURATOM)⁵³⁷ sowie der

⁵²⁷ http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_de.htm, 23. Mai 2010

⁵²⁸ Siehe *Vanessa Hellmann*, Der Vertrag von Lissabon – Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge, Berlin Heidelberg 2009, 1f

⁵²⁹ ABI 2004, C 310/ff

⁵³⁰ ABI 2005, L 157/1 ff

⁵³¹ Der Verfassungsvertrag hatte ursprünglich schon vorgesehen, die bestehenden Verträge aufzuheben, vgl Art IV-437 VVE

⁵³² Art 2 Nr 1 Vertrag von Lissabon

⁵³³ Vgl Art I-7 VVE, Art 281 EGV, Art 47 EUV

⁵³⁴ *Vanessa Hellmann*, Der Vertrag von Lissabon – Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge, Berlin Heidelberg 2009, 1

⁵³⁵ Begründet durch die Römischen Verträge 1957

⁵³⁶ Vertrag von Maastricht 1993

intergouvernementalen **Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)**⁵³⁸ und **Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)**⁵³⁹, war damit Geschichte und wich einer umfassend ausgerichteten **supranationalen Struktur**.⁵⁴⁰

Erfreulicherweise stellte die EU die Transparenz in ihrer Vertragszusammenfassung gleich als Prinzip voran und definierte vier Eckpfeiler.⁵⁴¹

3.1.2.1 Demokratischeres und transparenteres Europa

Das **Europäische Parlament** erhält **größere Kompetenzen** bei der Gesetzgebung⁵⁴², dem Haushalt⁵⁴³, den internationalen Übereinkommen und durch die Ausdehnung des **Mitentscheidungsverfahrens**⁵⁴⁴ **bei der Beschlussfassung**⁵⁴⁵ **fast Gleichberechtigung mit dem Rat**. Gleichzeitig sollte aber auch der Angst der Schwächung der nationalen Parlamente begegnet werden, indem das Subsidiaritätsprinzip⁵⁴⁶ noch stärker kontrolliert wird. Erstmalig ist nun auch ein **freiwilliger Austritt aus der Union möglich**.⁵⁴⁷

3.1.2.2 Effizienteres Europa

Die Berechnung der **Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat**⁵⁴⁸ wird bis 2014 nach der doppelten Mehrheit von Mitgliedstaaten und Bevölkerung

⁵³⁷ <http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom>, 24. Mai 2010

⁵³⁸ <http://europa.eu/pol/cfsp>, 24. Mai 2010

⁵³⁹ http://europa.eu/scadplus/glossary/police_judicial_cooperation_de.htm, 24. Mai 2010

⁵⁴⁰ *Vanessa Hellmann*, Der Vertrag von Lissabon – Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge, Berlin Heidelberg 2009, 2

⁵⁴¹ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance, 24. Mai 2010

⁵⁴² <http://www.europarl.de/view/de/parlament/Arbeitsweise/Gesetzgebungsverfahren.html>, 26. Mai 2010

⁵⁴³ http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_de.htm, 26. Mai 2010

⁵⁴⁴ http://europa.eu/scadplus/glossary/codecision_procedure_de.htm, 26. Mai 2010

⁵⁴⁵ *Ines Härtel*, Europäische Rechtsetzung, Berlin Heidelberg 2006, 360

⁵⁴⁶ Davor waren Art 5 (2) EGV und der 12. Erwägungsgrund der Präambel EUV Rechtsgrundlage, nachdem schon in Art 5 EGKS (1951) die Regelung bestanden hatte, „dass die Gemeinschaft nur dann in die Erzeugung eingreift, wenn es die Umstände erfordern“ und das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften in seinem Urteil vom 21. Februar 1995, Slg II-289, Rn 331, festgehalten hatte, dass der Subsidiaritätsgrundsatz vor dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellte, anhand dessen die Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftshandlungen zu prüfen gewesen wäre.

⁵⁴⁷ *Maike Susanne Krewet*, Wechselwirkung zwischen dem Grundgesetz und den Primärverträgen der Europäischen Union als ihrer Verfassung – Rechtstransfer und gegenseitige Beeinflussung von selbständigen Rechtskreisen eines Mehrebenensystems am Beispiel des Grundrechtsschutzes, Berlin 2009, 215

⁵⁴⁸ http://europa.eu/scadplus/constitution/doublemajority_de.htm, 26. Mai 2010

berechnet und beschleunigt damit eine raschere Entscheidungsfindung. Eine **doppelte Mehrheit** definiert sich dann durch 55% der Mitgliedstaaten mit gemeinsam mindestens 65% der europäischen Bevölkerung.

Eine absolute Neuerung ist die so lang umstrittene Funktion des **Präsidenten des Europäischen Rates**⁵⁴⁹ mit der Amtszeit von zweieinhalb Jahren.

Allgemein hat der Vertrag die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Bereichen Freiheit, Sicherheit, Recht, Terrorismus- und Verbrechensbekämpfung, Energiepolitik, öffentliche Gesundheit, Zivilschutz, Klimawandel, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Forschung, Raumfahrt, räumlicher Zusammenhalt, Handelspolitik, humanitäre Hilfe, Sport, Tourismus und administrative Zusammenarbeit zum Ziel.

3.1.2.3 Europa der Rechte und Werte, der Freiheit, Solidarität und Sicherheit

Der Vertrag will die **demokratischen Werte**⁵⁵⁰, die **Bürgerrechte**⁵⁵¹ und die **Charta der Grundrechte**⁵⁵², die **Freiheiten der europäischen Bürger**⁵⁵³, die **Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten**⁵⁵⁴ und die **europäische Sicherheit**⁵⁵⁵ in das **europäische Primärrecht**⁵⁵⁶ einbinden und gerade im internationalen Vergleich stärken.

⁵⁴⁹ Herman van Rompuy wurde am 1. Dezember 2009 als erste Person zu diesem Amt bestellt, <http://www.european-council.europa.eu/the-president.aspx?lang=de>, 30. Mai 2010

⁵⁵⁰ Zu den Werten auch die „Aktive europäische Erinnerung“ innerhalb des Bereichs „Bürgerschaft“ der Europäischen Union: „Auf dass wir niemals vergessen mögen“, http://ec.europa.eu/citizenship/programme-actions/doc48_de.htm, 30. Mai 2010

⁵⁵¹ http://ec.europa.eu/news/justice/index_de.htm, 30. Mai 2010

⁵⁵² Die Charta definierte sich als „Zusammenfassung der gemeinsamen Werte der Mitgliedstaaten der EU“, in der zum ersten Mal die klassischen Bürgerrechte und politische sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Rechte vereint seien. Das in der Präambel formulierte Ziel lautete: „Angesichts der Weiterentwicklung der Gesellschaft, des sozialen Fortschritts und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen ist es notwendig, den Schutz der Grundrechte zu stärken, indem sie in einer Charta sichtbar gemacht werden.“ http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/133501_de.htm, 30. Mai 2010; ABI C 364, 1, 18. Dezember 2000

⁵⁵³ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/rights/fsj_rights_intro_de.htm, 30. Mai 2010

⁵⁵⁴ zB bei terroristischen Anschlägen, Naturkatastrophen oder Problemen im Energiebereich

⁵⁵⁵ Erhebliche Stärkung der Kompetenzen zur Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung sowie neue Bestimmungen zum Zivilschutz, zur humanitären Hilfe und zur öffentlichen Gesundheit

⁵⁵⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114530_de.htm, 30. Mai 2010

3.1.2.4 Europa als Global Player

Alle außenpolitischen Instrumente der EU werden für die Entwicklung neuer Strategien und zur Entscheidungsfindung zusammengefasst. Die bedeutendste Reform ist sicherlich der neue **Hohe Vertreter der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik**⁵⁵⁷, der gleichzeitig Vizepräsident der Europäischen Kommission ist. Ebenso wird endlich auch ein neuer **Europäischer Auswärtiger Dienst**⁵⁵⁸ geschaffen.

Durch die **Rechtspersönlichkeit**⁵⁵⁹ erwartet sich die EU größere Verhandlungsmacht und stärkeres Auftreten gegenüber Drittländern und internationalen Organisationen. Europa will in seinen Außenbeziehungen eine „klare Sprache sprechen“ und „als Einheit auftreten und handeln“.⁵⁶⁰

3.1.3 Bewertung

Der Vertrag von Lissabon zählt sicherlich zu den **bedeutendsten Meilensteinen der europäischen Integration**. Sein langer und steiniger Weg spiegelt aber auch die großen Kräfte des Widerstands gegen ein **strukturell geeintes Europa** wider. Aber nicht jede Vertragsablehnung kann als wirklich antieuropäische Haltung verstanden werden, da die Diskussion über die Verfassung für Europa vielfach für innenpolitische Scharmützel missbraucht wurde, die mit den juristischen und inhaltlichen Neuerungen nicht mehr viel zu tun hatten. Auch in Österreich gab es bei

⁵⁵⁷ Die erste Funktionsträgerin ist die gemeinsam mit Herman van Rompuy bestellte Britin Catherine Ashton, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1847&lang=de>, 30. Mai 2010

⁵⁵⁸ Diplomatischer Dienst mit Delegationen in fast 125 Ländern, eingerichtet durch einen Beschluss des Ministerrates nach Anhörung des Europäischen Parlaments und Zustimmung der Kommission, zusammengesetzt aus Beamten der einschlägigen Dienststellen des Generalsekretariats des Ministerrats und der Kommission sowie aus abgestelltem Personal der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten, in Kooperation mit den vorhandenen diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten, http://europa.eu/scadplus/constitution/minister_de.htm, 30. Mai 2010

⁵⁵⁹ Die Frage der Rechtspersönlichkeit war lange ein Problem für den Außenauftritt der EU. Die beiden die EU tragenden Institutionen, Europäische Gemeinschaft und Europäische Atomgemeinschaft, besaßen Rechtspersönlichkeit, nicht aber die EU selbst. So konnte die EG internationale Abkommen verhandeln und abschließen, Mitglied internationaler Organisationen werden und Delegationen in Drittländern stellen. Die Union selbst hatte noch gar keine Vertragsabschlusskompetenz, agierte aber auf internationaler Ebene durch Übereinkünfte durch den Rat oder Stellungnahmen durch die GASP, http://europa.eu/scadplus/glossary/union_legal_personality_de.htm, 30. Mai 2010

⁵⁶⁰ Durch die im Vertrag verankerte Rechtspersönlichkeit kann die EU nun selbst internationale Abkommen abschließen und internationalen Organisationen beitreten, http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/external_relations/index_de.htm, 30. Mai 2010

jeder Wahl zum Europäischen Parlament die Kritik, dass sämtliche Parteien über weite Strecken gar keine Europafragen thematisieren würden, sondern sich auf innenpolitische „Reißer“ zurückziehen, um „politisches Kleingeld“ zu wechseln.

Das ablehnende Referendum in Irland im Sommer 2008 zeigte die Schwierigkeit auf, den Begriff „Verfassung“ bei der breiten Bevölkerung durchzubekommen: Für einen Juristen oder Politologen ist der Begriff „Verfassung“ die höchste Form staatsrechtlicher Vollendung, aber für viele andere war es nicht nur mit dem altbekannten „Schreckgespenst“ der Kompetenzabgabe nach Brüssel, sondern überhaupt mit der Aufgabe aller nationalen Identität verbunden. Man mag es als „Trick“ sehen, dass es nun keine Verfassung mehr ist, sondern einfach eine Änderung der bestehenden Verträge (und dafür braucht man nicht zwingend Volksabstimmungen), aber trotzdem brachte auch dies zahlreiche langersehnte Änderungen. Kraftvoll wurde einerseits das Europäische Parlament gestärkt, andererseits aber behutsam durch die Festigung des Subsidiaritätsprinzips auf regionale Interessen Rücksicht genommen.

Der ehemalige Präsident des Europäischen Parlaments *Hans-Gert Pöttering* sah den Lissaboner Vertrag als eine „Voraussetzung für die Vertiefung der Integration“, mit dessen Unterzeichnung eine „Schwächephase“ überwunden wurde; er wunderte sich aber auch über das „Paradoxon“, das so oft genau das abgelehnt wurde, was ja nur der Verwirklichung eines besser organisierten und bürgernäheren Europa dienen würde.⁵⁶¹

Der US-Außenminister der 1970er Jahre, Henry A. Kissinger⁵⁶², soll einst gefragt haben: „Wen soll ich anrufen, wenn ich Europa sprechen will?“ Diese vielzitierte einheitliche außenpolitische „europäische Telefonnummer“ ist zwar jetzt noch immer nicht vollständig verwirklicht, aber mit der Bestellung eines Hohen Vertreters für Außenbeziehungen jedenfalls näher gerückt. Nach wie vor hat aber Europa nicht den *einen* Präsidenten, sondern vielmehr eine Führungstroika, bestehend aus dem ständigen Ratspräsidenten, dem Kommissionspräsidenten und dem Hohen Vertreter. Der Lissaboner Vertrag konnte zumindest diese **Einheitlichkeit** herstellen, waren doch davor zB allein durch die halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaften viel

⁵⁶¹ *Hans-Gert Pöttering*, Von Rom nach Lissabon – die europäische Perspektive, in: *Frank Decker, Marcus Höreth* (Hrsg), Die Verfassung Europas – Perspektiven des Integrationsprojekts, Wiesbaden 2009, 21

⁵⁶² <http://www.henryakissinger.com>, 31. Mai 2010

größere „Personalkarusselle“ an der Tagesordnung. Der EU fehlen immer noch kantige, griffige und prominente Gesichter.⁵⁶³

Globalisierungsgegner und Kritiker einer „neoliberalen“ europäischen Wirtschaftsordnung formierten sich natürlich auch in der Hinterfragung des Vertrages: *Regina Viotto* und *Andreas Fisahn* sahen sehr wohl die Notwendigkeit einer konstitutionellen Grundlage aufgrund der zahlreichen **Staatsfunktionen** der EU, die sich nicht nur in einem völkerrechtlichen Vertrag (der nur punktuelle Übereinkünfte träge), sondern eben in einer Verfassung (als „grundlegendes Übereinkommen aller Gesellschaftsmitglieder“), die nach *Immanuel Kant* „absolutes Gebot, heilig und unwiderstehlich der nach Rechtsbegriffen urteilenden praktischen Vernunft für ein jedes Volk ist“⁵⁶⁴, widerspiegeln müsse.⁵⁶⁵ Ich teile die von ihnen formulierten Befürchtungen nicht, greife aber gerne ihren Begriff „Zukunftsoffenheit“ als pro-europäische und pro-integrative Handlungsaufforderung auf. Im Zusammenhang mit juristischen und strukturellen Fragen ist in den letzten Jahrzehnten jedenfalls ein intensiverer „grüner“ Spirit unübersehbar. Standen mit der Gründungsidee 1957 ganz nüchtern freier Handel und Warenverkehr, einfach funktionierend Wirtschaft und Industrie, im Vordergrund, rückten nun „softe“ Themen wie Raucherschutz, Gender Mainstreaming, Kultur und Zivilgesellschaft stark in die allgemeine Diskussion und Politik.

3.2 Erstmalige Festlegung des Dokumentenzugangs: Art 255 EGV

Mit dem Art 255 EGV wurde erstmals das Recht jedes Unionsbürgers sowie aller natürlichen und juristischen Personen mit Wohnsitz oder Sitz in den Mitgliedstaaten auf **Zugang zu Dokumenten** der Gemeinschaft festgelegt. Zum ersten Mal war nun ein ausdrückliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten auf der Ebene des Primärrechts gegeben. Bekanntlich war bereits in der Schlussakte des am 7. Februar

⁵⁶³ *Brüggemann* sieht in der Personalisierung der Politik sehr wohl eine positive Chance, mit für die EU stehenden „Köpfen“ Nationalisierungstendenzen entgegenzuwirken, *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 31

⁵⁶⁴ *Immanuel Kant*, Sämtliche Werke (Hrsg. *Gustav Hartenstein*), Leipzig 1868, 158

⁵⁶⁵ *Regina Viotto, Andreas Fisahn*, Europa am Scheideweg – Kritik des EU-„Reformvertrages“, Hamburg 2008, 9

1992 unterzeichneten Vertrages von Maastricht die Erklärung Nr 17 zum Recht auf Zugang zu Informationen aufgenommen und die Kommission aufgefordert worden, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen vorzuschlagen.

Durch Art 255 wurde ein Teilaspekt des **Prinzips der Offenheit** der Entscheidungsfindung konkretisiert. Mit denselben Worten wie Abs 1 des Art 255 übernahm auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁵⁶⁶ dieses Recht in ihren Art 42 auf.

Transparenz und **Öffentlichkeit** waren die in diesem Zusammenhang im **Vertrag von Amsterdam** betonten Grundsätze: In einer immer engeren Union sollten die Entscheidungen möglichst offen und bürgernah getroffen werden.⁵⁶⁷ Art 21 (3) EGV besagte, dass sich jeder Unionsbürger schriftlich in einer der Amtssprachen an jedes Organ und jede Einrichtung wenden und eine Antwort in derselben Sprache erwarten kann. Nach Art 207 (3) EGV war der Rat verpflichtet, in seiner Geschäftsordnung die Zugangsbedingungen zu seinen Dokumenten zu regeln: Ein umfassender Zugang zu den Dokumenten, die er als Gesetzgeber erstellt, sei herzustellen.

3.2.1 Rechtsentwicklung

Die Geschichte, schon im Transparenzkapitel 2 beschrieben, prägte die Entwicklung bis zum bestehenden Artikel. Nach der Verabschiedung einer vor allem rechtsvergleichenden **Mitteilung** über den **Zugang der Öffentlichkeit** zu im Besitz der Gemeinschaftsorgane⁵⁶⁸ befindlichen Dokumenten (5. Mai 1993) legte die Kommission am 2. Juni 1993 in einer weiteren **Mitteilung** über die **Transparenz in der Gemeinschaft**⁵⁶⁹ die Grundsätze für den Zugang zu Dokumenten dar.

Diese Vorarbeiten waren Grundlage für den am 6. Dezember 1993 von Rat und Kommission definierten Verhaltenskodex für den **Zugang** der Öffentlichkeit zu **Rats- und Kommissionsdokumenten**⁵⁷⁰, in dem sie sich verpflichteten, die dort festgelegten Grundsätze durch eigene Beschlüsse auszuführen.⁵⁷¹ Beide Beschlüsse

⁵⁶⁶ ABI 2000, C 364, 1

⁵⁶⁷ Art 1 EUV

⁵⁶⁸ ABI 1993, C 156, 5

⁵⁶⁹ ABI 1993, C 166, 4

⁵⁷⁰ ABI 1993, L 340/41

⁵⁷¹ Beschluss 93/731/EG des Rates vom 20. Dezember 1993, ABI L 340/43 und Beschluss 94/90/EGKS/EG

übernahmen weitgehend den **Verhaltenskodex**, sahen ein Antragsverfahren mit bestimmten Fristen, ein Überprüfungsverfahren sowie eine Rechtsmittelbelehrung vor. Dieser Verhaltenskodex wurde vom Rat durch den Beschluss 93/731/EG vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten⁵⁷² und von der Kommission über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten⁵⁷³ mit im wesentlichen gleichlautenden Bestimmungen umgesetzt. Mit Beschluss 97/632/EGKS/EG/Euratom seines Präsidiums hatte das Europäische Parlament den Zugang der Öffentlichkeit zu seinen Dokumenten weitgehend geregelt⁵⁷⁴. Etwa zur gleichen Zeit hatten **weitere Einrichtungen** der EG für ihren Zuständigkeitsbereich Beschlüsse über den Zugang zu ihren Dokumenten gefasst und im Amtsblatt veröffentlicht: Wirtschafts- und Sozialausschuss⁵⁷⁵, Europäisches Währungsinstitut⁵⁷⁶, Europäische Umweltagentur⁵⁷⁷, Europäische Stiftung für Berufsbildung⁵⁷⁸ sowie die Europäische Zentralbank.⁵⁷⁹

3.2.2 Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, 30. Mai 2001

Bis zum 1. Mai 2001 waren nach Art 255 (2) binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam im Mitentscheidungsverfahren⁵⁸⁰ die „**allgemeinen Grundsätze** und die [...] Einschränkungen“ für die Ausübung des Zugangsrechts festzulegen. Der Rücktritt der Santer-Kommission 1999 verzögerte diesen Vorgang, aber am 26. Jänner 2000 verabschiedete die Kommission ihren Verordnungsvorschlag.⁵⁸¹ Die Abschaffung der „Urheberregel“ war bereits vorgesehen, ansonsten war man aber eng am Verhaltenskodex und an der im Rahmen seiner Anwendung ergangenen Rechtsprechung orientiert.

⁵⁷² ABl 1993, L 340, 43

⁵⁷³ ABl 1994, L 46, 58, geändert durch Beschluss vom 19. September 1996 (ABl 1996, L 247, 45), aufgehoben durch den Beschluss vom 5. Dezember 2001 zur Änderung der GO (ABl 2001, L 345, 94)

⁵⁷⁴ ABl 1997, L 263/27, 10. Juli 1997

⁵⁷⁵ ABl 1998, C 243/13

⁵⁷⁶ ABl 1998, L 90/43

⁵⁷⁷ ABl 1997, C 282/5

⁵⁷⁸ ABl 1997, C 369/10

⁵⁷⁹ ABl 1999, L 110/30

⁵⁸⁰ Gem Art 251 EGV

⁵⁸¹ KOM (2000) 30 endg/2; ABl 2000, C 177 E, 70

Das Parlament äußerte weitreichende Änderungswünsche⁵⁸², aber nicht zuletzt unter dem Druck der vom Vertrag festgesetzten Frist und angesichts der besonders aktiven **schwedischen** Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2001 einigten sich die beteiligten Organe im Rahmen eines informellen „**Trilogs**“ auf eine Kompromissfassung⁵⁸³, was die Verabschiedung der Verordnung in erster Lesung ermöglichte. Am 30. Mai 2001 wurde die **Verordnung (EG) 1049/2001** des Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission angenommen.⁵⁸⁴ Obwohl die Zweijahresfrist verfehlt wurde, stellten sich die Probleme eventueller unmittelbarer Anwendbarkeit des Art 255 nicht, da diese Vorschrift zum einen angesichts ihrer Abs 2 und 3 offensichtlich nicht die notwendigen Voraussetzungen erfüllten, zum anderen die bis zum genannten Zeitpunkt bisherigen Zugangsregeln der drei Organe weiterhin galten. Die Verordnung stellte das „**Prinzip der Transparenz**“ einleitend voran: „Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System.“⁵⁸⁵

3.3 Grundsätze des Zugangs zu Dokumenten iSv VO (EG) 1049/2001

3.3.1 Verfahren zur Annahme des Rechtsaktes

Kommunikation der Verwaltung mit dem Bürger muss zwingend sein. *Dieter Kugelman* forderte zu diesem Verhältnis: „Der Bürger hat ein grundsätzliches Recht darauf, dass ihm die Behörden die für ihn relevanten Informationen aus den Akten zugänglich macht.“⁵⁸⁶

⁵⁸² Siehe Bericht *Cashman* (A5-0318/2000), 27. Oktober 2000

⁵⁸³ Zum entsprechend geänderten Vorschlag siehe KOM (2001) 299 endg

⁵⁸⁴ ABI 2001 L 145, 43

⁵⁸⁵ VO (EG) 1049/2001, Einleitung

⁵⁸⁶ *Dieter Kugelman*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, 25

Beim Art 255 EGV musste die EG innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam (dh bis zum 30. April 2001) im Verfahren der Mitentscheidung⁵⁸⁷ die **allgemeinen Grundsätze** sowie die **Einschränkungen** für die Ausübung des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission erlassen. Auf der Grundlage dieses Rechtsaktes mussten die drei Organe in ihren jeweiligen Geschäftsordnungen Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten festlegen.

Das EP hatte jedoch im Vorgriff auf den Vertrag von Amsterdam in seiner EntschlieÙung vom 12. Jänner 1999⁵⁸⁸ seine Vorstellungen zu einem solchen Rechtsakt dargelegt. Am 26. Jänner 2000 hatte die Kommission einen **Vorschlag** für eine VO des EP und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission vorgelegt.⁵⁸⁹ Geleitet wurde sie hierbei von der zuvor zitierten EntschlieÙung des EP vom 12. Jänner 1999⁵⁹⁰ und dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten⁵⁹¹ über die Bestimmungen für den öffentlichen Zugang zu den Dokumenten der Institutionen und Gemeinschaftsorgane.⁵⁹²

3.3.2 Personen- und Adressatenkreis

Jedem **Unionsbürger**, dh jedem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates⁵⁹³ sowie allen **natürlichen** und **juristischen** Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat stand das **Recht auf Zugang** zu.⁵⁹⁴ Es war dies derselbe Personenkreis, der das Recht auf Eingabe einer **Petition** an das Europäische Parlament⁵⁹⁵ oder einer Beschwerde an den **Bürgerbeauftragten**⁵⁹⁶ besaÙ. Alle vom Gemeinschaftsrecht Betroffenen sollten die Möglichkeit erhalten, sich durch Zugang zu den Dokumenten über ihre Rechte zu informieren.⁵⁹⁷

⁵⁸⁷ Damaliger Art 251 EGV

⁵⁸⁸ ABI 1999 C 104/20; Bericht *Löw*, Dok EP A4-476/98)

⁵⁸⁹ KOM (2000) 30

⁵⁹⁰ ABI 1999 C 104/20

⁵⁹¹ Siehe Kapitel 2.3.3.3 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments

⁵⁹² ABI 1998 C 44/9

⁵⁹³ Art 17 EGV

⁵⁹⁴ Art 2 (1) VO (EG) 1049/2001

⁵⁹⁵ Art 194 EGV

⁵⁹⁶ Art 195 EGV

⁵⁹⁷ Art 1 VO (EG) 1049/2001

Für Mitgliedstaaten oder die Organe der Einrichtungen der Gemeinschaft (auch wenn sie, wie etwa die Mitgliedstaaten oder die Europäische Zentralbank, Rechtspersönlichkeit besitzen und daher juristische Personen sind) galten das **Prinzip der Gemeinschaftstreue**⁵⁹⁸ und, soweit vorhanden, **spezielle Regeln**, wie zB die Haushaltsordnung⁵⁹⁹ hinsichtlich des Rechnungshofes⁶⁰⁰, Art 21 (1) der Satzung des Gerichtshofes für die einschlägigen Bestimmungen der Verfahrensordnung des Gerichtshofes⁶⁰¹ und des Gerichts erster Instanz⁶⁰², Art 3 (2) des Beschlusses über den Bürgerbeauftragten⁶⁰³, die Rahmenvereinbarung vom 5. Juli 2000 über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission⁶⁰⁴ oder die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. November 2002 zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über den Zugang des Europäischen Parlaments zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.⁶⁰⁵ Die Verordnung musste stets als Kontrollmaßstab dienen, da es ja nicht vorstellbar war, dass die Öffentlichkeit weitergehenden Zugang erhielt als die Mitgliedstaaten und deren Organe und Einrichtungen. Da primär Parlament, Kommission und Rat als Verpflichtete zur Dokumentenöffnung genannt waren, schienen also andere Organe (EuGH, Rechnungshof) und sonstige Einrichtungen (WSA⁶⁰⁶, AdR⁶⁰⁷, EZB⁶⁰⁸, EIB⁶⁰⁹) sowie weitere juristische Personen des Gemeinschaftsrechts (Umweltagentur, Stiftung für Berufsbildung, Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, Arzneimittelagentur etc) von der Zugangsverpflichtung **ausgeschlossen** zu sein. Es handelte sich aber um ein **umfassenderes** Zugangsrecht der Bürger, wie aus Art 1 EUV (bürgernahe und offene Entscheidungen) und aus dem Recht der Unionsbürger nach Art 21 (Möglichkeit, sich an alle Organe und Einrichtungen zu wenden) abzuleiten war. Deswegen gab es auch eine Empfehlung des europäischen Bürgerbeauftragten in

⁵⁹⁸ Art 10 EGV

⁵⁹⁹ Art 248 (3) Absatz 2 und Art 142 EGV

⁶⁰⁰ VO (EG, Euratom) 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, 25. Juni 2002, ABI L 248, 1

⁶⁰¹ Art 45 (2)b; ABI 2001 C 34, 1

⁶⁰² Art 64 (3)d, Art 65 (b), Art 67 (3); ABI 2001 C 34, 39

⁶⁰³ Beschluss 94/262/EGKS, EG, Euratom des Europäischen Parlaments über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, 9. März 1994, ABI L 113, 15

⁶⁰⁴ ABI 2001 C 121, 122

⁶⁰⁵ ABI 2002 C 298, 1

⁶⁰⁶ Wirtschafts- und Sozialausschuss, http://europa.eu/institutions/consultative/eesc/index_de.htm, 18. September 2010

⁶⁰⁷ Ausschuss der Regionen, <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, 18. September 2010

⁶⁰⁸ Europäische Zentralbank, <http://www.ecb.int/ecb/html/index.de.html>, 18. September 2010

⁶⁰⁹ Europäische Investmentbank, <http://www.eib.org>, 18. September 2010

seinem Sonderbericht vom 15. Dezember 1997⁶¹⁰, die Dokumente der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

Art 255 und die Verordnung regelten also letztlich die Zielsetzung, dass die Transparenz für **alle** Gemeinschaftsorgane und sonstigen Einrichtungen galt.⁶¹¹

3.3.3 Verpflichtende Einrichtungen

Parlament, Rat und Kommission taten in einer **gemeinsamen Erklärung**⁶¹² ihre Absicht kund, die genannten Einrichtungen sollten über Vorschriften verfügen, die mit der Verordnung „in Einklang stehen“, deshalb wurden die Rechtsakte zur Errichtung dieser Einrichtungen entsprechend angepasst. Ebenso wurden in derselben Erklärung die übrigen Organe und Einrichtungen entsprechend aufgefordert, ihrerseits interne Zugangsregelungen zu beschließen, „die den Grundsätzen und Einschränkungen in dieser Verordnung Rechnung tragen“.⁶¹³

3.4 Dokumente

3.4.1 Begriff

Als **Dokument**⁶¹⁴ galt „unabhängig vom Datenträger jedes im Besitz des Rates befindliche Schriftstück mit bereits vorhandenen Informationen“⁶¹⁵ oder „jedes vom Europäischen Parlament erstellte Schriftstück“⁶¹⁶, gleichgültig welcher Form.⁶¹⁷ Bei KOM- und SEC-Dokumenten handelt es sich beispielsweise um Dokumente, „die die Kommission an den Rat und andere Gemeinschaftsorgane als Bestandteil des

⁶¹⁰ ABI 1998, C 44, 9

⁶¹¹ Art 2 (3) VO (EG) 1049/2001: „Diese Verordnung gilt für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden....“

⁶¹² ABI 2001, L 173, 5

⁶¹³ Siehe auch Art 23 VO (EG) 58/2003 des Rates (Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsorganen beauftragt werden), 19. Dezember 2002, ABI L 11, 1

⁶¹⁴ Art 3a VO (EG) 1049/2001

⁶¹⁵ Art 1 (2) des Beschlusses des Rates, ABI 1993, L 340/43

⁶¹⁶ Beschluss des EP, ABI 1997, L 263/27

⁶¹⁷ Papier, elektronisch, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material

Entscheidungsfindungs- und Gesetzgebungsprozesses der Gemeinschaft schickt und die in Form von Memoranden, Berichten oder anderen schriftlichen Mitteilungen oder in Form von Gesetzesvorlagen erscheinen. Der Inhalt dieser Dokumente kann sich auf beliebige Aspekte der Angelegenheiten zwischen Kommission und anderen Gemeinschaftsorganen beziehen.“⁶¹⁸

3.4.2 Erfasste Sektoren

Erfasst waren Dokumente, „die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen“⁶¹⁹ bzw. sämtliche Dokumente „aus allen Tätigkeitsbereichen der Union“.⁶²⁰ Anlässlich eines Antrags auf Zugang war aber nicht die Zuständigkeitsverteilung zu prüfen, da sich das **Zugangsrecht** nur auf **dienstliche**, **nicht** aber auf **private Dokumente** bezog. Das **Institut für Sicherheitsstudien**⁶²¹ und das **Satellitenzentrum**⁶²² mussten aber im Sinne der in der VO festgelegten „Grundsätze und Einschränkungen“ Zugangsregeln erlassen. Im Geiste der dritten Säule war **Eurojust** (Zusammenschluss von Staatsanwälten, Richtern und Polizeibeamten aus den Mitgliedstaaten) verpflichtet, Regeln für den Zugang zu „Eurojust-Dokumenten“ festzulegen und „hierbei die Grundsätze und Grenzen“ der Verordnung zu „berücksichtigen“.⁶²³ **Europol** erklärte im Juli 2000 auf Drängen des Europäischen Bürgerbeauftragten, es werde als „vorübergehende Maßnahme Anfragen nach Zugang der Öffentlichkeit zu Europol-Dokumenten durch analoge Anwendung des (damaligen Ratsbeschlusses) bearbeiten“.⁶²⁴

⁶¹⁸ EUR-Lex Helpdesk - Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 7. November 2011

⁶¹⁹ Art 3a VO (EG) 1049/2001

⁶²⁰ Art 2 (3) VO (EG) 1049/2001

⁶²¹ Art 18 der Gemeinsamen Aktion 2001/554/GASP des Rates betreffend die Einrichtung eines Instituts der Europäischen Union für Sicherheitsstudien, 20. Juli 2001, AB1 L 200, 1

⁶²² Art 19 der Gemeinsamen Aktion 2001/555/GASP des Rates betreffend die Einrichtung eines Satellitenzentrums der Europäischen Union, 20. Juli 2001, AB1 L 200, 5

⁶²³ Art 39 des Beschlusses 2002/187/JI des Rates über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, 28. Februar 2002, AB1 L 63, 1

⁶²⁴ Jahresbericht 2000 des Europäischen Bürgerbeauftragten, Punkt 3.5.3., 216/217

3.4.3 Dokumente Dritter

Mit „Dritten“ waren „alle natürlichen und juristischen Personen und Einrichtungen **außerhalb des betreffenden Organs**, einschließlich der Mitgliedstaaten, der anderen Gemeinschafts- oder Nichtgemeinschaftsorgane und -Einrichtungen und der Drittländer“ gemeint.⁶²⁵ Die Verordnung hatte die „Urheberregel“ der Vorgängerbeschlüsse beseitigt und sich klar für den **weiten Ansatz** entschieden⁶²⁶: Die Entscheidung über das Vorliegen einer eventuellen Ausnahme lag bei jenem Organ, bei dem der Antrag auf Zugang gestellt worden war. In Zweifelsfällen war zwar der Autor zu konsultieren⁶²⁷, seine Meinung war aber nicht bindend. Die Kommission war für Fragen des Zugangs zu Dokumenten der sogenannten **Komitologie-Ausschüsse**⁶²⁸ allein verantwortlich – diese waren als Teil der Kommission anzusehen, da sie die Kommission bei ihren Durchführungsaufgaben unterstützten.⁶²⁹ Die dazu eventuell geäußerte Ansicht des jeweiligen Ausschusses konnte die Kommission also nicht binden⁶³⁰. Im Rahmen des Rates waren weder die **Präsidenschaft**⁶³¹ noch das **Generalsekretariat** „Dritte“, sondern Teil des Organs.⁶³²

⁶²⁵ Art 3b VO (EG) 1049/2001

⁶²⁶ Art 2 (3) VO (EG) 1049/2001: „...die vom Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden“

⁶²⁷ Art 4 (4) VO (EG) 1049/2001

⁶²⁸ Siehe *Sebastian Huster*, Europapolitik aus dem Ausschuss – Innenansichten des Ausschusswesens der EU, Wiesbaden 2008, 24f

⁶²⁹ Vgl Urteil des Gerichts in der Rs T-188/97, EuG –Rothmans/Kommission, Slg 1999, II-2463, Rn 62, 19. Juli 1997

⁶³⁰ ABI 1999, L 184, 23

⁶³¹ Siehe Jahresbericht 1998 des Europäischen Bürgerbeauftragten, ABI 1999 C, 95/97 (Punkt 2.2, betreffend Beschwerde 1956/25.11.96/Statewatch/UK/IJH gegen den Rat)

⁶³² Siehe Jahresbericht 2001 des Europäischen Bürgerbeauftragten (betreffend Beschwerde 916/2000/GG gegen den Rat), 219/223 (Punkt 2.1)

3.4.4 Ausnahmen

Verweigert werden kann der Zugang, wenn der **Schutz des öffentlichen Interesses** in Hinblick auf die öffentliche und militärische Sicherheit, die internationalen Beziehungen sowie die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft eines Mitgliedstaats und der **Schutz der Privatsphäre** und personenbezogener Daten⁶³³ oder der **Schutz der geschäftlichen Interessen** einer natürlichen oder juristischen Person, von **Gerichtsverfahren** und der **Rechtsprechung** oder von **Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten** gefährdet wäre – die **Ausnahme von der Ausnahme** ist allerdings immer ein „**überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung**“.⁶³⁴ Aber auch die Organe würden in gewissen Fällen durch Ausnahmen geschützt, zB wenn ein Dokument nur für den **internen Gebrauch** gelten sollte oder in einer Phase war, wo noch kein Beschluss gefallen war.⁶³⁵ Wichtig ist die Regelung zu Teilen von Dokumenten: griffen die Ausnahmen nur partiell, müsse der restliche Teil freigegeben werden.⁶³⁶

Die **Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz**⁶³⁷ zu den Vorgängerregelungen waren in weiten Teilen noch aktuell: Die Ausnahmen sollten immer eng ausgelegt und angewendet werden.⁶³⁸ Nach wie vor gab es den **Beeinträchtigungstest** oder „harm test“: Es musste nicht nur ein Schutzgut betroffen sein, sondern für jedes erbetene Dokument⁶³⁹ musste eine Prüfung erfolgen, ob das zu schützende Interesse durch eine Herausgabe des Dokuments voraussichtlich beeinträchtigt würde⁶⁴⁰, wobei diese Beeinträchtigung absehbar sein musste und nicht rein hypothetisch sein durfte.⁶⁴¹ Für jede Gruppe von Dokumenten musste die Ablehnung begründet werden, ohne jedoch den Zweck der Ausnahme zu gefährden⁶⁴². Für dasselbe Dokument konnten mehrere Ausnahmen gleichzeitig

⁶³³ Art 4 (1)a+b VO (EG) 1049/2001

⁶³⁴ Art 4 (2) VO (EG) 1049/2001

⁶³⁵ Auch in diesem Fall würde aber ein „überwiegendes öffentliches Interesse“ den Dokumentenzugang bewirken, Art 4 (3) VO (EG) 1049/2001

⁶³⁶ Art 4 (6) VO (EG) 1049/2001

⁶³⁷ Siehe Kapitel 4 Judikatur

⁶³⁸ Siehe Kapitel 4.3 Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-105/95: WWF gegen Kommission, 5. März 1997

⁶³⁹ Siehe Kapitel 4.4 Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-174/95: Svenska Journalistförbundet gegen Rat, 17. Juni 1998

⁶⁴⁰ Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-123/99, JT's Corporation, Slg 2000, S II-3269, Rn 46 und 64f, 20. Oktober 2000

⁶⁴¹ Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-188/98: Aldo Kuijer gegen Rat, Slg 2000, S II-1959, Rn 56, 6. April 2000

⁶⁴² EuG – WWF UK/Kommission, T-105/95 – Slg 1997, II-313 Rn 64f

herangenommen werden.⁶⁴³ Die Rechtsprechung stützte sich auf den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**: Unter bestimmten Voraussetzungen (Abwägung des Interesses am zugänglichen Restdokument gegenüber einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand) bestand kein Anspruch auf Teilzugang.⁶⁴⁴

Die am stärksten geschützten Rechtsgüter waren die in Art 255 (1) EGV genannten, bei denen das öffentliche Interesse im Vordergrund stand. Der Begriff der **öffentlichen Sicherheit** wurde durch die Rechtsprechung konkretisiert. Neben der inneren und äußeren Sicherheit eines Mitgliedstaates war auch eine existenzbedrohende Unterbrechung der Versorgung mit wichtigen Erzeugnissen sowie die Bemühungen zur Verhinderung von Straftaten betroffen, es war aber nicht die Vertraulichkeit zwischenstaatlicher Verhandlungen zum Abschluss eines Abkommens gemeint. Ging es um den Schutz der **internationalen Beziehungen**, räumte das Gericht erster Instanz den Organen einen Ermessensspielraum ein, dieser durfte aber nur bei offensichtlichen Fehlern als überschritten angesehen werden⁶⁴⁵, wobei die Begründung der Ablehnung genau geprüft wurde.

Der Schutz der **Gerichtsverfahren** bestand nicht nur zugunsten der Gemeinschafts-, sondern auch der nationalen Gerichte, und es waren nur die für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellten Dokumente (die bei Gericht eingereichten Schriftsätze sowie interne Schriftstücke zur Bearbeitung der anhängigen Rechtssachen und der Schriftwechsel über die Rechtssache zwischen der betroffenen Generaldirektion und dem juristischen Dienst oder einer Anwaltskanzlei) erfasst.⁶⁴⁶ Der Gerichtshof entschied, dass es den Parteien abgesehen von Ausnahmefällen (va wenn die ordnungsgemäße Rechtspflege beeinträchtigt war) möglich war, ihre eigenen⁶⁴⁷ Schriftsätze Dritten zugänglich zu machen (damit war klar ersichtlich, dass die Richter im Allgemeinen keinen Schutz in dieser Hinsicht brauchen). Ab der mündlichen Verhandlung, jedenfalls aber nach Verkündung des Urteils konnte die Herausgabe der Schriftsätze nicht mehr unter Berufung auf diese Ausnahme

⁶⁴³ EuG – WWF UK/Kommission, Rn 61, EuG – Svenska Journalistförbundet/Rat, T-174/95 – Slg 1998, II-228,9 Rn 114; EuG – Denkvit Nederland/Kommission, T-20/99 – Slg 2000, II-3011 Rn 40

⁶⁴⁴ EuG – Hautala/Rat, Rn 86, siehe Kapitel 4.6; EuG – Mattila/Rat und Kommission, T-204/99 – Slg 2001, II-2265 Rn 68f; EuG – Kuijer (II)/Rat, T-211/00 – Slg 2002, II-485 Rn 57

⁶⁴⁵ EuG – Svenska Journalistförbundet/Rat, T-174/95 – Slg 1998, II-2289, Rn 121f

⁶⁴⁶ Siehe Kapitel 4.7 Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-41/00 P: Interporc Im- und Export GmbH gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 6. März 2003

⁶⁴⁷ Nicht aber etwa die Schriftsätze der Gegenseite; siehe EuG – Svenska Journalistförbundet/Rat, T-174/95 – Slg 1998 II-2289, Rn 135 f

verweigert werden, da das Recht der Organe als Parteien in Gerichtsverfahren ihre Interessen unabhängig von jeder äußeren Beeinflussung zu vertreten⁶⁴⁸, nicht mehr beeinträchtigt werden konnte.

Der Schutz der **Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten** war eine im Ergebnis unveränderte Fortschreibung der bisherigen ähnlich formulierten Ausnahme, der man zur Klarstellung die Audittätigkeiten hinzugefügt hatte. Obwohl sie viele Bereiche beinhaltete⁶⁴⁹, war das Hauptanwendungsgebiet doch der Sektor der Dokumente über **Vertragsverletzungsverfahren** nach Art 226 bis 228 EGV. Das Gericht sah die Untersuchung als noch während des Gerichtsverfahrens fortdauernd, nunmehr konnte auch beim Abschluss der Untersuchungen durch andere Schritte als ein Urteil (zB Einstellung vor Anrufung des Gerichtshofes oder Klagerücknahme) die genannte Ausnahme unmittelbar ab diesem Zeitpunkt nicht mehr herangezogen werden.⁶⁵⁰

Bezüglich der **Vertraulichkeit der internen Beratungen** („space to think“) wurden durch die Verordnung die größten Änderungen gegenüber der vorherigen Rechtslage geschaffen. Anstatt der fakultativen Ausnahme des Schutzes des Beratungsgeheimnisses mit seiner umfassenden Interessensabwägung gab es nun eine obligatorische Ausnahme, welche einen verschärften Beeinträchtigungstest beinhaltete. Der „Entscheidungsprozess“ des Organs war das Schutzgut, nicht nur auf die höchste Ebene beschränkt, sondern auf alle Stufen und **Ausschüsse** bezogen.⁶⁵¹

3.4.5 Dokumente in den Mitgliedstaaten

Im Rahmen des Art 255 (2) EGV wäre es juristisch sicher möglich gewesen, als Teilaspekt des Zugangs zu Dokumenten der drei Organe ebenfalls die Frage des Zugangs zu den von ihnen erstellten Dokumenten, die sich im Besitz der Mitgliedstaaten befinden, umfassend und klar zu regeln. Die Mitgliedstaaten hätten verpflichtet werden können, in solchen Fällen die Gemeinschaftsregeln anzuwenden.

⁶⁴⁸ EuG – Svenska Journalistförbundet/Rat, T-174/95 – Slg 1998, II-2289, Rn 136

⁶⁴⁹ Siehe etwa EuG – Denavit Nederland/Kommission, T-20/99 – Slg 2000, II-3011 Rn 44f; vgl auch EuG – JT's Corporation/Kommission, T-123/99 – Slg 2000, II-3269 Rn 46f

⁶⁵⁰ Siehe Kapitel 4.9 Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-28/08: Bavarian Lager Company gegen Kommission, 29. Juni 2010

⁶⁵¹ Art 4 (3) VO (EG) 1049/2001

Die Verordnung (EG) 1049/2001 konkretisierte aber letztlich nur das **Prinzip der Gemeinschaftstreue**.⁶⁵² Der betreffende Mitgliedstaat wendete zwar sein eigenes Recht an, konsultierte aber im Zweifelsfall das Organ, von dem das Dokument stammte; das Ergebnis durfte nicht im Widerspruch zur Verordnung stehen.⁶⁵³

3.4.6 Verfahren zur Bearbeitung der Anträge

Zur Bearbeitung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten sahen bereits die bisherigen Beschlüsse der einzelnen Organe ein rechtsförmliches Verfahren vor.⁶⁵⁴ Die Verordnungsvorschrift sah den Antrag in **schriftlicher Form** vor (wobei selbstverständlich auch der elektronische Weg gültig war) und erwartete eine gewisse **Präzision** der Formulierung, um das gesuchte Dokument überhaupt ermitteln zu können – nicht gefordert war es aber, Gründe für den Antrag anzugeben.⁶⁵⁵ Ein nicht ausreichend präzise formulierter Antrag führte nicht gleich zu einer Ablehnung, sondern zu einer Verbesserungsaufforderung des Organs verbunden mit dem Angebot einer Hilfeleistung bis hin zu Informationen zu den Nutzungsmöglichkeiten der öffentlichen Dokumentenregister.⁶⁵⁶ Wenn eine „Überfülle“ an Dokumenten drohte, war sogar eine informelle Beratung zwischen dem Organ und dem Antragsteller vorgesehen, „um eine angemessene Lösung zu finden“.⁶⁵⁷

Die **Behandlung von Erstanträgen** schrieb eine unverzügliche Bearbeitung mit folgendem Procedere vor: Der Antragsteller erhielt eine Empfangsbescheinigung, nach der innerhalb von fünfzehn Arbeitstagen⁶⁵⁸ entweder der Zugang gewährt oder die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung mit dem Hinweis auf die Möglichkeit eines Zweitantrages⁶⁵⁹ angegeben werden mussten.⁶⁶⁰

⁶⁵² Art 10 EGV

⁶⁵³ Art 5 VO (EG) 1049/2001

⁶⁵⁴ zB Art 7 des Ratsbeschlusses vom 20. Dezember 1993, AB1 1993, L 340/43

⁶⁵⁵ Art 6 (1) VO (EG) 1049/2001

⁶⁵⁶ Art 6 (2) VO (EG) 1049/2001

⁶⁵⁷ Art 6 (3) VO (EG) 1049/2001

⁶⁵⁸ Diese Frist konnte bei einem sehr umfangreichen Dokument oder einer Vielzahl von Dokumenten mit einer Information des Antragstellers und einer ausführlichen Begründung verdoppelt werden, Art 7 (3) VO (EG) 1049/2001

⁶⁵⁹ Das Recht auf Zweitantrag greift von selbst, wenn überhaupt keine Antwort in der vorgegebenen Frist erfolgt, Art 7 (4) VO (EG) 1049/2001

⁶⁶⁰ Art 7 (1) VO (EG) 1049/2001

Der **Zweit Antrag** war ebenso sofort zu bearbeiten: Binnen fünfzehn Arbeitstagen⁶⁶¹ musste wiederum eine Antwort erfolgen. War diese positiv, war für den Antragsteller alles erledigt. Im Falle einer nochmaligen Ablehnung oder nicht fristgerechter Bearbeitung konnte das Organ geklagt oder der Bürgerbeauftragte⁶⁶² angeufen werden.⁶⁶³

Der Antragsteller konnte im Falle einer Dokumentenzusage nach eigenem Ermessen das Dokument entweder direkt vor Ort, per Kopie oder elektronisch erhalten, die Kosten⁶⁶⁴ musste er aber selbst tragen.⁶⁶⁵

3.4.7 Sensible Dokumente

Bestimmte „sensible Dokumente“ der EU und ihrer Einrichtungen und Mitgliedstaaten unterlagen einer besonderen Ausnahmeregelung, obwohl im Normalfall nie irgendeine Klassifizierung des Dokuments über den Nichtzugang entschied, sondern nur der Inhalt – dies konnte unter Umständen zu einer Herabstufung vor der Herausgabe führen, aber nicht zu einer Verweigerung des Zugangs. Derartige Dokumente durften nur mit **Zustimmung des Urhebers**⁶⁶⁶ freigegeben werden, es war also unerheblich, ob eine Ausnahme griff. Stammte das erbetene Dokument jedoch von einem der drei Organe selbst, musste auch hier die Einstufung (Streng geheim, Geheim oder Vertraulich)⁶⁶⁷ überprüft werden und eine Verweigerung wie sonst anhand des Inhalts unter Berufung auf eine der Ausnahmen begründet werden, ohne dass dabei jedoch das zu schützende Interesse gefährdet würde.⁶⁶⁸ Die Bestimmungen der Organe über sensible Dokumente mussten öffentlich gemacht werden.⁶⁶⁹

⁶⁶¹ Mit wiederum derselben Fristverlängerungsmöglichkeit wie in Art 7 (3) vorgegeben, Art 8 (2) VO (EG) 1049/2001

⁶⁶² Art 230 EGV

⁶⁶³ Art 8 (1) + (3) VO (EG) 1049/2001

⁶⁶⁴ Es durfte aber niemals teurer sein als Anfertigung und Übersendung der Kopien selbst, und die Einsichtnahme vor Ort und der elektronische Weg mussten immer gratis sein.

⁶⁶⁵ Art 10 (1) VO (EG) 1049/2001

⁶⁶⁶ Art 9 (3) VO (EG) 1049/2001

⁶⁶⁷ Art 9 (1) VO (EG) 1049/2001

⁶⁶⁸ Vgl auch EuG – WWF UK/ Kommission, T-105/95 – Slg 1997, II-313, Rn 65

⁶⁶⁹ Art 9 (6) VO (EG) 1049/2001

3.4.8 Register

Ein öffentlich zugänglich gemachtes **elektronisches Dokumentenregister** mit einer Bezugsnummer, einer Erklärung des Inhalts des Dokuments und dem Eingangsdatum sollten die Verordnung richtig wirksam werden lassen.⁶⁷⁰ Das betraf va legislative Dokumente⁶⁷¹, während Politik- und Strategiedokumente nur „soweit wie möglich“ direkt zugänglich gemacht werden sollten.⁶⁷²

3.4.9 Veröffentlichung / Verwaltungspraxis

Im **Amtsblatt** sollten ua Vorschläge der Kommission, gemeinsame Standpunkte des Rates, Rahmenbeschlüsse oder gewisse internationale Übereinkünfte veröffentlicht werden⁶⁷³, wobei jedes Organ in seiner **Geschäftsordnung** bestimmen konnte, welche weiteren Dokumente es in das Amtsblatt stellen wollte.⁶⁷⁴ Im Sinne einer **guten Verwaltungspraxis**⁶⁷⁵ sollten alle Verfahren inklusive eines jährlichen Berichts sämtlicher Fälle⁶⁷⁶ bürgerfreundlich abgewickelt werden.

3.4.10 Sonderbestimmungen der Organe

Gemäß Art 255 (3) waren **Sonderbestimmungen** über den Zugang zu den jeweiligen Dokumenten der Organe zu erlassen. Es durfte aber zu keiner extensiven Auslegung der dort vorgenommenen Einschränkungen kommen, die im Rechtsakt festgelegten Grundsätze hatten beachtet zu werden. Die Durchführungsbestimmungen waren der Verordnung nachrangig und mussten mit dieser im Einklang stehen. Ebenso sollte jedes Organ seine Geschäftsordnung an die Bestimmungen der Transparenzverordnung anpassen.⁶⁷⁷

⁶⁷⁰ Art 11 (1) + (2) VO (EG) 1049/2001

⁶⁷¹ „Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind“, Art 12 (2) VO (EG) 1049/2001

⁶⁷² Art 12 (3) VO (EG) 1049/2001

⁶⁷³ Art 13 (1) VO (EG) 1049/2001

⁶⁷⁴ Art 13 (3) VO (EG) 1049/2001

⁶⁷⁵ Art 15 (1) VO (EG) 1049/2001

⁶⁷⁶ Art 17 (1) VO (EG) 1049/2001

⁶⁷⁷ Art 18 (1) VO (EG) 1049/2001

3.5 Neuer Höchststand an Transparenz: Art 15 AEUV (ex-Art 255 EGV)

Der Vertrag von Lissabon sieht Transparenz überhaupt als Bestandteil „**verantwortungsvoller Verwaltung**“ und als Voraussetzung, dass sich auch die Zivilgesellschaft an der Entwicklung der Europäischen Union beteiligt.⁶⁷⁸

Die **öffentlichen Tagungen des Parlaments⁶⁷⁹ und Rats⁶⁸⁰** sind damit nun Teil des europäischen Primärrechts. Bezüglich der öffentlichen Tagungen des Rates hinterfragt *Walter Frenz* allerdings, ob die Regelungen der Geschäftsordnung des Rates⁶⁸¹ dem Öffentlichkeitsprinzip genügen: Abstimmungen über Gesetzgebungsakte sind nur öffentlich zugänglich zu machen, der Grundsatz der Öffentlichkeit sei aber gleichbedeutend mit öffentlicher Zugänglichkeit.⁶⁸²

3.5.1 Dokumentenzugang

Die grundsätzliche Definition des Zugangs zu Dokumenten bleibt im Kern unverändert: Sie steht weiterhin „jedem Unionsbürger sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat“ zu⁶⁸³, während sich beim Vorgängerartikel dieses Recht nur auf das Parlament, den Rat und die Kommission bezogen hatte⁶⁸⁴. **Gewisse Einschränkungen** öffentlicher oder privater Natur legen nun Parlament und Rat fest⁶⁸⁵, die Verordnungsermächtigung liegt also nicht mehr wie bei Art 255 (2) EGV nur beim Rat.

⁶⁷⁸ Art 15 (1) AEUV

⁶⁷⁹ Art 96 (2) GO des EP hatte schon davor die Öffentlichkeit der parlamentarischen Aussprachen definiert.

⁶⁸⁰ Öffentliche Tagungen des Rates bei Beratung oder Abstimmungen zu Gesetzgebungsakten, Art 15 (2) AEUV

⁶⁸¹ Beschluss des Rates zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, 15. September 2006, AB I L 285, 16. Oktober 2006, 47

⁶⁸² *Walter Frenz*, Handbuch Europarecht – Europäische Grundrechte, Berlin-Heidelberg 2009, 1395

⁶⁸³ Die Form des Dokumentes ist auch weiterhin nicht ausschlaggebend, Art 15 (3) 1. Absatz AEUV

⁶⁸⁴ Art 255 (1) EGV

⁶⁸⁵ Durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, Art 15 (3) 2. Absatz AEUV

3.5.2 Zugangsberechtigte

Das Zugangsrecht bezieht sich nicht nur auf Unionsbürger, sondern auch auf innerhalb der Gemeinschaft ansässige Drittstaatsangehörige. Ein Unionsbürger selbst muss aber nicht in einem Mitgliedstaat ansässig sein, seine Rolle als „europäischer Bürger“ gilt natürlich weltweit in Bezug auf die Dokumente der EU. Durch diese Rechtslage sah *Walter Frenz* den Zugang „faktisch einer nicht näher eingegrenzten Öffentlichkeit eröffnet“ (schon 2004 hatte *Franz Riemann* davor gewarnt, dass die Kontrolle der Zugangsberechtigung in der Praxis eigentlich nicht stattfände⁶⁸⁶); juristische Personen seien auch berechtigt, es müsse aber ein „eigenständiges europarechtliches Begriffsverständnis“ (also kein mitgliedstaatliches) zugrunde gelegt werden.⁶⁸⁷

3.5.3 Organe untereinander

Grundsätzlich gelten die Vorschriften für den Dokumentenzugang für die Organe untereinander nicht in derselben Form wie für die europäischen Bürger, werden aber über **spezielle Auskunftspflichten**⁶⁸⁸ geregelt.

3.5.4 Mitgliedstaaten

Für sie gilt die Transparenzverordnung ebenso wenig direkt, sie haben aber einen **grundsätzlichen Informationsanspruch**.⁶⁸⁹ Hierzu *Walter Frenz*: „Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit wirkt nicht nur im Verhältnis der Organe zu den Mitgliedstaaten, sondern auch umgekehrt.“⁶⁹⁰

⁶⁸⁶ *Frank Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union, Berlin 2004, 153ff

⁶⁸⁷ *Walter Frenz*, Handbuch Europarecht – Europäische Grundrechte, Berlin Heidelberg 2009, 1404

⁶⁸⁸ Art 230 (2) AEUV

⁶⁸⁹ Art 4 (3) EUV

⁶⁹⁰ *Walter Frenz*, Handbuch Europarecht – Europäische Grundrechte, Berlin Heidelberg 2009, 1405

3.5.5 Sonderbestimmungen

Die Transparenz muss bei den Tätigkeiten der Organe und Einrichtungen durch **Sonderbestimmungen in der Geschäftsordnung**⁶⁹¹ gewährleistet sein⁶⁹², beim **Europäischen Gerichtshof**, der **Europäischen Zentralbank** und der **Europäischen Investitionsbank** aber nur im Rahmen von **Verwaltungsaufgaben**.⁶⁹³ *Walter Frenz* begrüßte die Regelungen der Sonderbestimmungen als Angleichung des Kreises der Verpflichteten an die Grundrechtsgewährleistung. Er sieht einen „Ausgestaltungs- und Beschränkungsvorbehalt“ der primärrechtlichen Gewährleistung auf Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union, da diese ja bekanntlich nur „vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen gewährt werden, die im Sekundärrecht bzw. den Geschäftsordnungen der Organe festgelegt sind“, der aber schon durch die wegweisende und vielzitierte Transparenz-VO (EG) 1049/2001 „konkretisiert“ wurde.⁶⁹⁴

3.5.6 Dokumente

Deren Definition bleibt unverändert⁶⁹⁵ als „Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen“.⁶⁹⁶ Der moderne Dokumentenbegriff soll die fortlaufende technische Entwicklung implementieren und das Hauptaugenmerk auf die Information selbst legen.⁶⁹⁷ Natürlich muss die Information schon in den Dokumenten enthalten sein und nicht dann noch auf Verlangen beschafft werden⁶⁹⁸, ebenso wenig besteht ein Anspruch auf die Erteilung von Auskünften. *Frank Riemann* sieht lediglich **private Dokumente**

⁶⁹¹ zB Anlage XV GO/EP 2009

⁶⁹² Art 15 (3) 3. Absatz AEUV

⁶⁹³ Art 15 (3) 4. Absatz AEUV

⁶⁹⁴ *Walter Frenz*, Handbuch Europarecht – Europäische Grundrechte, Berlin Heidelberg 2009, 1395f

⁶⁹⁵ Art 15 (3) AEUV

⁶⁹⁶ Art 3a VO (EG) 1049/2001

⁶⁹⁷ *Frank Castenholz*, Informationszugangsfreiheit im Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 2004, 151

⁶⁹⁸ *Frank Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union, Berlin 2004, 137

vom **Zugangsrecht ausgenommen**⁶⁹⁹, während *Walter Frenz* klar gegen eine restriktive Auslegung ist.⁷⁰⁰

3.5.7 Dokumente Dritter

Auch der **AEUV definiert nicht nach dem Urheber**.⁷⁰¹ „Dritte“ sind alle natürlichen und juristischen Personen und Einrichtungen außerhalb des betreffenden Organs, der Mitgliedstaaten, der anderen Gemeinschafts- oder Nichtgemeinschaftsorgane und Einrichtungen und der Drittländer.⁷⁰² Durch die Transparenzverordnung wurde die Urheberregel aufgehoben⁷⁰³ und Dritte haben Rechte bezüglich ihrer Dokumente.⁷⁰⁴

Sind die **Mitgliedstaaten Urheber**, soll eben das jeweilige europäische Organ Dokumente nicht ohne Zustimmung des jeweiligen Mitgliedstaates verbreiten.⁷⁰⁵ Zur Frage, ob damit den Mitgliedstaaten ein bindendes Einspruchsrecht zustünde und zum Begriff „Ersuchen“ meint *Walter Frenz*: „Zwar spricht die Formulierung des ‚Ersuchens‘ zunächst eher für eine Auslegung als rein verfahrensmäßige Garantie, die den Mitgliedstaaten erlaubt, um eine Nichtweiterleitung zu bitten. Dem steht die Wendung ‚nicht ohne seine vorherige Zustimmung‘ gegenüber, die für das Verständnis als echtes Vetorecht spricht, das Rückwirkungen auf die Auslegung des ‚Ersuchens‘ im Sinne einer an das Organ gerichteten Erklärung hat“. Nach seiner Analyse und der ursprünglichen Rechtsprechung der Gerichte⁷⁰⁶ müsste das Organ dann auf die Meinung des Mitgliedstaates verbindlich Rücksicht nehmen, ohne dass dieser überhaupt eine Begründung liefern muss (das Organ muss aber dann auch nicht die Berechtigung der Weigerung wegen eines entgegenstehenden öffentlichen

⁶⁹⁹ *Frank Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union, Berlin 2004, 136

⁷⁰⁰ *Walter Frenz*, Handbuch Europarecht – Europäische Grundrechte, Berlin Heidelberg 2009, 1406

⁷⁰¹ Art 3 (2) der Transparenz VO (EG) 1049/2001 hatte dagegen den Zugangsanspruch dezidiert auf die beim Organ „eingegangenen“ Dokumente ausgerichtet.

⁷⁰² Art 3b VO (EG) 1049/2001

⁷⁰³ *Frank Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union, Berlin 2004, 142ff

⁷⁰⁴ *Walter Frenz*, Handbuch Europarecht – Europäische Grundrechte, Berlin Heidelberg 2009, 1407

⁷⁰⁵ Art 4 (5) VO (EG) 1049/2001

⁷⁰⁶ Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-76/02: Mara Messina gegen Kommission, Slg 2003, S II-3203, 17. September 2003, Rn 41

Interesses prüfen)⁷⁰⁷. Dieses Rechtsverständnis sei unvereinbar mit den hehren und realen Zielen der Transparenzverordnung.⁷⁰⁸

3.5.8 Bewertung

Einst weit hinten als Art 255 EGV, nun unter den ersten Zwanzig! Die Rolle von Art 15 AEUV kann zweifelsfrei mit hymnischen Begriffen wie „Meilenstein“ oder „historisch“ versehen werden. Der Begriff „Transparenz“ wurde nochmals „geöffnet“ zu einer Formulierung der „**Offenheit**“, die in den Status eines Grundsatzes erhoben wurde und zu den vorne gereihten Artikeln des neuen Reformvertrages zählt. Nicht so sehr die juristischen Änderungen, sondern die Definition als „Grundsatz“ ist der wahre Erfolg für jahrzehntelange Bemühungen um mehr Transparenz der Europäischen Union.

Das Informationsrecht ist nun wesentlicher **Bestandteil des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses**, der nach *Stefan Kadelbach* auch die Kontrolle der Verwaltung durch die Öffentlichkeit stärkt.⁷⁰⁹ Es muss ein über den Rechtsschutz hinausgehendes individuelles Zugangsrecht geben, so auch *Johannes Masing*: „Es ist Zeit für ein neues Publizitätskonzept der Verwaltung“.⁷¹⁰ *Dieter Kugelman* meinte richtig in Bezug auf das Verwaltungsverfahren: „Nicht der Weg ist das Ziel, sondern das Ziel ist die Entscheidung. Der Weg ist aber ausschlaggebend dafür, welches Ziel erreicht wird.“⁷¹¹

Verwaltungstransparenz und **Öffentlichkeitsprinzip** verweben sich im Art 15 AEUV mit Information, Partizipation und Rechenschaft zu einer positiv besetzten Kommunikation einer supranationalen Organisation. Transparenz und Öffentlichkeit reduzieren das so oft beklagte demokratische Defizit der EU, ohne ihre Funktionalität zu gefährden. Demokratisch legitimierte Leistung verhindert, dass der Prozess der

⁷⁰⁷ Allein Aufgabe der nationalen Verwaltungsbehörden und Gerichte

⁷⁰⁸ *Walter Frenz*, Handbuch Europarecht – Europäische Grundrechte, Berlin Heidelberg 2009, 1408

⁷⁰⁹ *Stefan Kadelbach*, Unionsbürgerrechte, in: *Dirk Ehlers* (Hrsg), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin 2009, 672

⁷¹⁰ *Ralf Gröschner, Johannes Masing*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin New York 2004, 394

⁷¹¹ *Dieter Kugelman*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, 29

europäischen Integration zum leeren Ritual wird: Fürst Potemkin⁷¹² darf nicht der Baumeister des europäischen Dorfs werden.

⁷¹² Der russische Feldmarschall Grigorij Potemkin führte angeblich 1787 Zarin Katharina II. an geschönten Dorfattrappen („Potemkinsche Dörfer“) in den neu eroberten Gebieten an der Krim vorbei, um ihr seine Erfolge vorzutäuschen: *Björn Kralemann*, *Umwelt, Kultur, Semantik – Realität*, Leipzig 2006, 208

4 Judikatur

Die Entscheidungen der Gerichte waren wesentlich für die Entwicklung der Transparenz der Europäischen Union. Exemplarisch sollen in diesem Kapitel wichtige Fälle dargestellt und analysiert werden.

4.1 Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-194/94: John Carvel & Guardian Newspaper gegen Rat, 19. Oktober 1995

John Carvel⁷¹³, Redakteur für Europaangelegenheiten bei „Guardian Newspapers“, beantragte am 2. Februar 1994 beim Generalsekretär des Rates Zugang zu Berichten des Ausschusses der Ständigen Vertreter, zu den Protokollen, Teilnehmer- und Abstimmungsprotokollen und den Entscheidungen des Rates für Sozialfragen⁷¹⁴, der Tagung des Rates der Justizminister⁷¹⁵ und den Protokollen der Tagung des Rates der Landwirtschaftsminister⁷¹⁶. Der Rat ließ ihm nur eine Abschrift der Berichte, Protokolle und Teilnehmer- und Abstimmungsprotokolle der angesuchten Termine zukommen und verwies ihn auf das Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften⁷¹⁷, verweigerte ihm aber den Zugang zu den Protokollen sowie Teilnehmer- und Abstimmungsprotokollen, da sie "in unmittelbarem Zusammenhang mit den Beratungen des Rates stehen und nach seiner Geschäftsordnung nicht bekanntgegeben werden können“.

Ebenso wurde der Zugang zu den Dokumenten der Tagung des Justizrates mit der Begründung, „es handle sich um vorläufige Texte zur Vorbereitung der Entscheidung des Rates (Justiz und Inneres), die Annahme des in den Bereichen Justiz und Inneres aufzustellenden Aktionsplans durch den Europäischen Rat vom 10. und 11. Dezember 1993 zu empfehlen“, verweigert und stattdessen die verabschiedeten endgültigen Texte übersandt.

Auf den Zweitantrag erhielt John Carvel gar keine Antwort vom Rat, obwohl die Ablehnung eines Zweitantrags nach Beschluss des Rates vom 20. Dezember 1993

⁷¹³ <http://www.guardian.co.uk/profile/johncarvel>, 19. November 2009

⁷¹⁴ 12. Oktober und 23. November 1993

⁷¹⁵ 29. und 30. November 1993

⁷¹⁶ 24. und 25. Jänner 1994

⁷¹⁷ http://publications.europa.eu/official/index_de.htm, 19. November 2009

über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten innerhalb eines Monats erfolgen und ordnungsgemäß begründet werden müsste.⁷¹⁸ Erst nach nochmaligem Schreiben kam im Mai 1994 eine Antwort des Rates, in dem der Zugang zu den meisten geforderten Dokumenten als „nicht statthaft“ bezeichnet wurde, da die Vertraulichkeit der Beratungen nicht mehr gewährleistet wäre. Die Mitglieder des Rates wollten schlicht und einfach nicht, dass ihre Stellungnahmen an die Öffentlichkeit gerieten.

Der Generalsekretär des Rates berief sich auf die Zusendung der Pressemitteilungen, Vorbereitungsdokumente, Texte zum Arbeitsprogramm des Rates, der Ratsbeschlüsse und das Verzeichnis der Minister und der Mitglieder der Kommission. Fast zynische Züge in der Analyse weist das Antwortschreiben in Bezug auf die Berichte zur Vorbereitung der Tagung des Rates „Sozialfragen“ vom 12. Oktober und 13. November 1993 inklusive der Berichte und Abstimmungsprotokolle auf, da diese „eigentlich nicht hätten zugesandt werden dürfen [...], jedoch durch ein verwaltungstechnisches Versehen aufgrund der Neuartigkeit des Verfahrens für den öffentlichen Zugang zu Ratsdokumenten und seiner praktischen Durchführung“ übermittelt wurden. Insgesamt verweigerte der Rat also weitestgehend den Dokumentenzugang.

Daraufhin erhoben John Carvel & Guardian Newspaper am 19. Mai 1994 Klage, der sich die Dänische und die Niederländische Regierung sowie das Europäische Parlament als Streithelfer anschlossen, und beantragten, die Entscheidungen des Rates mit fünf Gründen für nichtig zu erklären: Verstoß gegen den Grundsatz des Gemeinschaftsrechts auf Zugang zu den Dokumenten der Organe der Europäischen Union, Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, **Verletzung von Art 4 (2) des Beschlusses 93/731** durch die grundsätzliche Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Arten von Dokumenten, **Verletzung von Art 7 (3) des Beschlusses 93/731** und Art 190 EGV durch unzureichende Begründung sowie Ermessensmissbrauch.⁷¹⁹

Der Rat führte umfassende Gründe an, um das Vorbringen der Kläger abzuweisen: Selbstbewusst pochte er darauf, dass er zu einer grundsätzlichen Weigerung berechtigt sei und es ihm jederzeit freistehe, von der Ausnahmeklausel der

⁷¹⁸ Beschluss 93/731/EG, Art 7 (3)

⁷¹⁹ Slg 1995, II-2765, 36

Geschäftsordnung Gebrauch zu machen. Gleichzeitig wehrte er sich aber gegen den Vorwurf, dass die Entscheidung im vorliegenden Fall Anlass zur Vermutung gäbe, dass er dies deshalb auch künftig immer so handhaben werde.⁷²⁰ Der Gerichtsfall John Carvel ist für die Analyse der Transparenzentwicklung der Europäischen Union deswegen so interessant, weil der Rat hier auch so klar seine Gründe für die Geheimhaltung anführte: Der „Prozess von Verhandlungen und Kompromissen, im Laufe dessen die Ratsmitglieder ihre Bedenken und nationalen Standpunkte frei äußerten“, müsse einfach vertraulich bleiben, vor allem wenn Mitglieder sich nicht so verhielten, wie es ihnen auf nationaler Ebene angewiesen wurde. „Dieser **Prozess von Verhandlungen und Kompromissen** sei für den **Erlass von Gemeinschaftsrecht von entscheidender Bedeutung**“ und die Delegationen müssten sich sicher sein können, dass ihre in den Ratsprotokollen festgehaltenen Standpunkte nicht jederzeit veröffentlicht würden.⁷²¹

Die **rechtliche Würdigung** durch das Gericht erster Instanz spiegelte das Spannungsfeld zwischen juristischer Sachlage, Machtrolle des Rates, Ansprüchen einzelner Regierungen, Kritik des Europäischen Parlaments und Transparenzanspruch des einzelnen Bürgers wider: Der Beschluss 93/731⁷²² sei der einzige den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten betreffende mit Normcharakter, die Geschäftsordnung hingegen regle nur den Ablauf des inneren Dienstbetriebs.⁷²³ Das Gericht beleuchtete die Möglichkeiten des Rates zur Verweigerung von Dokumentenzugang und prüfte diese Ermessensausübung mit der Beurteilung, dass er die **notwendige Interessensabwägung**⁷²⁴ **nicht beachtet** hatte, da er sich allein aufgrund des Faktums, dass die Dokumente seine Beratungen betreffen⁷²⁵, nicht zur Herausgabe verpflichtet sah. Das Gericht sprach sehr direkt von einer „**irrigen Auslegung**“ der betreffenden Bestimmungen durch den Rat, vor allem durch den im Schreiben vom 28. Februar 1994 enthaltenen Satz „[...] I am unable to send you these documents, since they [...] cannot [...] be disclosed“ als auch durch

⁷²⁰ Der Rat betonte, er habe die „vorhandenen Interessen zutreffend eingeschätzt“, Slg 1995, II-2765, 49

⁷²¹ Slg 1995, II-2765, Rn 52

⁷²² Beschluss des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, ABl L 340 31. Dezember 1993, 43 - 44

⁷²³ Slg 1995, II-2765, Rn 62

⁷²⁴ Schlussfolgerungen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“, 1871. Sitzung am 2. Oktober 1995 zum Verhaltenskodex betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu den Protokollen und Protokollerklärungen des Rates der Europäischen Union in seiner Rolle als Gesetzgeber, Dok 10204/95, Art 4 (2)

⁷²⁵ Auch unter Bezugnahme auf Art 5 der Geschäftsordnung des Rates 1993

den im Schreiben vom 17. Mai 1994 enthaltenen Satz „[...access to these documents cannot be allowed [...]“.⁷²⁶

Das Gericht machte deutlich, dass es „der Auffassung des Rates nicht folge“, und warf dem Rat vor, „keinen konkreten Gesichtspunkt anzuführen [...] der belegen könnte, dass er doch eine Bewertung der spezifischen Interessen vorgenommen hätte“. Nur Einzelheiten zum Ablauf des Verfahrens mitzuteilen und das Faktum der Erörterung der Anträge der Kläger von verschiedenen Stellen des Rates geltend zu machen, sei zu wenig.⁷²⁷ So entschied das Gericht (zweite erweiterte Kammer):

„Die stillschweigende Entscheidung des Rates, den Klägern den Zugang zu den vorbereitenden Berichten, Protokollen und Teilnehmer- und Abstimmungsprotokollen der Tagung des Rates (Justiz) vom 29. und 30. November 1993 zu verweigern, und die im Schreiben des Rates vom 17. Mai 1994 enthaltene Entscheidung, den Zugang zu den Protokollen der Tagung des Rates (Landwirtschaft) vom 24. und 25. Januar 1994 zu verweigern, werden für nichtig erklärt.“⁷²⁸

Bewertung

Dieses „scharfe“ Einfordern klarer **Begründungserfordernisse** war ein wesentlicher weiterer Schritt in Richtung mehr Transparenz der Europäischen Union in der rechtsstaatlichen Tradition Europas. *Jürgen Bröhmer* zur Rechtsprechung: „Erst die Begründung versetzt den Gemeinschaftsrichter in die Lage, die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der Organe zu kontrollieren. Die Ablehnungsgründe müssen daher klar und deutlich zum Ausdruck gebracht werden.“⁷²⁹ Im Ganzen zeigte sich auch hier die Abwägungsnotwendigkeit in einer Spannungslage zwischen Vertraulichkeit und Transparenz. Meines Erachtens kann und darf es Vertraulichkeit geben, wenn die Begründungen für Ausnahmen wirklich klar formuliert sind.

⁷²⁶ Slg 1995, II-2765, Rn 72

⁷²⁷ Slg 1995, II-2765, Rn 77

⁷²⁸ Slg 1995, II-2765, Tenor

⁷²⁹ *Jürgen Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, Tübingen 2004, 355

4.2 Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-58/94: Niederlande gegen Rat, 30. April 1996

1994 bezog das Königreich der Niederlande massiv juristisch gegen den Rat Stellung. Mit Klagschrift vom 10. Februar 1994⁷³⁰ wurde Klage auf Nichtigkeitserklärung des Ratsbeschlusses 93/731/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten⁷³¹, des Artikels 22 der Rats-Geschäftsordnung⁷³² und des Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten⁷³³ erhoben.⁷³⁴

Im Urteil C-58/94 spiegelte das Gericht bereits in seinen Leitsätzen das Verständnis wider, dass dem Rat schon eine gewisse Eigenorganisation der Transparenz zustünde, und fasste auch die gesamte Rechtslage fokussiert zusammen: Das Gericht stellte die Nichtigkeitserklärung gleich in Frage, da sich diese nur auf Handlungen der Organe bezöge, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen; dies sei beim Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten nicht der Fall, da er nur ein Rahmen für spätere Beschlüsse mit eventueller weiterer erzeugender Rechtswirkung sei. Gegen den „Ausdruck einer bloßen freiwilligen Koordinierung“ ohne weitere Rechtswirkungen könne man also auch keine Nichtigkeitsklage erheben. Das Gericht spielte den Ball zurück an den Gemeinschaftsgesetzgeber: Solange keine allgemeine Regelung erlassen sei, hätte die interne Organisationsgewalt Vorrang, und dem Rat könne deswegen kein rechtswidriges Handeln vorgeworfen werden. Dies war auch ein Dämpfer für das so angriffslustige Europäische Parlament, da das Gericht die Meinung nicht teilte, dass die Rechte des Parlaments durch Nicht-Beteiligung an der Ausarbeitung der Vorschriften umgangen worden seien.⁷³⁵

Die Umstände und wechselseitigen Argumente des Urteils brachten auch die **tiefen Gräben zwischen Parlament und Rat in der Transparenzfrage** allein in der Frage zur Zulassung als Streithelfer zum Ausdruck: Der Rat wollte den Streithilfeantrag des Europäischen Parlaments erst gar nicht akzeptieren, da er sich „im wesentlichen auf die angebliche Verletzung des Grundsatzes der Transparenz der

⁷³⁰ Art 173 EGV

⁷³¹ ABI L 340, 43

⁷³² In der Fassung des Beschlusses 93/662/EG des Rates vom 6. Dezember 1993, ABI L 304, 1

⁷³³ 93/730/EG ABI L 340, 41

⁷³⁴ Slg 1996, S I-2169, Rn 1

⁷³⁵ Slg 1996, S I-2169, Leitsätze

Gesetzgebungstätigkeit beziehe und den Inhalt der Vorschriften über den Zugang zu den Ratsdokumenten sowie einige ihrer Durchführungsmodalitäten betreffe, während die klagende Regierung geltend mache, dass die Maßnahmen des Rates über die Grenzen der internen Organisation dieses Organs hinausgingen und darauf gerichtet seien, Rechtswirkungen jenseits dieser Grenzen zu entfalten.“ Wenn das nicht greifen sollte, wäre der Antrag nach Meinung des Rates zumindest insoweit unzulässig, als er sich gar nicht mit dem Klagewortlaut der Niederländischen Regierung decke. Das Gericht gab dem Rat aber nicht Recht.⁷³⁶

Das Parlament wiederum sprach dem Rat mit dem Vorwurf der „Anmaßung“ die Befugnis ab, über den „Trick“ der „internen Organisationsgewalt“ die gesetzgeberischen Arbeiten der Öffentlichkeit vorzuenthalten⁷³⁷, und pochte auf die „demokratische Natur der Gemeinschaftsrechtsordnung“, die auch aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten erwüchse. Seiner Vorreiterrolle in der Transparenzentwicklung wurde das Europäische Parlament auch gerecht, indem es den Zugang zu Dokumenten als „logische Konsequenz“ des Rechts auf Information und überhaupt als ein international juristisch dokumentiertes „anerkanntes Grundrecht des Menschen“ sah.⁷³⁸ Weiters wurde einmal mehr der einseitige Wunsch nach **Interessensabwägung des Rates**⁷³⁹, seine **Ausflucht in Formalerfordernisse**⁷⁴⁰ und der **Versuch der Einschränkung einer Weiterverwendung der Dokumente durch das Erfordernis der Genehmigung des Generalsekretärs des Rates**⁷⁴¹ kritisiert.⁷⁴²

Art 37 (4) der EG-Satzung des Gerichtshofes lautet: „Mit den aufgrund des Beitritts gestellten Anträgen können nur die Anträge einer Partei unterstützt werden.“⁷⁴³ Das Gericht sah zwar den Streithilfeantrag des Europäischen Parlaments partiell auch nicht auf dieselben Gründe wie die Klage der Niederländischen Regierung gestützt, doch überwog der Bezug auf den breiten Vorwurf der Überschreitung der internen

⁷³⁶ Slg 1996, S I-2169, Zur Zulassung des Europäischen Parlaments als Streithelfer, Rn 15 + 17

⁷³⁷ Und damit laut Parlament seine Befugnisse aus Art 151 (3) EGV zu missbrauchen.

⁷³⁸ Slg 1996, S I-2169, Rn 18

⁷³⁹ Das Parlament sah die Möglichkeit der Zugangsverweigerung im Interesse der Geheimhaltung nach Art 4 des Beschlusses 93/731 nur als eine Aushöhlung des allgemeinen Grundsatzes nach Art 1 desselben Beschlusses.

⁷⁴⁰ Laut Art 7 des Beschlusses 93/731 kann eine Frist zur Einreichung eines zweiten Antrags gesetzt werden, wenn der Antrag ausdrücklich abgelehnt wurde. Das Parlament sah damit dem Bürger aus rein formalen Gründen ein „Grundrecht der pluralistischen Demokratie“ genommen.

⁷⁴¹ Nach Art 3 (3) des Beschlusses 93/731 konnte der Generalsekretär nach eigenem Ermessen verhindern, dass das Dokument vervielfältigt oder zu gewerblichen Zwecken durch Direktverkauf in Umlauf gebracht wurde.

⁷⁴² Slg 1996, S I-2169, Rn 19

⁷⁴³ Slg 1996, S I-2169, Rn 20

Organisationsbefugnisse des Rates, und das **Parlament** konnte sich als **Streithelfer** anschließen.⁷⁴⁴

Dieser Teilerfolg konnte aber nicht die juristische Niederlage für die Kläger und diesen Etappensieg für den Rat abwenden: Die Niederländische Regierung sprach dem **Verhaltenskodex** das Faktum eines Rechtsaktes⁷⁴⁵ und die Macht von Rechtswirkungen ab und definierte ihn als rein „politischen Text“ zwischen Kommission und Rat, der keinesfalls den Erfordernissen des Art 190 EGV genüge und deshalb, sollte er als „selbständiger Beschluss mit Rechtswirkungen“ gesehen werden, jedenfalls **nichtig** sei.⁷⁴⁶ Das Gericht erklärte diesen Klageteil aber für **unzulässig**, da es der Meinung war, dass der Verhaltenskodex ohnehin nur den „Rahmen für spätere Beschlüsse“ vorgäbe und die Zielsetzung von Rat und Kommission zur Verhinderung der Auseinanderentwicklung der Vorgangsweise unterstütze.

Auch in Bezug auf den **Beschluss 93/731** scheiterten die Kläger: Die **Niederländische Regierung** war der Ansicht, dass dieser Beschluss **eben nicht nur interne Organisations- und Verwaltungsvorschriften des Rates** betreffe und die Stützung des Rates auf Art 151 (3) EGV und Art 22 Geschäftsordnung des Rates unrechtmäßig sei⁷⁴⁷, da Rechtswirkungen gegenüber den Bürgern erzeugt würden. Als konkrete Rechtsfolgen wurden die Einreichung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten⁷⁴⁸, die Ablehnung dieser Anträge⁷⁴⁹ und die Anfechtungsmöglichkeit gegenüber Entscheidungen über die Versagung des Zugangs zu einem Dokument⁷⁵⁰ genannt.⁷⁵¹ Dann preschte die Niederländische Regierung überhaupt vor und behauptete, dass die Notwendigkeit der Einschaltung des Parlaments die Verletzung des in Art 4 EGV festgelegten Grundsatzes des institutionellen Gleichgewichtes widerspiegeln würde, da bei diesem Beschluss ja nur Rat und Kommission ohne Parlament zusammenarbeiten würden.⁷⁵²

⁷⁴⁴ Slg 1996, S I-2169, Rn 22

⁷⁴⁵ Nach Ansicht der Niederländischen Regierung weder Rechtsakt iSd Art 189 EGV noch ein in sonstigen Verträgen vorgesehener Rechtsakt

⁷⁴⁶ Slg 1996, S I-2169, Rn 23

⁷⁴⁷ Slg 1996, S I-2169, Rn 28

⁷⁴⁸ Art 2 Beschluss 93/731

⁷⁴⁹ Art 4 Beschluss

⁷⁵⁰ Art 7 Beschluss

⁷⁵¹ Slg 1996, S I-2169, Rn 29

⁷⁵² Slg 1996, S I-2169, Rn 32

Das nüchterne Urteil des Gerichts: „Der Argumentation der niederländischen Regierung kann nicht gefolgt werden“.⁷⁵³ Denn das **Gericht sah aufgrund des Mangels gesetzlicher Vorschriften des Gemeinschaftsgesetzgebers** keine Verletzung der Transparenzgrundsätze durch die Nutzung interner Organisationsvorschriften als gegeben, vielmehr verteidigte es die Vorgangsweise des Rates, da dieser zumindest durch diese interne Umstrukturierung eine Änderung seiner davor vom Geheimhaltungsgrundsatz geprägten Organisation begonnen hatte. In den meisten Mitgliedstaaten sei zwar das Recht der Öffentlichkeit auf Dokumentenzugang allgemein als Verfassungs- oder Rechtsgrundsatz verankert⁷⁵⁴ und auf Gemeinschaftsebene seien mehrfache Bekräftigungen zur Bedeutung dieses Rechts, wie zB die Erklärung zum Recht auf Zugang zu Informationen im Anhang der Schlussakte zum Vertrag über die Europäische Union, formuliert, aber zum damaligen Zeitpunkt eben noch keine allgemeine Regelung des Gemeinschaftsgesetzgebers erlassen worden.⁷⁵⁵ Wie hätte der Rat dieses Problem also anders als über seine internen Vorschriften lösen sollen?

Das Gericht sah die Vorgangsweise aber nicht allein als Folge der mangelnden gesetzlichen Vorschriften berechtigt, sondern sprach grundsätzlich auch im Sinne früherer Urteile aus, dass eine interne Maßnahme Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalten könne.⁷⁵⁶ Der Beschluss 93/731 sei rechtsgültig auf Grundlage von Art 151 (3) EGV erlassen worden und es liege kein Ermessensmissbrauch⁷⁵⁷ vor.⁷⁵⁸ Den Vorwurf der Verletzung des Grundsatzes des institutionellen Gleichgewichts entkräftet das Gericht durch den „Hinweis, dass der strittige Beschluss zu den Rechtsakten gehörte, die der Rat aufgrund seiner internen Organisationsgewalt erlassen darf, so dass der Umstand, dass er das Parlament nicht am Erlass dieses Beschlusses beteiligt hat, die Rechte des Parlaments, zu denen in den durch die Verträge vorgesehenen Fällen seine Beteiligung an der Ausarbeitung normativer Handlungen gehört,⁷⁵⁹ nicht beeinträchtigen konnte“.⁷⁶⁰

⁷⁵³ Slg 1996, S I-2169, Rn 33

⁷⁵⁴ Siehe Rn 14 + 15 Schlussfolgerungen des Generalanwalts

⁷⁵⁵ Slg 1996, S I-2169, Rn 36 + 37

⁷⁵⁶ Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-69/9, Nakajima/Rat, , Slg 1991, I-2069, 7. Mai 1991, Rn 49+50; Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-137/92 P, 15. Juni 1994, Kommission/BASF ua, Slg 1994, I-2555, Rn 75 + 76

⁷⁵⁷ Vgl Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-156/93, Parlament/Kommission, Slg 1995, I-2019, 13. Juli 1995

⁷⁵⁸ Slg 1996, S I-2169, Rn 40

⁷⁵⁹ Vgl Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-70/88, Parlament/Rat, Slg 1990, I-2041, 22. Mai 1990, Rn 21 + 28

In dieser umfassenden Entscheidungsfindung war es nicht verwunderlich, dass auch der **Klage der Grenzüberschreitung des Art 22 der Geschäftsordnung des Rates nicht gefolgt** wurde. Der Rat habe nicht gegen Art 151 (3) EGV, Art 30 (3) EGKS-Vertrag und Art 121 (3) EAG-Vertrag verstoßen, da ein Organ wie in den anderen beiden Fällen beim damaligen Stand des Gemeinschaftsrechts Maßnahmen dieser Art im Rahmen seiner Selbstorganisation erlassen könne.⁷⁶¹

4.3 Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-105/95: WWF gegen Kommission, 5. März 1997

Nicht nur der Rat, auch die Kommission war mit Vorwürfen mangelnder Transparenz konfrontiert. Streitthema in vielen Fällen waren die **möglichen Ausnahmen für den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten iSd Beschlusses 94/90**.⁷⁶² Die eine Gruppe von Ausnahmen wollte im Interesse Dritter oder der Allgemeinheit Beeinträchtigungen vor allem zum **Schutz des öffentlichen Interesses** verhindern⁷⁶³, die andere die notwendige Geheimhaltung gewisser Beratungen interner Organe in verantwortungsvoller Ermessensprüfung⁷⁶⁴ nicht gefährden. Bei Verstößen eines Mitgliedstaats gegen das Gemeinschaftsrecht griff grundsätzlich im Sinne der ersten Gruppe die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses. Das Gericht formulierte zwar als wichtigste Punctuation ihre **Leitsätze** im Urteil („Die Kommission ist verpflichtet, wenigstens für jede Gruppe von Dokumenten die Gründe anzugeben, aus denen sie der Auffassung ist, dass die betreffenden Dokumente mit der etwaigen Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zusammenhängen; dabei hat sie darzulegen, worauf sie sich beziehen, und insbesondere auch, ob sie Inspektionstätigkeiten betreffen, die die Feststellung eines Verstoßes mit sich bringt. Diese Verpflichtung bedeutet jedoch nicht, dass die Kommission unter allen Umständen gehalten wäre, für jedes

⁷⁶⁰ Slg 1996, S I-2169, Rn 41

⁷⁶¹ Slg 1996, S I-2169, Rn 42

⁷⁶² Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom auf Grundlage von Art 162 EGV über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten, ABl L 46, 58, 8. Februar 1994

⁷⁶³ Die Kommission ist dann sogar zur Dokumentenzugangsverweigerung verpflichtet.

⁷⁶⁴ Das tatsächliche Interesse des Bürgers am Dokumentenzugang muss gegen das etwaige Interesse an der Geheimhaltung der Beratungen abgewogen werden.

Dokument die „die zwingenden Gründe“ anzugeben, die die Anwendung dieser Ausnahme rechtfertigen, da sonst deren Hauptfunktion gefährdet wäre, wie sie sich schon aus dem Wesen des zu schützenden öffentlichen Interesses und aus dem zwingenden Charakter der Ausnahme ergibt“), stellte aber auch klar, dass sowohl dem Antragsteller als auch dem Gericht für jede Gruppe von Ausnahmen die Prüfung möglich sein müsse, „ob die Kommission die vorerwähnten Verpflichtungen eingehalten hat“.⁷⁶⁵

Der britische **WWF (World Wide Fund For Nature)**⁷⁶⁶ hatte bei der Kommission 1991 Beschwerde gegen ein geplantes Informations- und Orientierungszentrum in Mullaghmore im Burren National Park⁷⁶⁷ in Westirland mit dem Vorwurf von Umweltschutzverstößen und Fehlleitung von Strukturfondsmitteln der Gemeinschaft erhoben.⁷⁶⁸

Nach einer erfolgten Untersuchung teilte die Kommission aber nicht diese Ansicht und verkündete am 7. Oktober 1992, dass sie kein Vertragsverletzungsverfahren gegen Irland einleiten werde.⁷⁶⁹ WWF und An Taisce – The National Trust for Ireland⁷⁷⁰, erhoben dagegen beim Gericht Nichtigkeitsklage, allerdings erfolglos.⁷⁷¹ 1994 wollten sie deshalb Einsicht in die betreffenden Dokumente bei den Generaldirektionen Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz⁷⁷² und Regionalpolitik nehmen.⁷⁷³ Dieser Wunsch wurde aber mit dem Hinweis auf die Ausnahmen zum grundsätzlichen Dokumentenzugang, in concreto zum Schutz öffentlicher und privater Interessen der internen Beratungen der Kommission⁷⁷⁴, abgelehnt⁷⁷⁵, was wiederum zu einem Zweitantrag des Klägers beim Generalsekretär der Kommission im Sinne des im Verhaltenskodex vorgesehenen Verfahrens führte.⁷⁷⁶ Der Generalsekretär bestätigte aber⁷⁷⁷ die Ablehnung der

⁷⁶⁵ Slg 1997, S II-313, Leitsätze

⁷⁶⁶ <http://www.wwf.org.uk>, 13. Dezember 2009

⁷⁶⁷ <http://www.mullaghmore-burren.com>, 13. Dezember 2009

⁷⁶⁸ Slg 1997, S II-313, Rn 10

⁷⁶⁹ Slg 1997, S II-313, Rn 11

⁷⁷⁰ <http://www.antaisce.org>, 13. Dezember 2009

⁷⁷¹ Abweisung der Klage als unzulässig mit Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-461/93, An Taisce und WWF UK/Kommission, Slg 1994, II-73323, 23. September 1994; Zurückweisung des Rechtsmittels durch Beschluss des Gerichtshofes in der Rechtssache C-325/94, An Taisce und WWF UK/Kommission, P Slg 1996, I-3727, 11. Juli 1996

⁷⁷² GD XI, <http://ec.europa.eu/environment>, 13. Dezember 2009

⁷⁷³ GD XVI, http://ec.europa.eu/regional_policy, 13. Dezember 2009

⁷⁷⁴ Insb Inspektionstätigkeiten

⁷⁷⁵ Slg 1997, S II-313, Rn 15

⁷⁷⁶ Slg 1997, S II-313, Rn 17

⁷⁷⁷ Mit Schreiben vom 2. Februar 1995

Generaldirektionen XI und XVI, insbesondere mit Hinweis auf den ordnungsgemäßen Ablauf des Vertragsverletzungsverfahrens und die „Aufrechterhaltung einer Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens, die durch eine Bekanntgabe an die Öffentlichkeit ernsthaft gestört werden könnte“.⁷⁷⁸

Die eigentliche Klage auf Nichtigerklärung⁷⁷⁹ mit den beiden Gründen der Verletzung des Verhaltenskodex und des Beschlusses 94/90 (hergeleitet aus einem Verstoß gegen Art 190 EGV)⁷⁸⁰ wurde am 18. April 1995 erhoben, der sich im November auf beiden Seiten Mitgliedstaaten anschlossen: Das Königreich Schweden unterstützte die Kläger, Frankreich und Großbritannien waren als Streithelfer der Kommission zugelassen. Der Kommission wurde die **fehlerhafte Begründung** der Ausnahmen vom Dokumentenzugang, auch mit Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit⁷⁸¹ und zur Warenfreiheit⁷⁸², vorgeworfen. Laut der schwedischen Regierung seien der Beschluss 94/90 und der Verhaltenskodex nicht nur wie nach Meinung des Klägers verbindlich, sondern überhaupt ein zwingender Rechtsakt.⁷⁸³ Genau diese Rechtsnatur wurde aber von der Kommission bestritten (die Kommission sprach fast abfällig von einer „Verkennung“ der rechtlichen Bedeutung des Verhaltenskodex und des Wesens der in ihm enthaltenen Ausnahmen seitens des Klägers), da sie nur die „praktische Durchführung der politischen Leitlinien“ darstellten, aber kein absolutes Recht oder Grundrecht gewährten, sondern ein Recht auf Dokumentenzugang nach den festgelegten Grundsätzen und Verfahren.⁷⁸⁴

WWF, unterstützt vom Königreich Schweden, warf der Kommission eine teleologische Extension der Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses vor, die eine Verbesserung der Transparenz des Beschlussverfahrens und die Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Gemeinschaftsverwaltung „ernsthaft gefährden“ würde, da es überhaupt keine Rechtfertigungsgründe gäbe, Vertragsverletzungsverfahren generell unter Bedingungen absoluter Vertraulichkeit durchzuführen und schon gar nicht ohne Angabe der jeweiligen zwingenden Gründe

⁷⁷⁸ Slg 1997, S II-313, Rn 20

⁷⁷⁹ Slg 1997, S II-313, Rn 26

⁷⁸⁰ Slg 1997, S II-313, Rn 29

⁷⁸¹ Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 13/68, Salgoil, Slg 1968, 680, 19. Dezember 1968; Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 2/74, Reyners, Slg 1974, 631, 21. Juni 1974 und Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 30/77, Bouchereau, Slg 1977, 27. Oktober 1977

⁷⁸² Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 46/76, Bauhuis, Slg 1977, 5, 25. Januar 1977; Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 113/80, Kommission/Irland, Slg 1981, 1625, 17. Juni 1981

⁷⁸³ Slg 1997, S II-313, Rn 33

⁷⁸⁴ Slg 1997, S II-313, Rn 34

im Einzelfall.⁷⁸⁵ Einen gewissen Ermessensspielraum billigte die schwedische Regierung zwar der Kommission zu, bestand aber auf einer getrennten und individuellen Interessensabwägung für jedes Dokument.⁷⁸⁶ Die Kommission wiederum beharrte darauf, dass der Schutz des öffentlichen Interesses genau zu den „zwingenden Ausnahmen“ gehöre und damit ein „zwingender Grund“ sei⁷⁸⁷, der auch Teil der Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten⁷⁸⁸ mit der Möglichkeit einvernehmlicher Lösung der Parteien⁷⁸⁹ sei.

Des Weiteren bemängelte der Kläger die unzureichende Begründung gem Art 190 EGV, während die Kommission die rechtlichen und tatsächlichen Umstände klar dargelegt sah und dem Kläger auch hier ein „falsches Verständnis der Verpflichtung aus Art 190 EGV“ vorwarf: Mit dem Vorbringen würde nicht die Unzulänglichkeit der Begründung der streitigen Entscheidung, sondern ihre inhaltliche Unrichtigkeit dargelegt werden.⁷⁹⁰

Das **Gericht** hielt in seiner **rechtlichen Beurteilung** fest, dass die Kommission durch den Beschluss 94/90 auf die Forderungen des Europäischen Rates nach verstärktem Dokumentenzugang eingegangen war. Der vom Gericht beschriebene **Mangel an Regelungen seitens des Gemeinschaftsgesetzgebers** zwang eben die Organe geradezu dazu, diese Verfahren über ihre **interne Organisationsgewalt** zu regeln⁷⁹¹: „Mit dem Erlass des Beschlusses 94/90 hat die Kommission gegenüber den Bürgern, die Zugang zu den in ihrem Besitz befindlichen Dokumenten erhalten wollen, zum Ausdruck gebracht, dass ihre Anträge gemäß den hierfür vorgesehenen Verfahren, Bedingungen und Ausnahmen behandelt werden. Der Beschluss 94/90 ist somit eine Handlung, die Dritten Rechte, die die Kommission zu beachten hat, verleihen kann, auch wenn dieser Beschluss tatsächlich eine Reihe von Verpflichtungen mit sich bringt, die sich die Kommission freiwillig als Maßnahmen der internen Organisation auferlegt hat“.⁷⁹²

⁷⁸⁵ Slg 1997, S II-313, Rn 40

⁷⁸⁶ WWF hatte ja nicht nur den Zugang zu Dokumenten wegen eines etwaigen Gemeinschaftsrechtsverstoßes Irlands beantragt, sondern auch wegen der Mittelverwendung des Strukturfonds für das Projekt Mullaghmore; Slg 1997, S II-313, Rn 42

⁷⁸⁷ Slg 1997, S II-313, Rn 43+44

⁷⁸⁸ Art 5 EGV

⁷⁸⁹ Die Kommission betonte gerade diesen „freien und offenen Dialog“ als Erfolg des Kompromisses mit den irischen Behörden, Slg 1997, S II-313, Rn 45

⁷⁹⁰ Slg 1997, S II-313, Rn 50+52

⁷⁹¹ Vgl Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-58/94, Niederlande/Rat, Slg 1996, I-2169, Rn 34-37, 30. April 1996

⁷⁹² Slg 1997, S II-313, Rn 55

Das Gericht stellte sich auf die Seite der Transparenz: Es bestimmte als Tragweite eine möglichst enge Auslegung der Ausnahmen, „um die Ziele der Transparenz nicht zu vereiteln“⁷⁹³, billigte der Kommission aber auch die Verweigerung des Dokumentenzugangs, im konkreten Fall für die Geheimhaltung ihrer Beratungen, zu: „Nach Auffassung des Gerichts rechtfertigt es die Vertraulichkeit, die die Mitgliedstaaten in solchen Situationen von der Kommission erwarten dürfen, im Hinblick auf den Schutz des öffentlichen Interesses, dass der Zugang zu den Dokumenten in Bezug auf solche Untersuchungen verweigert wird.“⁷⁹⁴ Die Angabe klarer Gründe sei Voraussetzung⁷⁹⁵, aber nicht unter allen Umständen, da sonst die „Hauptfunktion dieser Ausnahme gefährdet“ wäre: Die Angabe der Gründe für die vertrauliche Behandlung würde ja genau den Inhalt des Dokuments bekannt machen.⁷⁹⁶ Grundsätzlich müssten aber Einzelfallentscheidungen immer verpflichtet begründet werden, damit die Betroffenen um die Gründe für die Maßnahme wissen und die Gemeinschaftsrichter die Entscheidung auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen können.⁷⁹⁷

Das Gericht kritisierte die Kommission, dass sie die widerstreitenden Belange zu wenig gegeneinander abgewogen hatte⁷⁹⁸ und insgesamt „nicht den Anforderungen an die Begründung gem Art 190 EGV entsprach“ – die strittige Entscheidung bezüglich der Dokumente der **GD XVI** wurde für **nichtig** erklärt.⁷⁹⁹ Das gleiche Schicksal ereilte die strittigen Dokumente der **GD XI**: Die Kommission habe zwar die allgemeinen Gründe für die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses genannt (auch um damit einem Gemeinschaftsrechtsverstoß-Verfahren nach Art 169 EGV entgegenzuwirken), aber nicht für jede Gruppe die Gründe, warum es eine Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses sein solle. Der Kommission wurde ihre zu unklare Erklärung vorgeworfen, sich einfach auf die Inspektionstätigkeiten und die „Einschlägigkeit“ der Geheimhaltung ihrer Beratungen zu berufen.⁸⁰⁰ Auch

⁷⁹³ Slg 1997, S II-313, Rn 56

⁷⁹⁴ Slg 1997, S II-313, Rn 63

⁷⁹⁵ Slg 1997, S II-313, Rn 64

⁷⁹⁶ Slg 1997, S II-313, Rn 65

⁷⁹⁷ Vgl Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-350/88, Delacre u.a./Kommission, Slg 1990, I-395, Rn 15, 14. Februar 1990, und Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-85/94, Branco/Kommission, Slg. 1995, II-45, Rn 32, 12. Jänner 1995

⁷⁹⁸ Sowohl die streitige Entscheidung als auch das Schreiben der GD XVI vom 24. November 1994 nannten nur die Ausnahme zum Schutz des Interesses des Organs an der Geheimhaltung seiner Beratungen als Grund, Slg 1997, S II-313, Rn 70

⁷⁹⁹ Slg 1997, S II-313, Rn 72

⁸⁰⁰ Slg 1997, S II-313, Rn 75

diese strittige Entscheidung entspräche nicht den Anforderungen an die Begründung gem Art 190 EGV und sei daher **nichtig**.⁸⁰¹

Bewertung

Wie ein roter Faden zieht sich das Problem der – zumeist teilweisen – notwendigen Vertraulichkeit von Beratungen, die einer steten Abwägung bedarf, durch die Fälle und Urteile. Es ist sicher auch verständlich, dass nicht jene Gründe für die Ausnahmen genannt werden können, die erst die notwendige Vertraulichkeit bewirken. Die „Aufrechterhaltung der Atmosphäre eines gegenseitigen Vertrauens“ halte ich zwar grundsätzlich in manchen Fällen für verständlich, aber in der Formulierung sicherlich zu schwach, wiewohl der Argumentation der Kommission, immer ein verantwortungsvolles Verhältnis zu den Mitgliedstaaten zu haben, durchaus zu folgen ist. Eine enge Auslegung der Ausnahmen war eine der wesentlichen Säulen der Transparenzentwicklung. Eine knappe positive Reaktion der Wissenschaft, exemplarisch *Christian Callies*: „Transparenz und Bürgernähe werden damit ernst genommen.“⁸⁰²

4.4 Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-174/95: Svenska Journalistförbundet gegen Rat, 17. Juni 1998

Am 1. Jänner 1995 war Schweden – wie Österreich und Finnland - der Europäischen Union beigetreten. Ein schwedischer Journalistenverband⁸⁰³ war neugierig auf das Handling der **schwedischen Behörden mit den Dokumenten der Europäischen Union**. Dutzende Behörden wurden kontaktiert, wobei ein besonderes Augenmerk auf den Einrichtungen von Polizei und Justiz lag. Dem Wunsch nach Information und Transparenz wurde bei den meisten Unterlagen stattgegeben (wenn auch teilweise unleserlich gemacht), mit Ausnahme derjenigen,

⁸⁰¹ Slg 1997, S II-313, Rn 77

⁸⁰² *Christian Callies*, Nachhaltige Entwicklung in der Europäischen Union – Schon Wirtschaftsgemeinschaft und ökologische Rechtsgemeinschaft? in: *Dietrich Böhler, Michael Stitzel* (Hrsg), *Zukunftsverantwortung in der Marktwirtschaft*, Münster 2000, 481

⁸⁰³ Svenska Journalistförbundet, <http://www.sjf.se>, 5. April 2010

welche die Standpunkte der niederländischen und deutschen Regierung wiedergaben.⁸⁰⁴ Das war dem späteren Kläger aber zu wenig, weswegen auch beim Rat direkt Zugang zu den Dokumenten beantragt wurde.⁸⁰⁵ Dieser legte ein zu diesem Zeitpunkt durchaus „typisches“ Verhalten an den Tag, nämlich die massive Zurückhaltung sämtlicher Informationen. Der Generalsekretär gab überhaupt nur zwei Dokumente⁸⁰⁶ mit dem Hinweis auf den „Grundsatz der Vertraulichkeit“ preis.⁸⁰⁷ Der Journalistenverband nahm daraufhin die vorgesehene Möglichkeit eines **Zweitanspruches** auf Überprüfung der Entscheidung wahr.⁸⁰⁸ Der Rat nahm die Situation ernst und erstellte mit seinem juristischen Dienst einen Vermerk für die Arbeitsgruppe „Information“ des Ausschusses der Ständigen Vertreter, der die Offenlegung zweier weiterer Dokumente zur Folge hatte, aber nichts an der Zugangsverweigerung zu den übrigen 16 änderte⁸⁰⁹: „Nach Ansicht des Rates konnte der Zugang zu diesen Dokumenten nicht gewährt werden, weil ihre Verbreitung das öffentliche Interesse (öffentliche Sicherheit) beeinträchtigen könnte und weil diese Dokumente Erörterungen des Rates einschließlich der von den Mitgliedern des Rates vertretenen Ansichten betreffen, die der Geheimhaltungspflicht unterliegen.“⁸¹⁰ Deshalb wurde am 22. September 1995 vom Journalistenverband **Klage** erhoben.⁸¹¹

Unabhängig von der inhaltlichen Auseinandersetzung formulierte der Rat aber gleich vorab mehrere formelle Mängel: Er erhob **Einrede** wegen der Identität des Klägers⁸¹², der Nichteinhaltung der Klagefrist⁸¹³, des fehlenden

⁸⁰⁴ Slg 1998, S II-2289, Rn 11

⁸⁰⁵ Slg 1998, S II-2289, Rn 12

⁸⁰⁶ Mitteilungen über die Prioritäten einer künftigen französischen Ratspräsidentschaft auf dem Gebiet des Asyl- und Einwanderungswesens sowie der Justiz

⁸⁰⁷ Slg 1998, S II-2289, Rn 13

⁸⁰⁸ Slg 1998, S II-2289, Rn 14

⁸⁰⁹ Slg 1998, S II-2289, Rn 17

⁸¹⁰ Slg 1998, S II-2289, Rn 18

⁸¹¹ Slg 1998, S II-2289, Rn 19

⁸¹² Der Kläger war nämlich der schwedische Journalistenverband „Svenska Journalistförbundet“, der Eigentümer und Verleger der Zeitung „Tidningen Journalisten“ war. Nur der Verband sei nach schwedischem Recht zur Klage berechtigt, im Klageverlauf sei es aber zu einer unklaren Vermischung der beiden, auch im Schriftverkehr (Briefköpfe etc.) gekommen. Das Gericht entschied, dass die Klage vom Verband in seiner Eigenschaft als Eigentümer der Zeitung erhoben worden war, und dieser als juristische Person auch nach schwedischem Recht klagebefugt sei; Slg 1998, S II-2289, Rn 43

⁸¹³ Der Rat bemängelte die Zeitüberschreitung einer Nichtigkeitsklage bei der Frist von zwei Monaten. Art 1 der Anlage II zur Verfahrensordnung regelte die verschiedenen nationalen Verlängerungen der Verfahrensfristen. Die ständige Rechtsprechung mahnt zum Schutz der Rechtssicherheit zu einer strikten Einhaltung der Verfahrensfristen, vgl. Beschluss des Gerichtshofes in der Rechtssache C-59/91, Slg 1992, I-525, Rn 8, 5. Februar 1992. Das Gericht billigte dem Kläger die Frist von zwei Wochen zu; Slg 1998, S II-2289, Rn 51

Rechtsschutzinteresses des Klägers⁸¹⁴ und der Unzuständigkeit des Gerichts⁸¹⁵. Sämtliche Vorwürfe wurden aber zurückgewiesen und die **Klage** für **zulässig** erklärt.⁸¹⁶

Der Journalistenverband machte mehrere Gründe für die Nichtigkeit geltend: Bezüglich des **Verstoßes gegen Art 4 (1) des Beschluss 93/731** habe der Rat den „möglichen Einfluss des Zugangs zu den beantragten Dokumenten auf die öffentliche Sicherheit der Europäischen Union nicht konkret abgeschätzt“⁸¹⁷. Der **Kläger** ging in Bezug auf die Definition des Begriffes der öffentlichen Sicherheit massiv in die Offensive und schlug überhaupt eine **eigene Formulierung** vor:

„Dokumente oder Auszüge von Dokumenten dürfen aufgrund der Ausnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit nicht zugänglich gemacht werden, wenn die Bürger der Gemeinschaft, die Organe der Gemeinschaft oder die Behörden der Mitgliedstaaten durch den Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Dokumenten oder Auszügen von Dokumenten dem Terrorismus, der Kriminalität, der Spionage, Aufständen, einer Destabilisierung und Revolutionen ausgesetzt würden oder die Behörden an ihren Bemühungen zur Verhinderung solcher Vorkommnisse unmittelbar gehindert würden.“⁸¹⁸

Der **Rat** hingegen war der Ansicht, dass durch die vier weitergegebenen Dokumente ohnehin eine **ausreichende Würdigung der Transparenz** vorgenommen worden wäre⁸¹⁹ und betonte auch seine Autorität: „Jedenfalls könne nur der Rat selbst

⁸¹⁴ Mit dem Vorwurf der allgemeinen politischen Agitation und einem Verfahrensmissbrauch stellte der Rat das konkrete Interesse an den Dokumenten in Frage, Slg 1998, S II-2289, Rn 53 – 56. Das Gericht hielt aber fest, dass der Kläger Adressat der angefochtenen Entscheidung war und er die Individualität und Unmittelbarkeit nicht nachweisen müsse, da ein Interesse an der Nichterklärung der Entscheidung genüge, va im Sinne des Beschlusses 93/731; Slg 1998, S II-2289, Rn 64 - 69

⁸¹⁵ Das Gericht sah sich gar nicht verpflichtet, auf diesen Vorwurf einzugehen, da die Einrede im schriftlichen Verfahren gar nicht erhoben worden war (vgl Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-313/90, CIRFS u.a./Kommission, Slg 1993, I-1125, Rn 22, 24. März 1993) und unterstrich auch seine Autorität mit Art 113 der Verfahrensordnung, der die Prüfung unverzichtbarer Prozessvoraussetzungen jederzeit ermögliche (vgl Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-239/94, EISA/Kommission, Slg 1997, II-1839, Rn 26, 24. Oktober 1997): „Der Umstand, dass das Gericht nicht für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen zuständig ist, die zu Titel VI des EU-Vertrags gehören, steht seiner Zuständigkeit für Entscheidungen auf dem Gebiet des Zugangs der Öffentlichkeit zu diesen Maßnahmen nicht entgegen. Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung fällt in seine Zuständigkeit zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der vom Rat in Durchführung des Beschlusses 93/731 erlassenen Entscheidungen gemäß Artikel 173 EG-Vertrag. Sie bezieht sich nicht auf die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen auf den Gebieten der Justiz und des Inneren als solche. Im übrigen hat der Rat selbst den Kläger auf die Möglichkeit hingewiesen, seine Entscheidung mit einer Klage gemäß Artikel 173 EG-Vertrag anzufechten.“ Slg 1998, S II-2289, Rn 76 - 86

⁸¹⁶ Slg 1998, S II-2289, Rn 87

⁸¹⁷ Slg 1998, S II-2289, Rn 90

⁸¹⁸ Slg 1998, S II-2289, Rn 91

⁸¹⁹ Slg 1998, S II-2289, Rn 94

beurteilen, ob die Weitergabe eines bestimmten Dokuments den Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit) beeinträchtigen könne.⁸²⁰

Verstoß gegen Art 190 EG-Vertrag: Nur die Untersuchung der betreffenden Dokumente könne die Ausnahmeregelungen rechtfertigen.⁸²¹ Interessant die Reaktion des Rates, die einmal mehr seine va damalige ablehnende Haltung zur Transparenz widerspiegelt: „Es würde zu weit gehen, eine besondere Begründung für jede der von ihm getroffenen technischen Entscheidungen zu verlangen. Wenn im Fall einer Ablehnung von Anträgen auf Zugang eine detaillierte Begründung gegeben werden müsste, würde der Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 zugrunde liegende Zweck vereitelt. Der Beschluss 93/731 sehe sehr kurze Fristen für die Bescheidung von Anträgen vor. Daher sei in Fällen, in denen sich die Anträge auf mehrere umfangreiche Dokumente bezögen, die Begründung, die gegeben werden könne, aus Sachzwängen kürzer als die Begründung, die auf Anträge mit begrenzterer Tragweite gegeben werden könne.“⁸²²

Die schwedische Regierung war aber der Meinung, dass **jedes Dokument extra und genau geprüft** werden müsse⁸²³; die niederländische Regierung griff gar zur drastischen Formulierung, die Gründe der Dokumentenverweigerung des Rates „blieben im Dunkeln“.⁸²⁴

In seiner rechtlichen Würdigung betonte das Gericht die Bedeutung dieser „greifbaren“ Transparenz⁸²⁵ und kritisierte die **mangelnde Genauigkeit der Begründung der Ausnahmen vom Transparenzprinzip**.⁸²⁶ Wie wichtig exakte Formulierungen sind, zeigte sich am Begriff der „öffentlichen Sicherheit“, dem die Rechtsprechung des Gerichtshofes schon mehrere Bedeutungen attestiert hatte: Neben der inneren und äußeren Sicherheit eines Mitgliedstaates⁸²⁷ könne zB auch eine „Unterbrechung der Versorgung mit Erzeugnissen von wesentlicher Bedeutung wie Erdölerzeugnissen, die eine Gefahr für die Existenz eines Staates darstellen

⁸²⁰ Slg 1998, S II-2289, Rn 95

⁸²¹ Slg 1998, S II-2289, Rn 104

⁸²² Slg 1998, S II-2289, Rn 105

⁸²³ Slg 1998, S II-2289, Rn 106

⁸²⁴ Slg 1998, S II-2289, Rn 102

⁸²⁵ Die Verpflichtung zur Begründung von Einzelfallentscheidungen soll es zum einen den Betroffenen ermöglichen, zur Wahrnehmung ihrer Rechte die tragenden Gründe für die ergriffene Maßnahme kennenzulernen, und zum anderen dem Gemeinschaftsrichter, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung zu kontrollieren (vgl insbesondere Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-350/88, Delacre ua/Kommission, Slg 1990, I-395, Rn 15, 14. Februar 1990, und Urteil des Gerichts der Rechtssache T-85/94, Branco/Kommission, Slg 1995, II-45, Rn 32, 12. Jänner 1995)“, Slg 1998, S II-2289, Rn 116

⁸²⁶ Slg 1998, S II-2289, Rn 119

⁸²⁷ Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-70/94, Werner, Slg 1995, I-3189, Rn 25, 17. Oktober 1995

kann⁸²⁸ oder die Verhinderung von Straftaten vom Sicherheitsbegriff erfasst werden.⁸²⁹

Das Gericht kritisierte eine **mangelnde Interessensabwägung** des Rates im Spannungsfeld der Anliegen der Bürger und der Notwendigkeit der Geheimhaltung seiner Beratungen.⁸³⁰ Einen kleinen „Seitenhieb“ des Gerichts an den Rat stellt auch die Erwähnung des Faktums dar, dass die erste Antwort des Rates dem Kläger auf Französisch übermittelt wurde, obwohl dieser seinen Erstantrag auf Deutsch gestellt hatte.⁸³¹ Da die Begründungserfordernisse des Art 190 EGV nicht erfüllt waren, hob das Gericht die angefochtene Entscheidung auf.⁸³²

Ein zukunftssträchtiger Nebenaspekt dieses Falles war die **Verbreitung der Klagebeantwortung im Internet** nicht nur durch den Kläger selbst, sondern eventuell auch durch Gruppen oder Personen, die zwar nicht Parteien des Verfahrens, aber im Umfeld des Klägers waren.⁸³³ Selbst heute noch fällt gerade öffentlichen Stellen und Ämtern der Umgang mit dem World Wide Web in all seinen Facetten (va der Interaktivität des Web 2.0) schwer, aber zum damaligen Zeitpunkt war die Reaktion darauf noch ungleich heikler. Das Gericht bezeichnete das Verhalten des Klägers als **„Beeinträchtigung des ordnungsgemäßen Verfahrensablaufes“**.⁸³⁴ Die Prozessbevollmächtigten des Klägers bestritten aber deren Beteiligung an der Verbreitung im Internet, hatten aber den Kläger selbst umgehend ersucht, alle Dokumente, die sich im Internet befinden könnten, sofort zu entfernen.⁸³⁵ Der Kläger stellte die Situation mehr oder weniger als Missverständnis und partielle organisatorische Notwendigkeit dar⁸³⁶ und verpflichtete sich, keine weiteren Schriftstücke mehr ins Internet einzuspeisen.⁸³⁷ Die schwedische Regierung

⁸²⁸ Urteil des Gerichtshofes 1984 in der Rechtssache 72/83, *Campus Oil ua*, Slg 1984, 2727, Rn 34, 10. Juli 1984

⁸²⁹ Slg 1998, S II-2289, Rn 121

⁸³⁰ Slg 1998, S II-2289, Rn 125

⁸³¹ Slg 1998, S II-2289, Rn 126

⁸³² Slg 1998, S II-2289, Rn 127

⁸³³ zB andere Journalisten

⁸³⁴ Außerdem seien Wortlaut der Klagebeantwortung verändert und Namen und Dienstanschrift der verantwortlichen Bediensteten des Rates angegeben worden; Slg 1998, S II-2289, Rn 130

⁸³⁵ Slg 1998, S II-2289, Rn 131

⁸³⁶ So habe die geänderte Darstellung der Klagebeantwortung im Internet rein „praktische Gründe“ gehabt, mit der man keinesfalls den „Rat schwächen“ wollte, Slg 1998, S II-2289, Rn 132

⁸³⁷ Der Kläger gab der unabhängigen Vereinigung „Grävande Journalister“ die Schuld an der Beibehaltung der Klagebeantwortung im Internet, da diese auch nicht rechtlich zu einer Zurückziehung gezwungen werden könnte, Slg 1998, S II-2289, Rn 133

bezeichnete das Vorgehen scharf als „Provokation“ und betonte, keinesfalls Teil der Veröffentlichung der Klagebeantwortung im Internet gewesen zu sein.⁸³⁸

Das Gericht hielt fest, dass Parteien als **Ausdruck des allgemeinen Grundsatzes einer geordneten Rechtspflege „Schutz gegen unangemessene Verwendung von Verfahrensstücken“** über Verfahren in Rechtssachen vor dem Gericht genießen.⁸³⁹ Der Präsident könnte auch „geheime oder vertrauliche Unterlagen von der Übermittlung an einen Streithelfer in einer Rechtssache ausnehmen.“⁸⁴⁰

Die Öffentlichkeit „zur Kritik am Vorbringen der anderen Verfahrensbeteiligten“ zu bewegen und durch die Nutzung des World Wide Web auch Unbeteiligte aufzufordern, Kommentare an die Bediensteten des Rates zu senden und damit Druck auszuüben, sei ein **Verfahrensmissbrauch**.⁸⁴¹

Deshalb wurde der **Rat** auch nur zur Übernahme von zwei Drittel der Kosten verurteilt, obwohl grundsätzlich seine **Entscheidung**, dem Kläger Zugang zu bestimmten Dokumenten im Zusammenhang mit Europol zu gewähren, für **nichtig** erklärt wurde.⁸⁴²

Bewertung

Der Fall zeigte die Bedeutung der **Verfahrensfristen** und der **Vermeidung von Willkür und Diskriminierung**. Der Gemeinschaftsrichter muss die Möglichkeit der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Entscheidung haben. Und eine getroffene Maßnahme muss für den Betroffenen verständlich und durchschaubar sein. Die genaue Formulierung der Gründe war für die Weiterentwicklung des Transparenzgedankens so wichtig, da die Betonung des **öffentlichen Interessens** als Ausnahmegrund für die Herausgabe von Dokumenten zwar grundsätzlich verständlich, aber im alleinigen Bezug darauf zu wenig ist. Der Verweis des Rates darauf wirkte oft wie eine „Flucht“ vor der Transparenz.

Die Entscheidung bewirkte zahlreiche Reaktionen der Rechtsliteratur zur Analyse der Ausnahmen vom Transparenzprinzip. So *Dieter Kugelmann*: „Bestimmte im Beschluss 93/731/EG genannte Gründe führen zur Ersetzung des Ermessens durch

⁸³⁸ Außerdem sei das Schriftstück nicht von einem Organ der Gemeinschaft gekommen, Slg 1998, S II-2289, Rn 134

⁸³⁹ Slg 1998, S II-2289, Rn 135

⁸⁴⁰ Art 116 Verfahrensordnung

⁸⁴¹ Slg 1998, S II-2289, Rn 137 - 139

⁸⁴² Slg 1998, S II-2289, Tenor

eine Pflicht zur Verweigerung der Informationen.“⁸⁴³ Die Notwendigkeit der **engen Auslegung der Ausnahmen** betonte auch *Jürgen Bröhmer*, der im Falle der Befolgung der Einwände des Rates überhaupt eine **Gefährdung des subjektiven Rechtscharakters des Dokumentenzugangs** und bei alleiniger Dispositionsbefugnis des Rates eine Ausschaltung der gerichtlichen Kontrolle befürchtete: „Wenn der Rat eine nachprüfbare Begründung für die Berufung auf die öffentliche Sicherheit vorbringen muss, dann macht dies nur Sinn, wenn die Auslegung und Anwendung des Rechtsbegriffs öffentliche Sicherheit nicht in die ausschließliche Zuständigkeit des Rates fällt, unbeschadet der Reichweite eines dem Rat zustehenden Beurteilungsspielraum.“⁸⁴⁴ *Christoph Goerisch* begrüßte die „**pauschale Bejahung**“ des erforderlichen Rechtsschutzinteresses durch das Gericht erster Instanz⁸⁴⁵, und *Christian Calliess* spannte überhaupt den Bogen zu den bis auf das Jahr 1766 zurückgehenden grundrechtsgleichen Informationsfreiheitsrechten von Schweden, das damit einen wesentlichen Impuls für eine gesteigerte Transparenz der Union gesetzt und eine neue „Kultur der Regierungs- und Verwaltungsöffentlichkeit im Kontext des europäischen Einigungsprozesses“ geprägt hatte.⁸⁴⁶

Der Fall wirft ein spannendes zeitgeschichtliches Licht auf die Rolle des **Internet**. Der Rat, das Gericht, die schwedische Regierung – alle waren sich einig, dass die Einspeisung ins Netz unerlaubt gewesen sei, eine „Provokation“, und einfach ein Verfahrensmissbrauch. Aus heutiger Sicht ist die Aufregung weniger verständlich, da die Präsenz von Information im Internet selbstverständlicher Bestandteil aller Kommunikationsabläufe geworden ist, gleichgültig, ob das einer Institution recht ist oder nicht. Durch die „De-Nationalisierung“ des World Wide Web wäre eine eventuelle Strafverfolgung aufgrund der unkomplizierten Anonymisierung der Urhebererschaft auch erschwert. Im Fall „Svenska Journalistförbundet gegen Rat“ lag der Vorwurf in der Informationsfreigabe und Veränderung der grundsätzlichen Unterlagen im Internet. War es zum damaligen Zeitpunkt noch das **Web 1.0**, die erste Generation des Internet (also Homepage, E-Mail etc.), so wurde die Kommunikation durch die zweite Generation, das **Web 2.0**, noch zusätzlich

⁸⁴³ *Dieter Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers: Grundlagen und verwaltungsrechtliche Grundstrukturen individueller Rechte auf Zugang zur Verwaltung, Tübingen 2001, 182

⁸⁴⁴ *Jürgen Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, Tübingen 2004, 361

⁸⁴⁵ *Christoph Goerisch*, Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen, Tübingen 2009, 276

⁸⁴⁶ *Christian Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat: zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsverhältnisse, Tübingen 2001, 472

interaktiviert. Das heißt: Würde man die Dokumente heute auf ein Social Media Netzwerk⁸⁴⁷ online stellen, wäre es dort nicht nur lesbar, sondern könnte auch umgehend direkt kommentiert und weitergeleitet werden. Kein Gericht und keine Regierung kann dies verhindern, dies müssen laufend Diktaturen und undemokratische Systeme zu ihrem eigenen Missvergnügen zur Kenntnis nehmen. Eine sinnvolle Lösung dieser „entfesselten“ Informationsüberflutung, zerrissen zwischen Infotainment, Exhibitionismus, Voyeurismus und unkorrekter Informations- und Datenpräsentation sowie Weitergabe wurde noch nicht gefunden. Die Problematik liegt aber nicht nur in einer philosophisch-kommunikationswissenschaftlichen Analyse, sondern auch in der **juristischen Auslegung und Beurteilbarkeit von Informationsflüssen im Internet**. *Tobias Kollmann* und *Christoph Stöckmann* analysierten die Ungeklärtheit bei Gerichtsverfahren in Bezug auf die Verantwortung der Web 2.0-Betreiber für den auf ihrer Plattform hinterlegten und verlinkten Content, die Definition der Sorgfaltspflichten und den Umgang mit Rechtsverletzungen und forderten bei aller Betonung des Rechts auf freie Meinungsäußerung auch **gesetzliche und ethische Grenzen bei der Kommunikation im Internet**.⁸⁴⁸

4.5 Urteil des Gerichtshofs in den Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P: Gerard van der Wal und Niederlande gegen Kommission, 11. Jänner 2000

In den verbundenen Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P „kämpften“ das Königreich der Niederlande und Gerard van der Wal um die Anfechtung des Urteils des Gerichts erster Instanz vom 19. März 1998 in der Rechtssache T-83/96⁸⁴⁹, bei dem das Gericht einer Entscheidung der Kommission vom 29. März 1996 zugestimmt hatte, bestimmte Dokumente nicht transparent herauszugeben.

⁸⁴⁷ zB www.facebook.com

⁸⁴⁸ *Tobias Kollmann, Christoph Stöckmann*, Diffusion von Web 2.0 Plattformen, in: *Berthold Hass, Gianfranco Walsh, Thomas Kilian* (Hrsg), *Web 2.0. Neue Perspektiven für Marketing und Medien*, Berlin Heidelberg 2008, 49

⁸⁴⁹ Van der Wal/Kommission, Slg 1998, II-545

Grundlage war im Sachverhalt das Faktum, dass im XXIV. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1994 nationale Gerichte mehrere Fragen an die Kommission gestellt hatten.⁸⁵⁰ Der Kläger⁸⁵¹ hatte im Jänner 1996 mehrere Dokumente⁸⁵² angefordert.⁸⁵³ Mit der Begründung des **Schutzes der Rechtspflege** im Sinne des öffentlichen Interesses wurde dies aber vom Kommissions-Generaldirektor zurückgewiesen, da er die Kommission als „**amicus curiae**“ in der Zusammenarbeit mit nationalen Gerichten sieht, im Rahmen derer eine „gewisse Zurückhaltung“ zu üben sei – zuständig sei überhaupt die mit der Antwort befasste gerichtliche Instanz.⁸⁵⁴ Des Klägers Replik in Form eines Zweitantrags: „Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Ablauf nationaler Verfahren dadurch beeinträchtigt werden könne, dass nichtvertrauliche Auskünfte, die die Kommission dem nationalen Gericht im Rahmen der Anwendung des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft erteilt habe, Dritten bekannt würden.“⁸⁵⁵ Aber auch der Generalsekretär der Kommission unterstützte die Meinung seines Generaldirektors, da es „auf der Hand läge“, dass Gerichte nicht sonderlich erfreut über die Bekanntgabe von Fragen in anhängigen Verfahren sein würden.⁸⁵⁶

Dies veranlasste Gerard van der Wal mit Unterstützung der niederländischen Regierung zu seiner Klage auf Nichtigerklärung der strittigen Entscheidung, aber die Klage gegen das angefochtene Urteil wurde abgewiesen: Dagegen wurde ein **Rechtsmittel mit der Begründung des Verstoßes gegen den Beschluss 94/90 sowie Art 33 in Verbindung mit Art 44 der EG-Satzung des Gerichtshofs und des Verstoßes gegen den Beschluss 94/90, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die**

⁸⁵⁰ Slg 2000, S I-1, Rn 10

⁸⁵¹ Rechtsanwalt und Mitinhaber eines Unternehmens mit Bezug zu Rechtssachen bei Wettbewerbsfragen auf Gemeinschaftsebene

⁸⁵² zB das Schreiben des Generaldirektors der Generaldirektion Wettbewerb (GD IV) vom 2. August 1993 an das Oberlandesgericht Düsseldorf betreffend die Vereinbarkeit einer Vertriebsvereinbarung mit der Verordnung (EWG) Nr 1983/83 der Kommission vom 22. Juni 1983 über die Anwendung von Art 85 (3) des Vertrages auf Gruppen von Alleinvertriebsvereinbarungen (ABl 1983, L 173, 1, Verordnung Nr 1983/83) oder das Schreiben, das die Kommission im ersten Quartal 1995 an die Cour d'appel Paris gesandt hatte, die sie um Stellungnahme zu Vertragsklauseln über die Verkaufsziele von Vertriebshändlern für Kraftfahrzeuge im Hinblick auf Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages sowie die Verordnung (EWG) Nr 123/85 der Kommission vom 12. Dezember 1984 über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von Vertriebs- und Kundendienstvereinbarungen über Kraftfahrzeuge (ABl 1985, L 15, 16, Verordnung Nr 123/85)) ersucht hatte.

⁸⁵³ Slg 2000, S I-1, Rn 11

⁸⁵⁴ Slg 2000, S I-1, Rn 12

⁸⁵⁵ Slg 2000, S I-1, Rn 14

⁸⁵⁶ Slg 2000, S I-1, Rn 15

Begründungspflicht sowie den **Grundsatz der Gleichstellung der Parteien und den Grundsatz der Wahrung der Rechte der Verteidigung** erhoben.⁸⁵⁷

Das Rechtsmittel führte zum Triumph des Klägers: Das Erstgericht hatte nämlich den Schutz des öffentlichen Interesses auch mit Art 6 EMRK begründet und die Autonomie der nationalen Gerichte und Gemeinschaftsgerichte für das Verfahren herausgestrichen.⁸⁵⁸ Bei Fragen zu anhängigen Verfahren sollte die Kommission Antworten ausdrücklich für das fragliche Gerichtsverfahren erteilen, aber für die Dauer der Anhängigkeit war allein das betreffende nationale Gericht aufgrund des nationalen Verfahrensrechts entscheidungsbefugt.⁸⁵⁹ Das Gericht erster Instanz hielt fest, dass der Kläger um drei Schriftstücke ersucht hatte, die alle noch Bestandteil bestimmter anhängiger Verfahren waren.⁸⁶⁰

Wesentliche Streitpunkte waren die Kategorisierung von Dokumenten für die Anwendung des Beschlusses 94/90 anstatt der Prüfung jedes einzelnen Dokumentes⁸⁶¹ und die **Verfahrensautonomie**.⁸⁶² Die Kommission berief sich auf die europäische Rechtsordnungs- und Rechtsprechung⁸⁶³, nach der die Rolle der Kommission „zweitrangig“ sei: „Das einzelstaatliche Gericht habe zunächst zu entscheiden, ob es erforderlich sei, sich an die Kommission zu wenden, sodann, welche Fragen es ihr vorlegen wolle, und schließlich, welche Konsequenzen es aus ihren Antworten ziehen wolle. Folglich habe allein das einzelstaatliche Gericht nach Maßgabe des nationalen Verfahrensrechts darüber zu befinden, ob, wann und unter welchen Voraussetzungen die Antwort der Kommission Dritten bekanntgegeben werden könne.“⁸⁶⁴

Das Gericht erster Instanz stellte zwar den von Art 6 EMRK geprägten allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf einen fairen Prozess⁸⁶⁵ und ein unabhängiges Gericht⁸⁶⁶ nicht in Frage, sehr wohl aber die Meinung, dass nur das

⁸⁵⁷ Slg 2000, S I-1, Rechtsmittel

⁸⁵⁸ „Der Anspruch jeder Person darauf, in billiger Weise von einem unabhängigen Gericht gehört zu werden, impliziert namentlich, dass es sowohl den nationalen als auch den Gemeinschaftsgerichten freistehen muß, ihre eigenen Verfahrensvorschriften über die Befugnisse des Richters, den Verfahrensablauf im allgemeinen und die Vertraulichkeit der Akten im besonderen anzuwenden“, Slg 1998, S II 545, Rn 47

⁸⁵⁹ Slg 2000, S I-1, Rn 51

⁸⁶⁰ Slg 2000, S I-1, Rn 52

⁸⁶¹ Slg 2000, S I-1, Vorbringen der Parteien, Rn 8

⁸⁶² Slg 2000, S I-1, Rn 9

⁸⁶³ zB Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-234/89, Delimitis, Slg 1991, I-935, Rn 53, 28. Februar 1991

⁸⁶⁴ Slg 2000, S I-1, Rn 10

⁸⁶⁵ zB Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-185/95 P, Baustahlgewebe/Kommission, Slg 1998, I-8417, Rn 20 + 21, 17. Dezember 1998

⁸⁶⁶ Vgl Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, De Wilde, Ooms und Versyp, Serie A Nr 12, § 78, 18. Juni 1971

mit dem Rechtsstreit betraute Gericht Verfahrensunterlagen herausgeben darf.⁸⁶⁷ Wichtiger Anhaltspunkt war die **Bekanntmachung der Kommission**⁸⁶⁸ zu diesem Thema: „Die Gerichte benötigen bisweilen Angaben zum Stand von Verfahren, so etwa darüber, ob eine bestimmte Sache von der Kommission behandelt wird, ob eine Anmeldung erfolgte, ob die Kommission ein förmliches Verfahren eingeleitet hat oder ob sie sich bereits im Wege der Entscheidung oder eines Verwaltungsschreibens ihrer Dienststellen geäußert hat. Erforderlichenfalls kann der nationale Richter sich bei der Kommission auch nach dem voraussichtlichen Zeitpunkt der Gewährung oder Ablehnung einer Einzelfreistellung für angemeldete Vereinbarungen oder Verhaltensweisen erkundigen, um besser beurteilen zu können, ob eine Aussetzung des Urteilsspruchs in Betracht zu ziehen ist und ob einstweilige Maßnahmen getroffen werden müssen.“⁸⁶⁹ Weiters könnte die Kommission zu **Rechtsfragen**⁸⁷⁰ konsultiert und **Unterlagen**⁸⁷¹ angefordert werden. Bei Wirtschaftsanalysen oder juristischen Untersuchungen war die Rolle der Kommission für das einzelstaatliche Gericht wie die eines **Rechts- oder Wirtschaftsgutachters**, der sich an die nationalen Verfahrensregeln halten musste.⁸⁷² Genau diese konnten der Veröffentlichung entgegenstehen, was auch durchaus unter die Ausnahmen des Schutzes des öffentlichen Interesses iSv Beschluss 94/90 fallen konnte.⁸⁷³ Nur sollte die Berufung darauf nicht zur generellen Freistellung vom Dokumentenzugang führen – die enge Auslegung der Ausnahmen war ungebrochener essentieller Bestandteil einer Pro-Transparenz-Entscheidungsfindung.⁸⁷⁴ Der etwaige Verstoß gegen nationales Recht war zwar verständlich, könne aber auch einfach durch Konsultation des einzelstaatlichen Gerichts umgangen werden.⁸⁷⁵

Es sei also eine „**rechtsirrig**e Auslegung“ des Beschlusses 94/90 gewesen, dass „die Kommission aufgrund der dem Schutz des öffentlichen Interesses im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens dienende Ausnahme verpflichtet sei, den Zugang zu den von ihr allein für dieses Verfahren erstellten Dokumenten zu verweigern“ – somit

⁸⁶⁷ Slg 2000, S I-1, Würdigung des Gerichts, Rn 17

⁸⁶⁸ Bekanntmachung 93/C 39/05 über die Anwendung der Wettbewerbsregeln

⁸⁶⁹ Nr 37 der Bekanntmachung

⁸⁷⁰ Slg 2000, S I-1, Rn 22

⁸⁷¹ zB Statistiken, Marktstudien und Wirtschaftsanalysen, Slg 2000, S I-1, Rn 23

⁸⁷² Slg 2000, S I-1, Rn 25

⁸⁷³ Slg 2000, S I-1, Rn 26

⁸⁷⁴ Slg 2000, S I-1, Rn 27

⁸⁷⁵ Slg 2000, S I-1, Rn 28

war der Rechtsmittelgrund des Verstoßes gegen diesen Beschluss gegeben⁸⁷⁶ und die Aufhebung der Entscheidung des Gerichts und die selbständige Entscheidung durch den Gerichtshof möglich.⁸⁷⁷

Die Kommission hätte also prüfen müssen, ob die Dokumente juristische Untersuchungen oder Wirtschaftsanalysen enthalten, da in diesem Fall die Freigabe des Dokuments nicht gegen das nationale Recht verstößt, außer das einzelstaatliche Gericht wäre dagegen gewesen.⁸⁷⁸ Damit war ein **Verstoß gegen Beschluss 94/90** gegeben, und die **strittige Entscheidung** wurde **aufgehoben**.

Bewertung

Das entscheidende Thema im vorliegenden Fall war die **Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Gerichten**. Die Kommission sollte einfach nicht in „Bausch und Bogen“ mit der „Ausrede“ von anhängigen Verfahren den Dokumentenzugang ablehnen. Die **Individualisierung** der Beurteilung solle auch die Tragweite der Verantwortung verdeutlichen, das zeigte die mehrfache Betonung, dass „**in jedem Einzelfall**“ geprüft werden müsse, ob eine Ausnahme vom Dokumentenzugang gerechtfertigt sei. Die erste Entscheidung des Gerichts stützte sich wesentlich auf Art 6 EMRK als Grundlage europäische Rechtsprechung – dazu in Zitierung des Falls Gerard van der Wal *Peter Mankowski*: „If the Human Rights Convention is acknowledged to form part of the Constitutional Law of the European Union as Art 6 (2) of the EU Treaty demonstrates it clearly outranks the secondary legislation.“⁸⁷⁹ Interessant ist die Rolle der Kommission als Sachverständiger und die damit verbundene „Unterwerfung“ unter das nationale Recht, va weil ja der „höhere Rang“ der Kommission bzw der Europäischen Union insgesamt über dem nationalen Recht nicht nur ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Einigungsprozesses ist, sondern auch ein gerne vor allem von Populisten aufgegriffener Kritikpunkt des „Wasserkopfes Brüssel“. Für *Armin von Bogdandy* ist der Fall ein weiteres Mosaik „beachtlicher Rechtsprechung“ zur Transparenz⁸⁸⁰, die ja seit dem Art 255 EGV

⁸⁷⁶ Slg 2000, S I-1, Rn 30

⁸⁷⁷ Slg 2000, S I-1, Rn 31

⁸⁷⁸ Slg 2000, S I-1, Rn 32

⁸⁷⁹ *Peter Mankowski, Ulrich Magnus* (Hrsg), Brussels I Regulation – European Commentaries on Private International Law, München 2007, 623

⁸⁸⁰ *Armin von Bogdandy*, Europäische Prinzipienlehre, in: ds (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin Heidelberg 2003, 179

primärrechtliche Dignität erlangt hatte und durch den Vertrag von Lissabon nochmals gestärkt wurde. Nüchtern im Zusammenhang mit diesem Fall *Ivo Van Baell* und *Jean François Bellis* zur damals immer noch vorherrschenden Praxis der Dokumentenverweigerung: „However, case law since the adoption of the Notice to the Code of Conduct on the public access to Commission and Council Documents raises some doubt concerning the legitimacy of the protection of internal documents from disclosure.“⁸⁸¹

4.6 Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-353/99 P: Rat gegen Heidi Hautala, 6. Dezember 2001

Heidi Hautala⁸⁸², eine finnische Europaparlamentarierin der Grünen, stellte im November 1996 eine Anfrage an den Rat⁸⁸³ mit dem Ersuchen um genauere Ausführungen zu den Kriterien für **Waffenausfuhren**⁸⁸⁴, die ihrer Meinung nach zu Menschenrechtsverletzungen führen würden.⁸⁸⁵ Dem Vorwurf der Geheimhaltung der Präzisierung der Kriterien ausgesetzt, pflichtete der Rat bei, dass die **Achtung der Menschenrechte durch das Land der Endbestimmung** ein für alle Mitgliedstaaten wichtiges Anliegen sei. Eine eigene Gruppe im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) befasste sich mit dem Austausch der Mitgliedstaaten über die verschiedenen Abläufe der Waffenexportpolitik. Ziel war die „konsequente Anwendung gemeinsamer Kriterien“, aber letztlich oblagen die Ausfuhrlicenzen noch den Behörden der jeweiligen Staaten. Dies nahm der Rat auch als „Entschuldigung“, dass er sich nicht zu einzelnen Exportgenehmigungen oder zur einzelstaatlichen Informationspolitik äußern könne.⁸⁸⁶ Der streitige Bericht, dessen Herausgabe die Klägerin mit Schreiben vom 17. Juni 1997 verlangt hatte⁸⁸⁷, wurde vom zuständigen sogenannten „**Politischen Komitee**“ gebilligt, nicht jedoch vom Rat. Dem lag die

⁸⁸¹ *Ivo Van Baell, Jean François Bellis*, Competition Law of the European Community, Den Haag 2005, 1083

⁸⁸² <http://www.heidihautala.net>, 11. April 2010

⁸⁸³ Schriftliche Anfrage P-3219/96, ABI 1997, C 186, 48

⁸⁸⁴ Waren vom Europäischen Rat im Juni 1991 in Luxemburg und im Juni 1992 in Lissabon festgelegt worden

⁸⁸⁵ Slg 2001, S-9565, Rn 14

⁸⁸⁶ Slg 2001, S-9565, Rn 15

⁸⁸⁷ Slg 2001, S-9565, Rn 17

Struktur des besonderen **europäischen Korrespondentennetzes COREU**⁸⁸⁸ zugrunde, das von den üblichen Verteilungskanälen für Dokumente des Rates getrennt⁸⁸⁹ und auf einige wenige Informationsempfänger in der Kommission, dem Generalsekretariat des Rates und den Mitgliedstaaten begrenzt war.⁸⁹⁰ Die Verweigerung des Zugangs zu diesem streitigen Bericht durch das Generalsekretariat des Rates ließ nicht lange auf sich warten: Die Publizierung der „äußerst sensiblen Informationen“ würde das öffentliche Interesse im Bereich der öffentlichen Sicherheit⁸⁹¹ gefährden.⁸⁹² Heidi Hautala akzeptierte diese Entscheidung aber nicht und stellte einen Zweitantrag⁸⁹³ auf Dokumentenherausgabe, der von der Arbeitsgruppe „Information des Ausschusses der Ständigen Vertreter“ und von den Mitgliedern des Rates abgelehnt wurde⁸⁹⁴, da die Verbreitung des streitigen Berichtes nicht nur die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen, sondern auch die **Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern verschlechtern** würde.⁸⁹⁵ Die Klägerin beantragte die **Nichtigerklärung dieser Entscheidung**⁸⁹⁶ mit drei Gründen: Dem **Verstoß gegen Art 4 (1) des Beschluss 93/731**, der **Missachtung von Art 253 EGV** und dem **Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Grundprinzip eines möglichst umfassenden und vollständigen Zugangs der Bürger der Europäischen Union zu den Dokumenten der Gemeinschaftsorgane** sowie gegen den **Grundsatz des Vertrauensschutzes**.⁸⁹⁷ Die Zuständigkeit des Gerichts stand außer Frage.⁸⁹⁸ Die streitige Entscheidung wurde für nichtig erklärt, da der Rat zumindest **teilweisen Zugang** zu jenen Teilen des Berichtes, die die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses nicht getroffen hätte, gewähren hätte müssen: Das Gericht hielt fest, dass der Beschluss 93/731 eine auf Grundlage von Art 151 (3) EGV erlassene Geschäftsordnungsmaßnahme sei, die der Rat auch hätte ändern können, solange

⁸⁸⁸ Einrichtung durch Kommission und Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP gem den Bestimmungen des Titels V des Vertrages über die Europäische Union 1995

⁸⁸⁹ In der Praxis des Rates war das COREU-Netz Titel V betreffende Fragen vorbehalten

⁸⁹⁰ Slg 2001, S-9565, Rn 17

⁸⁹¹ Gem Art 4 (1) Beschluss 93/731

⁸⁹² Slg 2001, S-9565, Rn 19

⁸⁹³ Gem Art 7 (1) Beschluss 93/731

⁸⁹⁴ Tagung 3. November 1997, Ablehnungsschreiben 4. November 1997

⁸⁹⁵ Slg 2001, S-9565, Rn 21

⁸⁹⁶ Klageschrift vom 13. Jänner 1998

⁸⁹⁷ Slg 2001, S-9565, angefochtenes Urteil

⁸⁹⁸ Schon im Urteil Svenska Journalistförbundet/Rat, Slg 1998, II-2289, Rn 81+82, wurde entschieden, dass der Beschluss 93/731 für alle Dokumente des Rates unabhängig von ihrem Inhalt gilt.

es keine spezifischen Gemeinschaftsregelungen gab.⁸⁹⁹ Zwar definierte der Beschluss keine ausdrückliche Verpflichtung zur Möglichkeit eines teilweisen Dokumentenzuganges, schloss diese aber auch nicht aus.⁹⁰⁰ Das Gericht beschwor nahezu teleologisch den „Geist“ des Beschlusses⁹⁰¹, der ein wesentlicher Meilenstein in der Transparenzentwicklung des Rates⁹⁰² war. Einmal mehr zeigte sich die Wichtigkeit der strengen Auslegung der **Ausnahmen**⁹⁰³ von Art 4 (1) des Beschlusses 93/731 und die Bedeutung des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes**.⁹⁰⁴ Im vorliegenden Fall hätte der Rat auch einfach jene Teile unkenntlich machen können, die seiner Meinung nach die öffentliche Sicherheit und internationalen Beziehungen gefährden würden.⁹⁰⁵ Aufgrund der mangelhaften Prüfung durch den Rat war die streitige Entscheidung mit einem Rechtsfehler behaftet und wurde vom Gericht für nichtig erklärt.⁹⁰⁶

Der Rat unterstellte wiederum dem Gericht einen Rechtsfehler, beantragte ein **Rechtsmittel** und beharrte auf der Differenzierung zwischen greifbaren „Dokumenten“ und „Informationen“ allgemein: „Der Rat müsse lediglich prüfen, ob das begehrte Dokument in seiner bestehenden Form und ohne die geringste Änderung zugänglich gemacht werden könne.“ Eine allgemeine Informationsverbreitung sei äußerst schwer umzusetzen und würde nur eine „Verwaltungslast“ für den Rat bedeuten. Die Meinung des Rates: „Der Beschluss 93/731 stellt schon nach seinem Wortlaut, der den Zugang zu Dokumenten und nicht zu Informationen vorsehe, nur auf die Ratsdokumente als solche und nicht auf einzelne darin enthaltene Informationen ab.“ Es bestehe einfach nur ein **spezifisches Recht auf Zugang allein zu den bestehenden Dokumenten des Rates**, aber zum damaligen Stand des Gemeinschaftsrechts **keinen Grundsatz des Rechts auf Information**. Der Rat ging in die Offensive und warf überhaupt dem Gericht eine **fehlerhafte Auslegung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** vor.⁹⁰⁷

⁸⁹⁹ Aufgrund dieser Umstände konnte der Rat eben die Bedingungen für die Behandlung von Anträgen auf Zugang zu seinen Dokumenten festlegen, vgl Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-58/94, Niederlande/Rat, Sgl 1996, I-2169, 30. April 1996

⁹⁰⁰ Sgl 2001, S-9565, Rn 78

⁹⁰¹ Sgl 2001, S-9565, Rn 79

⁹⁰² Erklärung Nr. 17; Verhaltenskodex; Urteil Niederlande/Rat; Urteil Svenska Journalistförbundet/Rat; Beschluss 93/731

⁹⁰³ Vgl Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-105/95, WWF UK/Kommission, Sgl 1997, II-313, Rn 56, 5. März 1997; Urteil in der Rechtssache T-124/96, Interporc/Kommission, Sgl 1998, II-231, Rn 49, 6. Februar 1998

⁹⁰⁴ Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 222/84, Johnston, Sgl 1986, 1651, Rn 38, 15. Mai 1986

⁹⁰⁵ Sgl 2001, S-9565, Rn 85

⁹⁰⁶ Sgl 2001, S-9565, Rn 86

⁹⁰⁷ Sgl 2001, S-9565, Rechtsmittel

Dem entgegnete das Gericht nochmals mit dem Verweis auf die **Entstehungsgeschichte** des Beschlusses 93/731 und definierte das „Umfeld“, in dem der Beschluss erlassen wurde, als Grund, dass die Meinung des Rates, nur der Zugang zu Dokumenten und nicht die darin enthaltenen Informationen, inkorrekt sei. Das Gericht warnte, dass mit der Auslegung des Rates das Recht auf Dokumentenzugang „ohne geringste Rechtfertigung beeinträchtigt würde“ und „die praktische Wirksamkeit dieses Rechts damit beträchtlich geschmälert würde“.

Das Gericht habe mit der Verpflichtung des Rates zu teilweiseem Dokumentenzugang inklusive Informationen, die auch geschützte Interessen gefährden könnten, keinen Rechtsfehler begangen, da die Rechtsprechung des Gerichtshofs ja genau den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** unterstützte, nach dem die Ausnahmen nur ausgewogen angewendet werden dürften: „Abgesehen davon, dass nichts vorgetragen worden ist, was es rechtfertigen könnte, dass ein Organ die Informationen in einem Dokument, die nicht unter die Ausnahmen in Art 4 (1) des Beschlusses 93/731 fallen, geheim hielte, stünde die Ablehnung eines teilweisen Zugangs offenkundig außer Verhältnis zu dem Zweck, die Vertraulichkeit der von einer dieser Ausnahmen gedeckten Informationen zu gewährleisten.“

Das Gericht habe sich zu Recht auf das Bestehen eines **Grundsatzes des Rechtes auf Information** gestützt; das Rechtsmittel wurde zurückgewiesen.⁹⁰⁸

Bewertung

Die bedeutendste Schlüsselaussage dieses Urteils war zweifelsohne die **Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument ohne vorherige Prüfung eines teilweisen Zugangs zu den nicht von den Ausnahmen gedeckten Informationen**. Das Spannungsfeld zwischen Dokumenten als Faktum an sich und der Herausgabe der darin enthaltenen Informationen allgemein wurde von der Rechtsprechung einmal mehr zugunsten der Transparenz entschieden. Der Rat nahm gerne eine „ordnungsgemäße Verwaltung und den reibungslosen Ablauf der Dienststellen“ als Vorwand, um sich gegen eine Einsicht in seine Arbeit abschotten zu können. Dieser Taktik schob das Gericht mit dem Pochen auf den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** einen Riegel vor. Wenn ein Teil eines Berichts die internationalen Beziehungen gefährden könnte, dann müsse eben nur dieser Teil

⁹⁰⁸ Slg 2001, S-9565, Würdigung durch den Gerichtshof

unkennlich gemacht, aber nicht der gesamte Bericht geheim gehalten werden. Das Urteil wies den Rat einmal mehr in seine Schranken, in der Bewertung der Ausnahmen nicht über das Ziel hinauszuschießen.

Norman Weiß sah das Urteil auch als Teil der positiven Entwicklung der Grundrechtecharta, da der Generalanwalt beispielsweise in seinem Schlussantrag auf die Charta Bezug genommen hatte.⁹⁰⁹

Der Konflikt hatte jedenfalls insgesamt die positive Konsequenz, dass schon 1998 ein **Verhaltenskodex für Waffenausfuhren**⁹¹⁰ vom Rat erlassen wurde.

4.7 Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-41/00 P: Interporc Im- und Export GmbH gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 6. März 2003

Der Konflikt Interporc gegen Kommission war ein weiterer Mosaikstein in der andauernden Diskussion um mögliche **Ausnahmen zum Dokumentenzugang** (va sollten Dokumente reiner Verwaltungsangelegenheiten nicht darunter fallen) und der notwendigen **Rechtspflege** bezüglich eingereicherter Schriftsätze sowie interner, die Rechtssache betreffender Dokumente. Auch der Schriftwechsel über die Rechtssache zwischen der betroffenen Generaldirektion und dem Juristischen Dienst oder einer Rechtsanwaltskanzlei war betroffen. Nach der **Urheberregel** ist es nicht rechtsmissbräuchlich, zu den Dokumenten eines Drittstaates (ivF Argentinien) den Zugang zu verwehren.⁹¹¹

Fälschungen bei Echtheitsbescheinigungen für Rindfleisch waren der Auslöser für den Rechtsstreit zwischen der Kommission und Interporc. Die Gemeinschaft wollte Qualität und Sicherheit bei Lebensmitteln gewährleisten (jeder Importzoll erfüllt aber auch den Zweck einer Protektion der Hersteller im Inland, damit der Absatz der

⁹⁰⁹ *Norman Weiß*, Menschenrechtsschutz – Fortschritte und neue Herausforderungen, in: Jahrbuch Internationale Politik 2001/2002, München 2004, 120

⁹¹⁰ Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren, 8675/2/98, 5. Juni 1998

⁹¹¹ Verhaltenskodex: „Ist der Urheber eines Dokuments, das sich im Besitz eines Organs befindet, eine natürliche oder juristische Person, ein Mitgliedstaat, ein anderes Gemeinschaftsorgan oder eine andere Gemeinschaftsinstitution oder eine sonstige einzelstaatliche oder internationale Organisation, so ist nach dem Beschluss 94/90 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissionsdokumenten der Antrag auf Zugang direkt an den Urheber des Dokuments zu richten.“

Produkte selbiger nicht durch günstigere Konkurrenzprodukte sinkt) und belegte deswegen den Import von Rindfleisch mit Zoll und Abschöpfungsvorlagen. Ausnahme davon war das „Hilton Kontingent“ im Rahmen des Zoll- und Handelsabkommens GATT⁹¹², wonach eine gewisse Menge argentinischen Rindfleisches, allerhöchste Qualität („Hilton Beef“) und eine Echtheitsbescheinigung argentinischer Behörden vorausgesetzt, ohne Abschöpfung in die EU importiert werden durfte.⁹¹³ Aufgrund von Fälschungen der Bescheinigungen Anfang der 1990er Jahre verschärfte die Kommission die Kontrolle und erhöhte die Einfuhrabgaben.⁹¹⁴ Als Interporc in das Visier deutscher Zollbehörden geriet, berief sie sich auf Gutgläubigkeit und Fehler seitens des argentinischen Staates.⁹¹⁵ Die Klägerin begehrte Einsicht in zehn verschiedene Gruppen von Dokumenten⁹¹⁶ der Generaldirektionen VI und XXI⁹¹⁷ über die Kontrolle und Untersuchung der Rindfleischeinfuhren.⁹¹⁸ Beide Generaldirektoren verweigerten die Einsicht mit der Begründung des **Schutzes des öffentlichen Interesses (internationale Beziehungen und Inspektionstätigkeiten)**, der **Geheimhaltung der Beratungen der Kommission** und der **Urheberregel**.⁹¹⁹ Es erstaunte nicht, dass dies umgehend zu einem im Verhaltenskodex vorgesehenen **Zweit Antrag beim Generalsekretär der Kommission**⁹²⁰ führte. Die Klägerin erhob mit zwei deutschen Unternehmen die Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung vom 26. Jänner 1996.⁹²¹ Die negative Replik des Generalsekretärs ließ als Unterstützung der Entscheidung der

⁹¹² http://www.wto.org/english/tratop_e/gatt_e/gatt_e.htm, 13. September 2010

⁹¹³ Slg 2003, S I-02125, Rn 3.7

⁹¹⁴ Slg 2003, S I-02125, Rn 3.8

⁹¹⁵ Slg 2003, S I-02125, Rn 3.9

⁹¹⁶ 1. die Meldungen der Mitgliedstaaten über die von 1985 bis 1992 aus Argentinien eingeführten Mengen "Hilton"-Rindfleisch, 2. die Meldungen der argentinischen Behörden über die in diesem Zeitraum in die Gemeinschaft ausgeführten Mengen "Hilton"-Rindfleisch, 3. die von der Kommission auf der Grundlage dieser Meldungen erstellten Listen, 4. die Dokumente über die Eröffnung des "Hilton-Kontingents", 5. die Dokumente über die Bestimmung der für die Ausstellung der Echtheitsbescheinigungen zuständigen Stellen, 6. die Dokumente über die zwischen der Gemeinschaft und Argentinien nach Aufdeckung der Fälschungen erzielte Einigung über eine Kürzung des Kontingents, 7. die etwaigen Untersuchungsberichte über die von der Kommission 1991 und 1992 durchgeführte Kontrolle des "Hilton-Kontingents", 8. die Dokumente über die Untersuchungen hinsichtlich etwaiger Unregelmäßigkeiten bei den Einfuhren zwischen 1985 und 1988, 9. die Stellungnahmen der GD VI und der GD XXI zu Entscheidungen in ähnlichen Fällen und 10. die Protokolle der Sitzungen des Ausschusses der Sachverständigen der Mitgliedstaaten vom 2. Oktober und 4. Dezember 1995.

⁹¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy, 20. Jänner 2010

⁹¹⁸ Slg 2003, S I-02125, Rn 3.11

⁹¹⁹ Slg 2003, S I-02125, Rn 3.12 + 13

⁹²⁰ Slg 2003, S I-02125, Rn 3.14

⁹²¹ Rs T-50/96

Generaldirektoren mit der Bestätigung der Ausnahme zum Schutz der **Rechtspflege** nicht lange auf sich warten.⁹²²

1996 hatte die Klägerin Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission auf Dokumentenverweigerung gestellt.⁹²³ Das Gericht folgte ihrer Ansicht und erklärte diese Entscheidung knapp zwei Jahre später aufgrund nicht hinreichender Begründung für nichtig.⁹²⁴

In der Rechtssache T 50-96 hatte die Kommission bestimmte im Verfahren Interporc I verlangte Unterlagen herausgegeben, die den Zweitantrag damit gegenstandslos machten, was sogar die Klägerin bestätigte.⁹²⁵ Das Urteil Interporc I bewirkte eine neue Entscheidung über den Zweitantrag der Klägerin, in der die Empfehlung abgegeben wurde, die mitgliedstaatlichen und argentinischen Dokumente unter Berufung auf die **Urheberregel** direkt bei diesen Behörden anzufordern; die anderen Dokumente fielen für das Gericht unter den **Schutz des ordnungsgemäßen Ablaufs von Gerichtsverfahren** zum öffentlichen Interesse, da sonst die Verfahrensrechte der Streitparteien beeinträchtigt wären.⁹²⁶

Hinsichtlich der in Bezug zum Verfahren stehenden **Dokumente der Kommission** warf die Klägerin der Kommission einen Verstoß gegen den Verhaltenskodex und den Beschluss 94/90, gegen Art 233 EGV (in Zusammenhang mit dem Urteil Interporc I) und gegen Art 253 EGV vor.⁹²⁷

Das Gericht bestätigte die unrichtige Anwendung der Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses und erklärte die für die Kommissionsdokumente geltende streitige Entscheidung für nichtig.⁹²⁸ Für die Dokumente der argentinischen Behörden entschied sich das Gericht aber nicht für die Nichtigkeit, da der Generalsekretär nach Art 176 EGV zu einer neuen Entscheidung zur Urteilsumsetzung verpflichtet war⁹²⁹ und „keine anderen Gründe anführen durfte als die, die er in seiner ursprünglichen Entscheidung behandelt hatte: Er könnte also die Anträge auf Akteneinsicht erneut vollständig prüfen und die streitige Entscheidung nicht nur auf die zum Schutz des öffentlichen Interesses (Rechtspflege) vorgesehene Ausnahme, sondern auch auf

⁹²² Slg 2003, S I-02125, Rn 3.16

⁹²³ Slg 2003, S I-02125, Rn 3.18

⁹²⁴ Urteil des Gerichts in der Rs T-124/96: Interporc gegen Kommission, Slg 1998, II-231, „Interporc I“

⁹²⁵ Slg 2003, S I-02125, Rn 3.19

⁹²⁶ Slg 2003, S I-02125, Rn 3.20

⁹²⁷ Slg 2003, S I-02125, Rn 28

⁹²⁸ Slg 2003, S I-02125, Rn 5

⁹²⁹ Aus dem Urteil Interporc I folgend

die Urheberregel stützen.“⁹³⁰ Die Urheberregel sollte aber nur als Grund dienen, wenn es keinen höherrangigen Rechtsgrundsatz gibt.⁹³¹ Urheber waren im vorliegenden Fall immer die **Mitgliedstaaten** oder die **argentinischen Behörden**⁹³², weswegen die Kommission zu Recht den Zugang zu diesen Dokumenten verweigerte.⁹³³

Auch der Klagsgrund des Verstoßes gegen Art 190 EGV wurde zurückgewiesen, da Art 190 EGV klare und eindeutige Begründungen der Gemeinschaftsbehörde (die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat) erfordert, die den Betroffenen die Gründe plausibel machen und dem Gemeinschaftsrichter die notwendige Rechtmäßigkeitskontrolle ermöglichen⁹³⁴: Die Information der Kommission an die Klägerin, dass sie wegen der Urheberregel die Freigabe bei den argentinischen Behörden beantragen müsse, war dem Gericht eine ausreichend klare Auskunft, und das Verlangen der Klägerin nach eingehender Begründung bestünde zu Unrecht. **Interporc** erhob wieder ein **Rechtsmittel**, um das angefochtene Urteil aufzuheben, durch das der Antrag auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung zurückgewiesen wurde. Darüber hinaus sollte überhaupt die gesamte streitige Entscheidung für nichtig erklärt und – aus Sicht von Interporc allein aus finanziellen Gründen verständlicherweise – der Kommission sämtliche Kosten (auch aus vorhergehenden Verfahren) auferlegt werden.⁹³⁵ Interporc warf der Kommission sowohl Rechtsfehler bei der Prüfung des Antrags auf Akteneinsicht als auch bei der Berufung auf die Urheberregel vor.⁹³⁶ Die **Kommission** befand das **Rechtsmittel** überhaupt als **unzulässig**: Durch die teilweise Nichtigerklärung des Urteils könne dieses jetzt nicht nochmals ganz in Frage gestellt werden, und darüber hinaus würden keine neuen rechtlichen Argumente gebracht, sondern nur bereits formulierte Klagegründe wiederholt.⁹³⁷ Das Gericht legte nach ständiger Rechtsprechung⁹³⁸ fest, „dass ein Rechtsmittel die beanstandeten Teile des Urteils, dessen Aufhebung beantragt wird, sowie die rechtlichen Argumente, die diesen Antrag speziell stützen,

⁹³⁰ Slg 2003, S I-02125, Rn 7.55+56

⁹³¹ Slg 2003, S I-02125, Rn 8.66

⁹³² Slg 2003, S I-02125, Rn 8.73

⁹³³ Slg 2003, S I-02125, Rn 8.74

⁹³⁴ Slg 2003, S I-02125, Rn 9.77

⁹³⁵ Slg 2003, S I-02125, Rn 10

⁹³⁶ Slg 2003, S I-02125, Rn 11

⁹³⁷ Slg 2003, S I-02125, Rn 13

⁹³⁸ Art 225 EG, 58 (1) Satzung des Gerichtshofs und 112 § 1c Verfahrensordnung des Gerichtshofs

genau bezeichnen muss“.⁹³⁹ Würden nur Argumente oder Klagegründe wiederholt, obwohl das Gericht das Tatsachenvorbringen schon zurückgewiesen hatte, wären die vorgeschriebenen Begründungserfordernisse nicht erfüllt⁹⁴⁰, außer dem Rechtsmittelführer geht es um die Auslegung oder Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch das Gericht⁹⁴¹, denn sonst würde es ja die Möglichkeit eines Rechtsmittelverfahrens in sich in Frage stellen⁹⁴²: „Insgesamt soll mit dem vorliegenden Rechtsmittel gerade die Beurteilung verschiedener Rechtsfragen durch das Gericht in Zweifel gezogen werden, die ihm im ersten Rechtszug vorgelegt worden waren. Das Rechtsmittel gibt die beanstandeten Aspekte des angefochtenen Urteils sowie die Gründe und Argumente, auf die es gestützt ist, genau an.“⁹⁴³ Das Gericht erklärte das **Rechtsmittel** also für **zulässig**.⁹⁴⁴

Zum **ersten Rechtsmittelgrund**, dem **Rechtsfehler des Gerichts bei der Prüfung des Antrags auf Akteneinsicht durch die Kommission**, warf Interporc dem Gericht vor, dass es für die Begründung der streitigen Entscheidung die Kommission „nicht alle relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte des Einzelfalls sorgfältig und unparteiisch geprüft habe“ und dadurch die rechtliche Würdigung des Gerichts unvollständig sei.⁹⁴⁵ Nur dann sei eine „effektive Kontrolle der Gemeinschaftsentscheidungen, insbesondere im Ermessensbereich“ möglich.⁹⁴⁶ Interporc sah es als eine „unerträgliche Rechtsschutzlücke“, dass man immer eine neue Klage erheben müsse, bis die Kommission alle Ausnahmen vom Dokumentenzugang ausgenützt habe.⁹⁴⁷ Die Kommission nannte hingegen die **Verfahrensökonomie** als ausreichenden Grund, warum nur der Schutz des öffentlichen Interesses als Ablehnungsgrund angeführt wurde: Eine Verwaltung müsse die Möglichkeit haben, nur einen einzigen Grund zu nennen und nicht alle möglichen Optionen erörtern zu müssen; außerdem könne es nicht sein, dass nach einer bereits erfolgten Nichtigerklärung einer Entscheidung von ihr durch ein Gericht

⁹³⁹ Slg 2003, S I-02125, Rn 1, vgl Urteile des Gerichtshofs in der Rs C-352/98 P, Bergaderm und Goupil/Kommission, Slg 2000, I-5291, Rn 34, 4. Juli 2000 und in der Rs C-248/99 P, Frankreich/Monsanto und Kommission, Slg 2002, Rn 68, 8. Jänner 2002

⁹⁴⁰ Slg 2003, S I-02125, Rn 16: vgl Beschluss des Gerichtshofs in der Rs C-174/97 P, FFSA/Kommission, Slg 1998, Rn 24, 25. März 1998

⁹⁴¹ Urteil des Gerichtshofs in der Rs C-210/98 P, Salzgitter/Kommission, Slg 2000, I-5843, Rn 43, 13. Juli 2000

⁹⁴² Slg 2003, S I-02125, Rn 17, vgl Beschluss des Gerichts in der Rs C-345/00 P, FNAB/Kommission, Slg 2001, I-3811, Rn 30+31, 10. Mai 2001; Urteil des Gerichtshofs in der Rs C-321/99 P, ARAP/Kommission, Slg 2002, I-4287, Rn 49, 16. Mai 2002

⁹⁴³ Slg 2003, S I-02125, Rn 18

⁹⁴⁴ Slg 2003, S I-02125, Rn 23

⁹⁴⁵ Slg 2003, S I-02125, Rn 24

⁹⁴⁶ Slg 2003, S I-02125, Rn 25

⁹⁴⁷ Slg 2003, S I-02125, Rn 26

sie sich nicht auch auf andere im Verhaltenskodex vorgesehenen Ausnahmen stützen könne.⁹⁴⁸

In seiner Würdigung stellte der Gerichtshof klar, dass ein Organ im Falle eines Nichtigkeitsurteils nicht nur den Tenor des Urteils beachten müsse, sondern auch die Gründe, die konkret die rechtswidrigen Bestimmungen benennen.⁹⁴⁹ IvF war der Generalsekretär zu einer neuen Entscheidung verpflichtet gewesen, und das Gericht hatte im angefochtenen Urteil zu Recht auf erneute vollständige Prüfung der Akten und Erlaubnis der Anführung von anderen Gründen entschieden.⁹⁵⁰ Darüber hinaus müsse der Generalsekretär im Rahmen einer ordentlichen Durchführung des Urteils Interporc I überhaupt nicht alle durch den Verhaltenskodex möglichen Ausnahmen aufgreifen, da es in seiner Beurteilung stand, auf welche Gründe er sich berufen wolle.⁹⁵¹ Deshalb wurde der **erste Rechtsmittelgrund zurückgewiesen**.

Der **zweite Rechtsmittelgrund** war die **Nichtigkeit der Urheberregel wegen Verstoßes gegen einen höherrangigen Rechtsgrundsatz**. Interporc befand die Urheberregel als rechtswidrig, sah die Grundsätze der Transparenz und der Öffentlichkeitskontrolle der Verwaltung gefährdet und beschwor den „grundlegenden Charakter dieser höherrangigen allgemeinen Rechtsgrundsätze“ als „unverzichtbaren Bestandteil der Sicherung der demokratischen Struktur der Europäischen Union und der Legitimität der Ausübung gemeinschaftlicher Hoheitsgewalt“.⁹⁵² Die Kommission solle sich also nicht einfach unter Verweis auf die Urheber der Dokumente dieser staatspolitischen Verantwortung entziehen.⁹⁵³ Die Kommission entgegnete, dass aus politischen Grundsätzen nicht gleich Rechtsgrundsätze abgeleitet werden könnten⁹⁵⁴ und formulierte mE recht „spitz und scharf“ und ungewohnt anti-transparentpolitisch: „Selbst wenn man einmal unterstelle, dass es tatsächlich einen allgemeinen Rechtsgrundsatz der Transparenz oder des Zugangs zu Dokumenten gäbe, hätte die Rechtsmittelführerin nicht bewiesen, dass dieser Grundsatz automatisch dadurch

⁹⁴⁸ Slg 2003, S I-02125, Rn 27

⁹⁴⁹ Slg 2003, S I-02125, Rn 29, Urteile des Gerichtshofs in den Rs 97/86, 99/86, 193/86 und 215/86, Asteris/Kommission, Slg 1988, 2181, Rn 27, 26. April 1988 und in der Rs C-458/98 P, Industrie des podres sphériques/Rat, Slg 2000, I-8147, Rn 81, 3. Oktober 2000

⁹⁵⁰ Slg 2003, S I-02125, Rn 31

⁹⁵¹ Slg 2003, S I-02125, Rn 32

⁹⁵² Slg 2003, S I-02125, Rn 34

⁹⁵³ Slg 2003, S I-02125, Rn 35

⁹⁵⁴ Slg 2003, S I-02125, Rn 36

verletzt sei, dass die dazu ergangene Regelung den Zugang auf die von dem betreffenden Organ erstellten Dokumente beschränke.“⁹⁵⁵

Das Gericht stand aber zu seiner Entscheidung, dass die Urheberregel im Falle des hier nicht vorhandenen höherrangigen Rechtsgrundsatzes jedenfalls greifen würde⁹⁵⁶ und betonte die rechtsfehlerfreie Entscheidung des angefochtenen Urteils, „da es zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung einen Grundsatz oder eine allgemeine Regelung des Gemeinschaftsrechts mit der ausdrücklichen Bestimmung, dass die Kommission nicht befugt war, diese Regel im Rahmen ihrer Organisationsgewalt aufzustellen, nicht gab“.⁹⁵⁷ Daher sei dieser Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes **zurückzuweisen**.⁹⁵⁸

Der zweite Vorwurf des zweiten Rechtsmittelgrundes war die **rechtsfehlerhafte Auslegung und Anwendung der Urheberregel**: Die Kommission hätte für jedes der Dokumente den Interessenskonflikt begründen müssen.⁹⁵⁹ Die Kommission beschränkte eine mögliche einschränkende Auslegung höchstens auf Zweifel an der Urheberschaft, die aber ivF nicht gegeben gewesen seien.⁹⁶⁰ Das Gericht gab der Kommission recht, die an die Mitgliedstaaten und argentinischen Behörden verwiesen hatte, und wies den Rechtsmittelgrund als **unbegründet** zurück.⁹⁶¹

Der letzte Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes war der **Verstoß gegen die Begründungspflicht**. Interporc warf dem Gericht die rechtsfehlerhafte Entscheidung bezüglich der Attestierung der ordnungsgemäßen Begründungspflicht durch die Kommission vor.⁹⁶² Die Kommission war aber der Meinung, dass sie ihrer Begründungspflicht ausreichend nachgekommen sei.⁹⁶³ Das Gericht hielt fest, dass die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans für die Betroffenen und das Gericht klar die Gründe für die erlassene Maßnahme darlegen müssten; der Einzelfall, der Inhalt des Rechtsakts und die Art der angeführten Gründe sind die Mosaiksteine, aus denen sich das Begründungserfordernis bildet, es müssen aber „nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt“ werden, da nicht nur der Wortlaut zählt, sondern auch der Kontext und alle Rechtsvorschriften auf dem

⁹⁵⁵ Slg 2003, S I-02125, Rn 37

⁹⁵⁶ Slg 2003, S I-02125, Rn 41

⁹⁵⁷ Slg 2003, S I-02125, Rn 43

⁹⁵⁸ Slg 2003, S I-02125, Rn 44

⁹⁵⁹ Slg 2003, S I-02125, Rn 46

⁹⁶⁰ Slg 2003, S I-02125, Rn 47

⁹⁶¹ Slg 2003, S I-02125, Rn 52

⁹⁶² Slg 2003, S I-02125, Rn 53

⁹⁶³ Slg 2003, S I-02125, Rn 54

Gebiet.⁹⁶⁴ Kommt ein Antrag auf Zugang zu Kommissionsdokumenten, muss diese im Falle einer Verweigerung immer auf der Grundlage ihrer verfügbaren Informationen klar darlegen, dass der Nichtzugang tatsächlich unter die vorhandenen Ausnahmetatbestände fällt.⁹⁶⁵ Die Kommission berief sich durchgehend auf die Urheberregel und legte sogar ein detailliertes Verzeichnis der angefragten Dokumente vor, obwohl sie gar nicht deren Urheber war. Die Rechtsmittelführerin müsse sich einfach direkt an die Urheber der Dokumente wenden, um Zugang zu erhalten. Das Gericht entschied, dass auch dieser Rechtsmittelgrund unbegründet sei, was in Summe eine **gänzliche Zurückweisung des Rechtsmittels** ergab.⁹⁶⁶

Bewertung

Das konsequente Spannungsfeld zwischen dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Kommissionsdokumenten und den Ausnahmen vom Grundsatz des Dokumentenzugangs prägte all die Jahrzehnte die Transparenzdiskussion in der Europäischen Union. Der Fall zeigte, dass die Kommission im „Mittelfeld“ der Transparenzfreudigkeit lag, sich aber auch zu wehren wusste, wenn es um die Verteidigung der von ihr in bestimmten Fällen gewünschten Vertraulichkeit ging. Dies wurde juristisch vom sonst grundsätzlich sehr transparenzfreundlichen Gericht untermauert. Durch die Urheberregel konnte die Kommission aber jedenfalls Verantwortung an die Mitglied- oder Drittstaaten weiter spielen. Die Ausweitung und Betonung der Begründungspflicht unterstrich einmal mehr die juristische Bedeutung für die Entscheidungsfindung für das Gericht.

⁹⁶⁴ Slg 2003, S I-02125, Rn 55, vgl Urteile des Gerichtshofs in der Rs C-367/95 P, Kommission/Sytraval, Slg1998, I-1719, Rn 63, 2. April 1998 und in der Rs C-113/00, Kommission/Spanien, Slg 2002, I-7601, Rn 47, 19. September 2002

⁹⁶⁵ Slg 2003, S I-02125, Rn 56

⁹⁶⁶ Slg 2003, S I-02125, Rn 59

4.8 Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-264/04: WWF European Policy Programme gegen Rat, 25. April 2007

Der gemeinnützige belgische Verein **WWF**⁹⁶⁷ wollte Dokumentenzugang zur Sitzung der stellvertretenden Mitglieder des „Ausschusses Art 133“, der am 19. Dezember 1993 zum Thema „**WTO – Nachhaltigkeit und Handel nach Cancún**“ getagt hatte. Nach Informationsstand des WWF enthielten die Dokumente Informationen über die aktuelle Lage der Verhandlungen, die Meinungen anderer Staaten, eine Analyse der Politik der Europäischen Union und Ideen zu einer neuen Gesamtstrategie, all dies umrundet von Sitzungsprotokollen, Entschlüssen und Empfehlungen.⁹⁶⁸ Der Rat entgegnete, dass es zwar eine Note mit allen möglichen Überlegungen zu handelsbezogenen multilateralen Aktivitäten der Welthandelsorganisation gäbe, ihre - auch teilweise - Veröffentlichung aber die **wirtschaftlichen Interessen und Handelsbeziehungen der EU schädigen** würde⁹⁶⁹; dem Kläger wurde aber die Mitteilung der Kommission „Ein Jahr nach dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung: den Verpflichtungen Taten folgen lassen“⁹⁷⁰ übermittelt.⁹⁷¹ Bemerkenswert die klare Antwort des Rates zu den geforderten Sitzungsprotokollen: Die Dienststellen würden von den **Sitzungen der stellvertretenden Mitglieder des Ausschusses keine Protokolle** erstellen.⁹⁷²

Der Kläger ließ sich aber mit dieser Rundumablehnung und dem kleinen Entgegenkommen eines allgemeinen Kommissionsdokuments nicht „abspeisen“ und stellte einen **Zweit Antrag**⁹⁷³ auf Dokumentenherausgabe.⁹⁷⁴

Der Rat verteidigte seine Verweigerung:

„Eine Verbreitung des fraglichen Dokuments würde die internationalen Wirtschaftsbeziehungen der EU zu den im Dokument genannten Drittstaaten ernstlich beeinträchtigen und liefe auch den Handelsinteressen der EU zuwider. Die Note der Kommission betrifft in erster Linie die Anstrengungen, die die EU unternimmt, um den Bedürfnissen und Zielsetzungen der Entwicklungsländer bei der Förderung der gegenseitigen Unterstützung von Umwelt- und Entwicklungsinteressen durch Verbesserung des Marktzugangs, optimalen Einsatz der Handelstechnologien und Förderung der Investitionen gerecht zu werden. Das Dokument nimmt eine Neubeurteilung wichtiger Fragen in Bezug auf Handel und Umwelt sowie eine eingehende Untersuchung der

⁹⁶⁷ World Wide Fund for Nature, <http://www.wwf.be>, 14. Mai 2010

⁹⁶⁸ Slg 2007, II-911, Rn 6

⁹⁶⁹ Art 4 (1) a VO 1049/2001

⁹⁷⁰ KOM (2003) 829 endg

⁹⁷¹ Slg 2007, II-911, Rn 8

⁹⁷² Slg 2007, II-911, Rn 9

⁹⁷³ Art 7(2) VO 1049/2001

⁹⁷⁴ Slg 2007, II-911, Rn 10

Bedürfnisse der Entwicklungsländer vor, um zu einer wirkungsvollen Verwaltungsstruktur in diesem Rahmen beizutragen. Dazu enthält es sensible Teilanalysen und Feststellungen zur Ausrichtung der EU in Fragen der Stärkung der internationalen Verwaltungsstrukturen sowie der Entwicklung allgemeiner Leitlinien für die Politik der EU und konkreter Initiativen in den Kernbereichen der Beziehungen zur WTO. Durch eine Verbreitung dieser Angaben würden die Beziehungen zwischen der EU und den betroffenen Drittstaaten beeinträchtigt und die gegenwärtigen Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten und letztlich ihre gesamte Wirtschaftspolitik in schwerwiegender Weise unterlaufen.“⁹⁷⁵

Zu den fehlenden Sitzungsprotokollen der stellvertretenden Mitglieder des Ausschusses bestätigte der Rat deren Nichtexistenz; gewisse Fragen und Themen würden zwar „üblicherweise unmittelbar in den nach den betreffenden Sitzungen erstellten Notizen, Berichten oder ähnlichen Schriftstücken festgehalten“, jedoch nicht im gegebenen Fall.⁹⁷⁶

Die **Kommission**, die schon oft auf Seiten der Kläger und *va* der Transparenz gestanden war, war aber in diesem Fall für die **Ansicht des Rates**⁹⁷⁷ und nannte den **Schutz der Entscheidungsprozesse der Organe**⁹⁷⁸ sogar als weiteren Ablehnungsgrund.⁹⁷⁹ Der WWF klagte den Rat gleich dreifach wegen des Verstoßes gegen die Verordnung (EG) 1049/2001: Art 4 (1), Art 4 (6) und Art 2.⁹⁸⁰

Verstoß gegen Art 4 (1) VO (EG) 1049/2001: Der Kläger warf dem Rat vor, dass er die **Verweigerung des Dokumentenzugangs unzureichend begründet** und die **Mitteilungsfähigkeit unzutreffend beurteilt** hatte.⁹⁸¹ Gerade bei so allgemeinen Themen wie Nachhaltigkeit und Handel sei es fragwürdig, ob eine offene Kommunikation wirklich die internationalen Beziehungen und die Wirtschaftspolitik der Union erschweren würde.⁹⁸² Einmal mehr wurde die eng auszulegende **Interessensabwägung**⁹⁸³ zwischen Dokumentenzugang des Bürgers und Geheimhaltung der Informationen beschworen.⁹⁸⁴

Der Rat hingegen betonte sein „Bemühen um größtmögliche Transparenz bezüglich der Ziele der Verhandlungen“ durch Übermittlung der Dokumente der Kommission; er negierte aber nicht, dass er den Inhalt der Note einfach nicht offenlegen wollte, um „schweren Schaden“ gerade nach den Schwierigkeiten, unter welchen die WTO-

⁹⁷⁵ Slg 2007, II-911, Rn 11

⁹⁷⁶ Slg 2007, II-911, Rn 12

⁹⁷⁷ Ausnahmeregelung Art 4 (1)a VO 1049/2001

⁹⁷⁸ Art 4 (3) VO 1049/2001

⁹⁷⁹ Slg 2007, II-911, Rn 13

⁹⁸⁰ Slg 2007, II-911, Rn 23

⁹⁸¹ Slg 2007, II-911, Rn 24

⁹⁸² Slg 2007, II-911, Rn 25

⁹⁸³ Vgl Urteil des Gerichts in der Rs T-194/94, Carvel und Guardian Newspapers/Rat, Slg 1995, II-2765, 19. Oktober 1995

⁹⁸⁴ Slg 2007, II-911, Rn 26

Ministerkonferenz in Cancún im September 2003 stattgefunden hatte, zu vermeiden.⁹⁸⁵ Streithelfer war die Kommission, die die Beschreibung des Inhalts der Note als „angemessen und detailliert genug“ empfand.⁹⁸⁶

In seiner Würdigung erinnerte das Gericht daran⁹⁸⁷, „dass nach ständiger Rechtsprechung die Verpflichtung eines Organs, seine Entscheidung, mit der es den Zugang zu einem Dokument verweigert, zu begründen, zum einen bezweckt, den Betroffenen so ausreichend zu unterrichten, dass er erkennen kann, ob die Entscheidung sachlich richtig oder eventuell mit einem Mangel behaftet ist, der sie anfechtbar macht, und zum anderen, dem Gemeinschaftsrichter die Rechtmäßigkeitsprüfung der Entscheidung zu ermöglichen; der Umfang dieser Begründungspflicht hängt von der Art des Rechtsakts und den Umständen ab, unter denen er erlassen wurde.“⁹⁸⁸ Dem Gericht waren die Gründe für die Ablehnung detailliert genug angeführt: Es sei unmöglich, alle Informationen zur Note zu erteilen, ohne dass durch diese Veröffentlichung nicht genau der Zweck der Ausnahme⁹⁸⁹ zerstört würde; außerdem sei es dem Kläger überhaupt erst durch die detaillierte Angabe der Ablehnungsgründe des Rates möglich gewesen, in der gegebenen Form vor Gericht vorzugehen.⁹⁹⁰

Die Ausnahmen könnten nach Ansicht des Gerichts nur bei realer und nicht nur rein hypothetischer Gefährdung des öffentlichen Interesses greifen.⁹⁹¹ Allein die Rechtsprechung habe gezeigt, dass die Organe bei der Prüfung der Gefährdungsgründe über ein **weites Ermessen** verfügen und „sich daher die vom Gericht ausgeübte Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der Organe, mit denen der Zugang zu Dokumenten aufgrund der zwingenden Ausnahmen des Schutzes des öffentlichen Interesses verweigert wird, auf die Prüfung zu beschränken hat, ob die Vorschriften über das Verfahren und die Begründung eingehalten worden sind, ob der Sachverhalt zutreffend festgestellt worden ist und ob keine offensichtliche fehlerhafte Würdigung des Sachverhalts und kein Ermessensmissbrauch vorliegen.“⁹⁹² Das Gericht akzeptierte das Argument der

⁹⁸⁵ Slg 2007, II-911, Rn 28

⁹⁸⁶ Slg 2007, II-911, Rn 29

⁹⁸⁷ Slg 2007, II-911, Rn 36

⁹⁸⁸ Vgl Urteil des Gerichts in der Rs T-187/03, Scippacercola/Kommission, Slg 2005, II-1029, Rn 66, 17. März 2005

⁹⁸⁹ Va Schutz des öffentlichen Interesses

⁹⁹⁰ Slg 2007, II-911, Rn 37

⁹⁹¹ Vgl Urteil des Gerichts in der Rs T-211/00, Kuijter/Rat, Slg 2002, II-485, Rn 55+56, 7. Februar 2002

⁹⁹² Vgl Urteil des Gerichts in der Rs T-14/98, Hautala/Rat, Slg 1999, II-2489, Rn 71+72, 19. Juli 1999

schwierigen Umstände der WTO-Verhandlungen von Cancún 2003 va in Bezug auf die Entwicklungsländer und den Wunsch des Rates nach Diskretion der Verhandlungen und ihrer Ergebnisse.⁹⁹³ Da die in der Verordnung vorgesehenen **Ausnahmen zwingend formuliert**⁹⁹⁴ sind, müssen die Organe bei Vorliegen der entsprechenden Gründe den Zugang verweigern⁹⁹⁵ und unterscheiden sich also von den Ausnahmen nach Art 4 (3) VO 1049/2001, die das „Interesse der Organe an der Geheimhaltung ihrer Beratungen“ und das besagte „weite Ermessen“ beinhalten⁹⁹⁶ - da sich die im vorliegenden Rechtsstreit thematisierten Ausnahmen auf **Art 4 (1) der VO** gründeten, **hatte der Rat gar nicht den Schutz des öffentlichen Interesses gegen das Interesse des Klägers am Zugang zur Note abzuwägen**, womit dieser Teil der Klage **zurückgewiesen** wurde.⁹⁹⁷

Auch bezüglich des **Verstoßes gegen Art 4 (6) VO 1049/2001** machte der WWF dem Rat den Vorwurf der **Unverhältnismäßigkeit**.⁹⁹⁸ Der Angeklagte berief sich aber mit Verweis auf die gemeinsame Konsultation mit der Kommission auf die Ganzheitlichkeit der Note: „Ein teilweiser Zugang hätte schwerlich mehr Klarstellungen geben können, ohne den Inhalt der Note offenzulegen.“⁹⁹⁹ Es sei einfach um ein **kompaktes Dokument mit sensiblen Angaben** gegangen.¹⁰⁰⁰

Das Gericht legte seiner Entscheidung den Wortlaut von Art 4 (6) der Verordnung zugrunde: „Ein Organ hat zu prüfen, ob zu Dokumenten, die Gegenstand eines Zugangsantrags sind, ein teilweiser Zugang in der Form zu gewähren ist, dass eine Zugangsverweigerung auf die Angaben beschränkt wird, die von den betreffenden Ausnahmen gedeckt sind. Das Organ hat einen solchen teilweisen Zugang zu gewähren, wenn das von ihm mit der Verweigerung des Zugangs zum Dokument verfolgte Ziel dadurch erreicht werden kann, dass sich das Organ darauf beschränkt, die Stellen unkenntlich zu machen, die das geschützte öffentliche Interesse beeinträchtigen können.“¹⁰⁰¹

⁹⁹³ Slg 2007, II-911, Rn 41

⁹⁹⁴ Art 4 (1) VO 1049/2001

⁹⁹⁵ Vgl Urteil des Gerichts in der Rs T-105/95, WWF UK/Kommission, Slg 1997, II-313, Rn 58, 5. März 1997

⁹⁹⁶ Vgl Urteil des Gerichts in der Rs T-194/94, John Carvel & Guardian Newspaper gegen Rat, Slg 1995, II-2765, 19. Oktober 1995

⁹⁹⁷ Slg 2007, II-911, Rn 45 + 46

⁹⁹⁸ Slg 2007, II-911, Rn 47

⁹⁹⁹ Slg 2007, II-911, Rn 48

¹⁰⁰⁰ Slg 2007, II-911, Rn 49

¹⁰⁰¹ Vgl Urteil des Gerichts in der der Rs C-353/99 P, Hautala/Rat, Slg 2001, I-9565, Rn 29, 6. Dezember 2001

Rat und Kommission hätten die Unmöglichkeit der teilweisen Freigabe ausreichend geprüft.¹⁰⁰² Auch dieser **Klagegrund wurde vom Gericht zurückgewiesen**, da der Tagesordnungspunkt 2 der Sitzung des Ausschusses der Analyse des Stands der WTO-Verhandlungen gewidmet war und die deshalb zuvor an die Mitglieder des Ausschusses verteilten Unterlagen „als sensibel einzustufen“ sind: Als Konsequenz griff umfassend die **Ausnahmebestimmung des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen und die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft**.¹⁰⁰³

Der Klagsgrund des **Verstoßes gegen Art 2 VO 1049/2001** griff den Rat gleich von drei Fronten in Bezug auf die **Sitzungsprotokolle** an.

Erstens negierte der Rat die Existenz von Protokollen der Sitzung vom 19. Dezember 2003, während der WWF der Meinung war, dass in jedem Fall solche existieren müssten und die Nichtanfertigung derselben das **Transparenzprinzip** und den **Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung** „aushöhle“. ¹⁰⁰⁴ Der Rat hielt aber an seiner Position fest, dass es für die Erstellung solcher Protokolle keine Vorschrift gäbe und die Organisation derselben verwaltungstechnisch auch katastrophal wäre.¹⁰⁰⁵ Wenn ein Organ behauptete, dass ein Dokument nicht existiere, könnte dies zwar grundsätzlich durch stichhaltige Argumente widerlegt werden, der vorliegende Fall basiere aber auf einer „irrigen Auslegung der Geschäftsordnung“. ¹⁰⁰⁶

Das Gericht stimmte zwar grundsätzlich zu, dass sich ein Organ nicht der Verantwortung zur Transparenz entziehen könne, indem es einfach behauptet, das es das angeforderte Dokument gar nicht gäbe¹⁰⁰⁷, billigte der umstrittenen Sitzung aber den „reinen Informationscharakter“¹⁰⁰⁸ zu und **sprach** infolgedessen **den Rat frei**, dass er nicht willkürlich oder unvorhersehbar gehandelt hatte.¹⁰⁰⁹

Zweitens verlangte der Kläger zumindest Angaben zu den Inhalten der Sitzung vom 19. Dezember 2003, wenn der Rat schon eine Nichtexistenz von Protokollen

¹⁰⁰² Die Teilanalysen und Feststellungen zu den Positionen der verschiedenen Verhandlungspartner der Gemeinschaft enthielten wichtige Informationen zu den verschiedenen Verhandlungsoptionen, Slg 2007, II-911, Rn 52

¹⁰⁰³ Slg 2007, II-911, Rn 53

¹⁰⁰⁴ Slg 2007, II-911, Rn 57 + 58

¹⁰⁰⁵ Slg 2007, II-911, Rn 59

¹⁰⁰⁶ Slg 2007, II-911, Rn 60

¹⁰⁰⁷ Slg 2007, II-911, Rn 61

¹⁰⁰⁸ Slg 2007, II-911, Rn 62

¹⁰⁰⁹ Slg 2007, II-911, Rn 63

behaupte.¹⁰¹⁰ Er berief sich auf das „Recht auf Information“ durch das Urteil Hautala/Rat¹⁰¹¹ und die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus¹⁰¹² über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft¹⁰¹³, wonach „sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form“ definiert seien¹⁰¹⁴ - sie müssten einfach zumindest aus den vorhandenen Grundlagen „extrahiert oder paraphrasiert“ werden.¹⁰¹⁵ Der Rat sah aber überhaupt keine Verpflichtung zur schriftlichen Wiedergabe von Sitzungen und warf auch hier dem Kläger ein irriges Rechtsverständnis vor¹⁰¹⁶, da das Urteil Hautala/Rat einfach nur auf **vorhandene Dokumente** anwendbar sei.¹⁰¹⁷ Die Verordnung zu Umweltangelegenheiten nach Maßgabe des Übereinkommens von Århus sei zum umstrittenen Zeitpunkt überhaupt noch nicht in Kraft gewesen und zwingt den Ausschuss auch nicht zur Erstellung von Sitzungsprotokollen.¹⁰¹⁸ Da es eine mündliche Debatte war, habe der Kläger „zu Unrecht behauptet, dass die zur Erstellung eines Protokolls erforderlichen Mittel dem Rat ohne weiteres zur Verfügung stünden.“¹⁰¹⁹

Das Gericht erinnerte an den Geltungsbereich der Verordnung, welche auf „Dokumente eines Organs, d.h. Dokumente, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden“¹⁰²⁰ beschränkt ist. Nach der Rechtsprechung müsse einfach zwischen den Termini „Dokument“ und „Information“ differenziert werden: „Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten bezieht sich nur auf Dokumente und nicht auf Informationen im weiteren Sinne und bedeutet nicht, dass die Organe auf jedes Auskunftersuchen eines

¹⁰¹⁰ Slg 2007, II-911, Rn 65

¹⁰¹¹ Vgl Urteil des Gerichts in der der Rs C-353/99 P, Hautala/Rat, Slg 2001, I-9565, Rn 50, 6. Dezember 2001

¹⁰¹² Siehe Kapitel 2.3.2.5 Neufassung der Verordnung zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission

¹⁰¹³ VO (EG) 1367/2006, ABI L 264, 13

¹⁰¹⁴ Slg 2007, II-911, Rn 67

¹⁰¹⁵ Slg 2007, II-911, Rn 68

¹⁰¹⁶ Slg 2007, II-911, Rn 69

¹⁰¹⁷ Slg 2007, II-911, Rn 70 + 71

¹⁰¹⁸ Slg 2007, II-911, Rn 72

¹⁰¹⁹ Slg 2007, II-911, Rn 74

¹⁰²⁰ Slg 2007, II-911, Rn 75

Einzelnen antworten müssten.“¹⁰²¹ Das Urteil Hautala/Rat würde zwar auch einzelne im Dokument enthaltene Informationen zur Herausgabe durch den Rat zwingen, aber dafür müsste das Dokumente eben überhaupt erst einmal grundsätzlich existieren.¹⁰²² Der **Rat** war also **nicht verpflichtet, dem Kläger die Inhalte der Sitzung mitzuteilen.**¹⁰²³

Als letzten Punkt bemängelte der Kläger die „**Weigerung des Rates, Zugang zu den Vermerken der Teilnehmer an der Sitzung des Ausschusses vom 19. Dezember 2003 zu gewähren**“, da seiner Meinung nach deren Besprechungen keinesfalls eine Ausnahme von der Öffentlichkeit der Verordnung 1049/2001 seien¹⁰²⁴. Der Rat sah sich aber für interne Vermerke von nationalen Delegationen oder der Kommission überhaupt nicht zuständig.¹⁰²⁵ Bei diesem letzten Punkt ging der Rat in die Gegenoffensive über und warf dem WWF mit der Zitierung der internen Vermerke eine „erhebliche Umstellung“ seines Zweitantrages vor, da diese gar nicht Gegenstand der ursprünglichen angefochtenen Entscheidung gewesen seien.¹⁰²⁶

Dies sah das Gericht auch so¹⁰²⁷ und bestätigte deshalb die volle Niederlage des WWF in allen Punkten.¹⁰²⁸

Bewertung

Bemerkenswert war bei diesem Fall der Erfolg des Rates in allen Punkten, hatte dieser doch bisher meist durch die klare Haltung der Jurisdiktion pro Transparenz den jeweiligen Rechtsstreit verloren.

Die auch von *Stefan Kadelbach* postulierte strenge Auslegung der Ausnahmen¹⁰²⁹ hatte ja vielfach zu Verurteilungen des Rates geführt, aber im Lauf der Jahre hatte dieser nun gelernt, sich im Rahmen der Transparenz zu bewegen. Im gegenständlichen Fall wurde ihm Recht gegeben, dass es auch

¹⁰²¹ Vgl. Beschluss des Gerichts in der Rs T-106/99, Meyer/Kommission, Slg 1999, II-3273, Rn 35 + 36, 27. Oktober 1999

¹⁰²² Slg 2007, II-911, Rn 76

¹⁰²³ Slg 2007, II-911, Rn 77 - 80

¹⁰²⁴ Slg 2007, II-911, Rn 81

¹⁰²⁵ Slg 2007, II-911, Rn 83

¹⁰²⁶ Slg 2007, II-911, Rn 84

¹⁰²⁷ Der Kläger hatte in seinen ursprünglichen Klagsschreiben gar nicht Zugang zu den internen Vermerken der nationalen Delegationen und der Kommission beantragt. Der Gemeinschaftsrichter müsse aber nach Art 30 EG die Rechtmäßigkeit allein dieser Entscheidung überprüfen, Slg 2007, II-911, Rn 80

¹⁰²⁸ Slg 2007, II-911, Rn 88

¹⁰²⁹ *Stefan Kadelbach*, Unionsbürgerschaft, in: *Jürgen Bast, Armin von Bogdandy* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin Heidelberg 2009, 632

Geheiminformationen geben müsse und nicht die Inhalte sämtlicher Sitzungen nach außen dringen dürften. Mit der Entscheidung wurde ebenfalls klargestellt, dass manche Informationen sehr diskret sind und Teile davon nicht veröffentlicht werden dürfen. **Strategievorbereitungen und gewisse Sitzungen ohne Protokolle und unter Ausschluss der Öffentlichkeit müssten auch Rat und Kommission möglich sein.** Das Pendel zwischen Transparenz und Geheimhaltung war hier zugunsten der verschlossenen Türen ausgeschlagen. Gerade aber die Wahrnehmung als „Ausnahmeentscheidung“ zeugt von der massiven Transparenzentwicklung der Jahre davor: Der Großteil der hier behandelten Fälle ähnelte dem Kampf „David gegen Goliath“ – die Möglichkeit des juristischen Erfolges einer einzelnen Person oder kleinen Entität gegen die gesamte organisatorische und juristische Armada des Rates oder einer Institution der Europäischen Union. Gerade die korrekte Haltung des Rates im vorliegenden Fall spiegelte mit Nachdruck wider, dass **Transparenz über weite Strecken grundsätzlicher Bestandteil der Politiken der Europäischen Union** geworden war.

4.9 Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-28/08: Bavarian Lager Company gegen Kommission, 29. Juni 2010

Auch die Kommission kam in die Schusslinie des Vorwurfs intransparenter Vorgangsweisen. Bei diesem Fall spielte der **Schutz eines vorbereitenden Dokuments in einem Vertragsverletzungsverfahren** die tragende Rolle.

Beim Sachverhalt ging es um Bier.

Die 1992 gegründete klagende Gesellschaft importierte deutsches Bier nach (Nord-) England, war aber ihrer Ansicht nach unfairer Konkurrenz in Bezug auf exklusive regionale Bierlieferungsverträge ausgesetzt. Die britische Bierlieferungsverordnung „Supply of Beer (Tied Estate)“¹⁰³⁰ schrieb Brauereien mit Lieferungsrechten für mehr als 2000 Gaststätten vor, dass diese Gaststätten erlauben müssten, auch Bestellungen bei anderen Brauereien tätigen zu können, um damit eine Exklusivbindung zu vermeiden. Ein „Schlupfloch“ bot allerdings die Regelung „Gust

¹⁰³⁰ Order 1989 SI 1989/2390

Beer Provision (GBP)¹⁰³¹, die sich nur auf Fassbier mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 % Volumen bezog. Genau hier lag der Teufel im Detail: Als „Fassbier“ galt¹⁰³² nur Bier, "das in dem Behältnis, dem es zum Verzehr entnommen wird, weiter gärt". Faktum war jedoch, dass die meisten außerhalb Großbritanniens hergestellten Biere vor Ende des Brauvorgangs gefiltert wurden und so nach Abfüllung in Fässer nicht weitergären konnten. Somit fielen sie auch nicht in die Regelung der Gust Beer Provision.¹⁰³³ Dies sah die Klägerin als eine **unvereinbare Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung**¹⁰³⁴ und beschwerte sich am 3. April 1993 offiziell bei der Kommission.¹⁰³⁵

Die Kommission unterstützte die Kläger und beschloss, am 12. April 1995 ein Verfahren¹⁰³⁶ gegen Großbritannien einzuleiten.¹⁰³⁷ Die britische Politik kam ihrer Verurteilung aber zuvor, indem der Minister für Handel am 15. März 1997 eine Gesetzesänderung ankündigte, nach der Fassbier *und* Flaschenbier von anderen Brauereien im geforderten Zusammenhang verkauft werden dürften. So wurde das Verfahren vom damaligen Referat II „Anwendung der Art 30 bis 36 EGV und Beseitigung der Handelshemmnisse“ der Direktion B „Freier Warenverkehr und öffentliches Auftragswesen“ der Generaldirektion Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen (GD XV)¹⁰³⁸ mit der in Kraft getretenen neuen Fassung der GBP eingestellt.¹⁰³⁹

Für die Klägerin war die Sache aber nicht so einfach erledigt: Sie verlangte mit Hinweis auf den Verhaltenskodex vom Generaldirektor der GD XV die Herausgabe der „mit Gründen versehenen Stellungnahme“, dies wurde mit der Begründung der vertraulichen Behandlung derselben abgelehnt.¹⁰⁴⁰ Bavarian Lager ließ aber nicht so schnell locker und erhob Klage¹⁰⁴¹; das Gericht wies diese ab¹⁰⁴², da es einem Mitgliedstaat möglich sein müsse, „seine Vertragspflichten freiwillig zu erfüllen oder gegebenenfalls seine Position zu rechtfertigen“, um zum **Schutz des öffentlichen Interesses** den Zugang zu einem Entwurf in der Untersuchungsphase des

¹⁰³¹ Art 7 (2) a der britischen Bierlieferungsverordnung

¹⁰³² Gem Art 7 (3) der Verordnung

¹⁰³³ Slg 1999, S II-3217, Rn 11 + 12

¹⁰³⁴ Isd Art 28 EGV

¹⁰³⁵ Slg 1999, S II-3217, Rn 13

¹⁰³⁶ Gem Art 226 EGV

¹⁰³⁷ Slg 2010, I-0000, Rn 19.20

¹⁰³⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/index_de.htm, 6. Februar 2011

¹⁰³⁹ Slg 2010, I-0000, Rn 19.22

¹⁰⁴⁰ Slg 2010, I-0000, Rn 19.23

¹⁰⁴¹ Aktenzeichen T-309/97

¹⁰⁴² Urteil in der Rs T-309/97, Slg 1999, II-3217, 14. Oktober 1999

Verfahrens¹⁰⁴³ zu verweigern.¹⁰⁴⁴ Daraufhin wollte die Klägerin gemäß dem Verhaltenskodex Zugang zu sämtlichen Schriftstücken¹⁰⁴⁵, was die Kommission aber, auch nach einem Zweitantrag, ablehnte, da sie für Dokumente zuständig sei, deren Verfasser sie auch sei.¹⁰⁴⁶ Der nächste Schritt war der Gang zum Europäischen Bürgerbeauftragten¹⁰⁴⁷, dem die Kommission die Namen und Anschriften jener Personen, die mit der Nennung ihres Names einverstanden waren, mitteilte.¹⁰⁴⁸ 2003 ersuchte Bavarian Lager die Kommission per e-mail erneut um Dokumentenzugang.¹⁰⁴⁹ Die Kommission bot zwar die Offenlegung einiger Dokumente an, betonte aber, dass fünf Namen geschwärzt worden seien (zwei hatten ausdrücklich die Preisgabe ihrer Identität verboten und drei konnten nicht erreicht werden).¹⁰⁵⁰ Auch den Zweitantrag der Klägerin vom 9. Februar 2004 lehnte die Kommission ab, da Bavarian Lager „weder einen konkreten schutzwürdigen Zweck noch die Notwendigkeit einer solchen Offenlegung dargetan habe“.¹⁰⁵¹

Das Gericht erklärte die streitige Entscheidung mit dem angefochtenen Urteil für nichtig.¹⁰⁵² Es beleuchtete auch das Verhältnis zwischen der VO (EG) 1049/2001 und der VO (EG) 45/2001 zum **Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr**.¹⁰⁵³ Aus der Definition der Begriffe „personenbezogene Daten“ und „Verarbeitung personenbezogener Daten“ in dieser VO¹⁰⁵⁴ schloss das Gericht, dass die Weitergabe von Daten in den genannten Formen als „Verarbeitung“ zu subsumieren wäre, „so dass die VO (EG) 45/2001 unabhängig von der VO (EG) 1049/2001 selbst die Möglichkeit einer Veröffentlichung personenbezogener Daten vorsehe“.¹⁰⁵⁵ Die Weitergabe sei also in dieser Konstellation¹⁰⁵⁶ zulässig. VO (EG) 45/2001 sieht auch ein **Widerspruchsrecht des Betroffenen** vor, mit dem dieser jederzeit – bis auf gewisse Ausnahmen¹⁰⁵⁷ - aus

¹⁰⁴³ Art 169 EG

¹⁰⁴⁴ Slg 2010, I-0000, Rn 19.25

¹⁰⁴⁵ Von elf Unternehmen und Organisationen zum Verfahren P/93/4490/UK

¹⁰⁴⁶ Slg 2010, I-0000, Rn 19.26

¹⁰⁴⁷ Beschwerde unter dem Aktenzeichen 713/98/IJH

¹⁰⁴⁸ Slg 2010, I-0000, Rn 19.28

¹⁰⁴⁹ Slg 2010, I-0000, Rn 19.34

¹⁰⁵⁰ Slg 2010, I-0000, Rn 19.35

¹⁰⁵¹ Slg 2010, I-0000, Rn 19.37

¹⁰⁵² Slg 2010, I-0000, Rn 20

¹⁰⁵³ VO (EG) 45/2001, ABI L 8, 12. Jänner 2001

¹⁰⁵⁴ Art 2a+b VO (EG) 45/2001

¹⁰⁵⁵ Slg 2010, I-0000, Rn 23

¹⁰⁵⁶ Art 5 VO (EG) 45/2001

¹⁰⁵⁷ Art 5b VO (EG) 45/2001

„zwingenden, schutzwürdigen, sich aus seiner besonderen Situation ergebenden Gründen gegen die Verarbeitung von ihm betreffenden Daten Widerspruch einlegen kann“.¹⁰⁵⁸ Da die in der VO (EG) 1049/2001 erwähnte Verarbeitung eine gesetzliche Verpflichtung iSd Art 5b der VO (EG) 45/2001 ist, stünde dem Betroffenen hier grundsätzlich kein Widerspruchsrecht zu, aber Art 4 (1)b der VO (EG) 1049/2001 definiert einmal mehr jene Ausnahmen, die als Auswirkung der Verbreitung der Daten zu berücksichtigen sind.¹⁰⁵⁹ Das Gericht vertrat eine enge und nur personenbezogene Auslegung, die Privatsphäre und Integrität des Einzelnen gefährden könnten.¹⁰⁶⁰ Die Kommission habe einen **Rechtsfehler** begangen, „indem sie festgestellt habe, dass Bavarian Lager weder einen konkreten schutzwürdigen Zweck noch das Bestehen einer Notwendigkeit dargetan habe, die Namen der fünf Teilnehmer am Treffen vom 11. Oktober 1996 zu erfahren, die sich danach der Weitergabe ihrer Identität an Bavarian Lager widersetzt hätten“.¹⁰⁶¹ Auch der Schutz der Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten¹⁰⁶² greife nicht, da nur der Beschwerdeführer eine vertrauliche Behandlung haben dürfe, wenn das Verfahren noch im Gange sei.¹⁰⁶³

Die **Anträge der Beteiligten im Verfahren vor dem Gerichtshof** spiegelten die vielfältige Konstellation der Verfahrensbeteiligten wider: Das Vereinigte Königreich und der Rat der Europäischen Union waren Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission, während Finnland, Schweden und Dänemark Bavarian Lager unterstützten.¹⁰⁶⁴ Die Kommission wollte das angefochtene Urteil aufheben, „soweit mit ihm die streitige Entscheidung für nichtig erklärt wird“¹⁰⁶⁵, der Rat das Urteil grundsätzlich aufheben¹⁰⁶⁶, Großbritannien die Rechtsmittel und die Anträge der Kommission gewähren lassen¹⁰⁶⁷ und Bavarian Lager, Dänemark, Finnland und Schweden das Rechtsmittel der Kommission zur Gänze zurückgewiesen wissen.¹⁰⁶⁸

¹⁰⁵⁸ Art 18 VO (EG) 45/2001

¹⁰⁵⁹ Slg 2010, I-0000, Rn 25

¹⁰⁶⁰ Slg 2010, I-0000, Rn 26

¹⁰⁶¹ Slg 2010, I-0000, Rn 27

¹⁰⁶² Art 4 (2) VO (EG) 1049/2001

¹⁰⁶³ Slg 2010, I-0000, Rn 28

¹⁰⁶⁴ Slg 2010, I-0000, Rn 29

¹⁰⁶⁵ Slg 2010, I-0000, Rn 30

¹⁰⁶⁶ Slg 2010, I-0000, Rn 31

¹⁰⁶⁷ Slg 2010, I-0000, Rn 32

¹⁰⁶⁸ Slg 2010, I-0000, Rn 33+34

Die Kommission begründete ihr Rechtsmittel mit der falschen Anwendung und Auslegung der VO (EG) 45/2001¹⁰⁶⁹ und VO (EG) 1049/2001¹⁰⁷⁰, va den Ausschluss des Schutzes in einem Dokument enthaltener personenbezogener Daten und die Beschränkung des Schutzes der Vertraulichkeit der Untersuchungen auf den Beschwerdeführer.¹⁰⁷¹ Das Gericht prüfte die Rechtsmittelgründe aufgrund der inhaltlichen Überschneidung gemeinsam.¹⁰⁷² Die Kommission hielt vorab fest, dass „die Verpflichtung des Empfängers einer Übermittlung personenbezogener Daten, die Verfolgung eines rechtmäßigen Zwecks nachzuweisen“, überhaupt eine Schlüsselbestimmung des Datenschutzrechts der Union sei; die Weitergabe personenbezogener Daten in Schriftstücken, die im Besitz des Organs sind, sei **gleichzeitig Zugang der Öffentlichkeit** iSd VO (EG) 1049/2001 und eine **Verarbeitung personenbezogener Daten** iSd VO (EG) 45/2001.¹⁰⁷³ Die Kläger sahen das Widerspruchsrecht¹⁰⁷⁴ genommen, wenn bei der Anforderung personenbezogener Daten die gesetzliche Verarbeitungsverpflichtung¹⁰⁷⁵ vertreten werde.¹⁰⁷⁶ Das Gericht betonte, dass es schon beim angefochtenen Urteil dem Vergleich und dem Verhältnis von VO (EG) 1049/2001 und VO (EG) 45/2001 sehr viel Raum gewidmet hätte.¹⁰⁷⁷ Bereits im angefochtenen Urteil wurde hervorgehoben, dass die **Verordnungen unterschiedliche Ziele** haben: 1049 soll in „guter Verwaltungspraxis“ größte Transparenz für die Entscheidungen öffentlicher Stellen bringen, 45 die **Grundrechte und Grundfreiheiten** beim Recht auf die Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gewährleisten.¹⁰⁷⁸ Klargestellt wurde aber: „Die Verordnungen 45/2001 und 1049/2001 sind kurz nacheinander verlassen worden. Sie enthalten keine Bestimmungen, die ausdrücklich den Vorrang der einen gegenüber der anderen dieser Verordnungen vorsähen. Grundsätzlich ist ihre **volle Anwendung sicherzustellen**.“¹⁰⁷⁹ Als „einzige ausdrückliche Verbindung“ zwischen den Verordnungen sieht das Gericht die Ausnahme vom Dokumentenzugang zum Schutz der Privatsphäre und Integrität, insb

¹⁰⁶⁹ Art 8b VO (EG) 45/2001 sei nicht anwendbar

¹⁰⁷⁰ Art 4 (1)b VO (EG) 1049/2001 sei fehlerhaft ausgelegt

¹⁰⁷¹ Slg 2010, I-0000, Rn 40

¹⁰⁷² Slg 2010, I-0000, Rn 41

¹⁰⁷³ Slg 2010, I-0000, Rn 46

¹⁰⁷⁴ Art 18a VO (EG) 45/2001

¹⁰⁷⁵ Art 5b VO (EG) 45/2001

¹⁰⁷⁶ Slg 2010, I-0000, Rn 47

¹⁰⁷⁷ Slg 2010, I-0000, Rn 48

¹⁰⁷⁸ Slg 2010, I-0000, Rn 49

¹⁰⁷⁹ Slg 2010, I-0000, Rn 56

wenn es um den Schutz personenbezogener Daten geht.¹⁰⁸⁰ Das Gericht hob ivF Art 8 EMRK über VO (EG) 45/2001¹⁰⁸¹ und verstieß nach Meinung der Großen Kammer damit gegen VO (EG) 1049/2001¹⁰⁸², da diese „nicht aufspaltbare Bestimmungen“ enthielte; für Privatsphäre und Integrität müssten immer auch die Unionsvorschriften gelten.¹⁰⁸³ Die Bestimmung zum „Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten“ dürfe nicht in eine Gruppe der Beurteilung nach Art 8 EMRK und eine andere nach VO (EG) 45/2001 unterteilt werden.¹⁰⁸⁴ Die **Bestimmungen der Datenschutzrichtlinie müssten in vollem Umfang** bei einem Antrag nach VO (EG) 1049/2001, der personenbezogene Daten betrifft, angewendet werden.¹⁰⁸⁵ Die Große Kammer befand, dass das Gericht Art 4 (1)b der VO (EG) 1049/2001 zu einschränkend ausgelegt habe und dadurch „nicht dem Gleichgewicht gerecht werde, das der Unionsgesetzgeber zwischen den beiden fraglichen Verordnungen herstellen wollte“.¹⁰⁸⁶ Die Kommission hatte mehrfach den Zugang zu Schriftstücken wegen Art 4 (1)b VO (EG) 1049/2001 und Art 8 VO (EG) 45/2001 verweigert¹⁰⁸⁷, was die Große Kammer als die „entscheidende Frage“¹⁰⁸⁸ betrachtete. Sie gab dem Gericht des angefochtenen Urteils Recht, Nachnamen und Vornamen als „personenbezogene Daten“¹⁰⁸⁹ und die Weitergabe als „Verarbeitung“ zu sehen.¹⁰⁹⁰ Die Kommission hatte durch die Schwärzungen von Namen und der Aufforderung, die Gründe der Herausgabe von Daten von Personen, die damit nicht ausdrücklich einverstanden waren, anzugeben, nicht gegen Transparenzvorschriften verstoßen.¹⁰⁹¹ Bavarian Lager habe „keine ausdrückliche rechtliche Begründung und kein überzeugendes Argument vorgetragen, um die Notwendigkeit der Übermittlung dieser personenbezogenen Daten darzutun“, deswegen konnte die Kommission auch nicht die verschiedenen Interessen prüfen¹⁰⁹² und hatte zu Recht den Zugang zum

¹⁰⁸⁰ Slg 2010, I-0000, Rn 57

¹⁰⁸¹ Slg 2010, I-0000, Rn 58

¹⁰⁸² Art 4 (1)b VO (EG) 1049/2001

¹⁰⁸³ Slg 2010, I-0000, Rn 59

¹⁰⁸⁴ Slg 2010, I-0000, Rn 61

¹⁰⁸⁵ Slg 2010, I-0000, Rn 63

¹⁰⁸⁶ Slg 2010, I-0000, Rn 65

¹⁰⁸⁷ Slg 2010, I-0000, Rn 66+67

¹⁰⁸⁸ Slg 2010, I-0000, Rn 71

¹⁰⁸⁹ Slg 2010, I-0000, Rn 68

¹⁰⁹⁰ Slg 2010, I-0000, Rn 69

¹⁰⁹¹ Slg 2010, I-0000, Rn 76+77

¹⁰⁹² Slg 2010, I-0000, Rn 78

Sitzungsprotokoll vom 11. Oktober 1996 verweigert.¹⁰⁹³ Das Gericht habe also mit dem angefochtenen Urteil einen **Rechtsfehler** begangen, indem es der Kommission vorgeworfen hatte, Art 4 (1)b der VO (EG) 1049/2001 unrichtig festgestellt zu haben und Bavarian Lager den „konkreten schutzwürdigen Zweck“ abgesprochen zu haben.¹⁰⁹⁴ Die Große Kammer klar: „Das angefochtene Urteil, soweit mit ihm die streitige Entscheidung für nichtig erklärt worden ist, ist aufzuheben, ohne dass das weitere Vorbringen der Beteiligten geprüft werden müsste.“¹⁰⁹⁵ **Bavarian Lager** hatte den Fall also **endgültig verloren** und konnte auch keine Nichtigkeitsklage mehr erheben.¹⁰⁹⁶

Bewertung

Schon das erste Urteil hatte vielseitige Reaktionen zur Folge, zB mit der pointierten Formulierung „Transparenz ist unser Bier“ durch den Medien- und Telekomrechtler und ehemaligen Chef der Medienbehörde KommAustria *Hans Peter Lehofer*¹⁰⁹⁷, aber auch kritische Analysen zur „Geheimniskrämerei der Kommission“¹⁰⁹⁸ von „**Lobbycontrol**“, einer Initiative für Transparenz und Demokratie, die nicht nur Lobbyisten sowie PR- und Marketingkampagnen, sondern auch den Denkfabriken den Vorwurf der „Verzerrung“ machte, die einen „am Gemeinwohl orientierten politischen und gesellschaftlichen Wandel erschweren“ und damit eine „Verkümmerung der Demokratie und Entmachtung der Bürgerinnen“ bewirke.¹⁰⁹⁹

Enttäuscht zog auch *Max Steinbeis* auf seinem „Verfassungsblog“ Bilanz, dass „der EuGH der Informationsfreiheit der EU die Zähne ziehe“ und bemerkte sarkastisch: „Transparenz – das ist auch so ein Wort, zu dem man immer gut ein feierliches Gesicht machen kann. Aber gerade was die EU-Kommission betrifft, ist Transparenz mehr als ein Wort zum Sonntag. Die EU-Kommission hat immer mit dem Einwand zu kämpfen, dass die Frage, woher sie eigentlich ihre Autorität bezieht, gar nicht so leicht zu beantworten ist. Das Mindeste, was der Bürger erwarten kann, ist daher

¹⁰⁹³ Slg 2010, I-0000, Rn 79

¹⁰⁹⁴ Slg 2010, I-0000, Rn 80

¹⁰⁹⁵ Slg 2010, I-0000, Rn 81

¹⁰⁹⁶ Slg 2010, I-0000, Rn 85

¹⁰⁹⁷ <http://lehofer.at/blog/2009/10/transparenz-ist-unser-bier.html>, 26. Februar 2011

¹⁰⁹⁸ <http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2007/11/eu-kommission-muss-lobbyistenkontakte-offenlegen>, 26. Februar 2011

¹⁰⁹⁹ <http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/hintergrund>, 26. Februar 2011

Transparenz – dass die demokratisch so dünn legitimierte Kommission aus ihrem Tun und Handeln kein Staatsgeheimnis macht.“¹¹⁰⁰

Ich halte es mit *Armin von Bogdandy*: „Transparenz verlangt die Kenntnis der Motive.“¹¹⁰¹ Dieses Zitat definiert meines Erachtens treffend, warum die Entscheidung nicht als Rückschlag für die Transparenzentwicklungen der Europäischen Union gesehen werden kann: Eine gewisse Vertraulichkeit in heiklen Verfahrensstadien ist einfach Voraussetzung für positive Änderungs- und Entwicklungsmöglichkeiten. *Max Webers* Vorgabe für Politiker - „Leidenschaft, Verantwortungsgefühl und Augenmaß“¹¹⁰² - ist zwar nicht ohne weiteres auf die Judikatur umlegbar, aber die verantwortungsvolle Abwägung zwischen Transparenz und Geheimhaltung, wobei in dubio immer der Transparenz der Vorzug gegeben werden sollte, ist entscheidend für eine positive Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit.

¹¹⁰⁰ <http://verfassungsblog.de/eugh-zieht-informationsfreiheit-der-eu-die-zhne>, 26. Februar 2011

¹¹⁰¹ *Armin von Bogdandy*, Europäische Prinzipienlehre, in: *Armin von Bogdandy, Jürgen Bast* (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin Heidelberg 2003, 179

¹¹⁰² *Max Weber*, Politik als Beruf, München und Leipzig 1919, Studienausgabe Tübingen 1994, 74

5 Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission

Diese Dissertation behandelt zwei wichtige Themen: Die **Transparenz** als Zugang zu Dokumenten und Informationen und die **Kommunikation der EU** mit dem Schwerpunkt der **Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission**, die als andere, proaktive Seite der Transparenz gemeinsam mit dieser das Duo einer notwendigen **europäischen Öffentlichkeit** bildet.

5.1 Offizielle Kommunikation der Kommission

5.1.1 Problemfelder der Kommunikation der Europäischen Union

Die EU hat politische Macht, aber teilweise unterentwickelte demokratische Strukturen. Im „Vermittlungsproblem EU“ bezeichnete *Michael Brüggemann* die Union als „eine Art schwarzes Loch für die vormals nationalstaatlich organisierte Demokratie“, mit dem Makel eines **Demokratie-, Legitimitäts-, Theorie-, Öffentlichkeits- und Kommunikationsdefizits**.¹¹⁰³ Lange Zeit war die Haltung zur EU vom „permissive consensus“ einer „passiven Akzeptanz“ durch die Bevölkerung geprägt, die nun vielfach Skepsis und Kritik gewichen ist, gegen die sich auch EU-Befürworter nicht einfach mobilisieren lassen.¹¹⁰⁴

Während sich die „**Integrationisten**“ eine möglichst starke Union mit einheitlicher außenwirksamer Öffentlichkeit wünschen, drängen die „**Nationalisten**“ auf regionale Kompetenz und wollen sich gegen die „Übergriffe“ aus Brüssel, auch in der gemeinsamen Medien- und Kommunikationsarbeit, wehren. Für die Ausdifferenzierung eines Systems der öffentlichen Kommunikation definierte *Hans-Jörg Trenz* die Faktoren „Struktur, Reichweite und Legitimitätsressourcen einer europäischen Herrschaftsordnung“, „Sensibilisierung europäischer Öffentlichkeiten

¹¹⁰³ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 23

¹¹⁰⁴ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 25

und Heranführung an das europäische Entscheidungssystem“ und die „mediale Infrastruktur und routinierte Verwaltungsprozesse“.¹¹⁰⁵

Die europäische Gesellschaft wird nach wie vor getragen von der Vision einer europäischen „Gemeinschaft“, die aber nicht nur als Terminus technicus, sondern als wehende Fahne, hinter der sich die überzeugten Europäer scharen, gesehen werden soll. Der fundamentale **Strukturwandel** der europäischen Öffentlichkeit äußert sich durch eine symbol- und assoziativbeladene Außenpolitik sowie durch Öffentlichkeitskampagnen und durch den Versuch der professionellen Reaktion auf Skandale (zB BSE-Krise), die dann aber oft „verschreckt“ und ineffizient enden.

Europa bilde aber nach *Michael Brüggemann* gerade nach der leidvollen gemeinsamen Erfahrung des Zweiten Weltkriegs eine „Kommunikations- und Erinnerungsgemeinschaft“, die zur „Transnationalisierung von Öffentlichkeiten in Europa“ wesentlich beitrug und überhaupt erst die Möglichkeit einer Debatte auf diesem Niveau und dieser Ebene ermöglicht.¹¹⁰⁶

5.1.2 Allgemeine Umsetzung

Die „öffentlich schwer vermittelbare EU-Governance“ ist nach *Michael Brüggemann* ganz allgemein durch mehrere Merkmale gekennzeichnet: In der **Netzwerkstruktur** arbeiten verschiedene Stakeholder in einer Art „network governance“ mit dem „EU-Staat“ als anti-autoritärem „Initiator und Koordinator der politischen Interessen“ zusammen; den **Mangel des Wettbewerbs politischer** Parteien sieht *Brüggemann* teilweise als Kooperationsvereinfachung, der den Rat zu einer „Allparteienregierung“ macht und auch das Europaparlament zu Koalitionen linker und rechter Kräfte zwingt. „**Governance without government**“: Die EU hat keine Regierung und Opposition, aber dafür „**governance with national governments**“ in einem supranationalen, nationalen und subnationalen **Mehrebenensystem**, das sich in „steter Metamorphose“ befindet.¹¹⁰⁷

¹¹⁰⁵ *Hans-Jörg Trenz*, Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union, Baden-Baden 2002, 14f

¹¹⁰⁶ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 59

¹¹⁰⁷ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 29

Grundsätzlich muss eine Verwaltungseinheit immer die Möglichkeit zu eigenständiger Informationstätigkeit haben. Die Kommunikation der EU muss eine Beziehung zum Publikum haben, um nicht mehr nur von Netzwerken, sondern von Öffentlichkeit und einem normativen Mindeststandard von Legitimität durch die Einbeziehung der potenziell Betroffenen zu sprechen. Bei europäischen Problemen (zB Zuwanderung, Verbraucherschutz, Wirtschaft oder Sicherheit) erwartet das europäische Publikum europäische Lösungen.¹¹⁰⁸

Die **Öffentlichkeitsarbeit** der Europäischen Union wird wesentlich beeinflusst und bestimmt durch die Berichterstattung der **Medien**. Das „Fehlen paneuropäischer Medien“ definierte *Michael Brüggemann* zwar als „strukturelle Schwäche europäischer Öffentlichkeit“¹¹⁰⁹, die Zahl der Brüssel-Korrespondenten von Zeitungen, Funk und Fernsehen mit geschätzt rund eintausend Personen (damit höher als in Washington) zeigt aber auch das große mediale Interesse. Die Vertreter der Institutionen und die politischen Entscheidungsträger sind natürlich an einem positiven Kontakt mit Medienleuten interessiert, der sich nicht nur in Pressegesprächen und Interviews ausdrückt, sondern in Brüssel eine gewisse Institutionalisierung erfahren hat: Die Kommission lädt jeden Mittag und zusätzlich nach jedem Ministerrat zu einem Pressebriefing. Um die nationalen Positionen zu untermauern, veranstalten die Ständigen Vertretungen Spezialbriefings für die heimischen Medienvertreter. Journalisten sind zu den Plenarveranstaltungen des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen zugelassen; diese werden in speziellen Pressezentren von Rat, Kommission und den Botschaften betreut.

In Brüssel sind die großen **Presseagenturen** von über dreißig Staaten vertreten, europäische und internationale Medien, Medien der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Drittstaaten. Mit jedem neuen Mitgliedstaat und mit jedem neuen Anwärter auf eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union vergrößert sich die Anzahl der akkreditierten Medienvertreter. Die Rolle der Journalisten als Meinungsmacher zeigte sich zB während der BSE-Krise, wo nicht nur über die sachlichen Lösungsversuche (passive Rolle), sondern auch durch die detaillierten Hintergrundinformationen (im vorliegenden Falle der Umstand, dass die

¹¹⁰⁸ *Hans-Jörg Trenz*, Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union, Baden-Baden 2002, 36f

¹¹⁰⁹ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 33

Gemeinschaft es nicht schaffte, das BSE-Problem effektiv zu lösen) die Meinung der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten nachhaltig geprägt wurde, da eine überaus proaktive Rolle ausgeübt wurde.¹¹¹⁰

Als **Kriterien europäischer Informationspolitik** wertete *Michael Brüggemann* die Nationalisierung (Implementierung regionaler Besonderheiten), die „transnationale Vernetzung“ (durch transnationale Medien und Sprecher aus dem europäischen Ausland) und die „Europäische Perspektive“ („Erweiterung des Sprecherensembles“ durch Auftritte von Vertretern von EU-Institutionen und europäischen Politikern unter Berücksichtigung unterschiedlicher nationaler Sichtweisen).¹¹¹¹

Mehrere von mir untersuchte Initiativen der Europäischen Kommission hatten das Ziel, Innovationen in die Informations- und Kommunikationsstrategie und die organisierte Öffentlichkeitsarbeit der EU zu bringen. Die Kommission steht an der Spitze der Kommunikationsstrategien- und umsetzungen, hat die größten Posten an Personal und Budget für Information, steht international dem Europäischen Diplomatischen Corps und supranational den nationalen Kommissionsvertretungen vor und organisiert das europäische Netzwerk von Informationsstellen.¹¹¹²

5.1.3 Generaldirektion Kommunikation / Kommissar

Die GD Kommunikation¹¹¹³ schreibt ganz „salopp“ auf ihrer Homepage, dass sie es als ihre Aufgabe sieht, Öffentlichkeit und Medien über die EU „auf dem Laufenden zu halten“. Die Kommission startet eigene Kommunikationsprojekte, betont aber die Wichtigkeit der Implementierung „nationaler Besonderheiten“. Die drei Grundsätze der Kommunikation mit der Öffentlichkeit, **„besser zuhören“**, **„besser erklären“** und **„die Bürger auf lokaler Ebene miteinbeziehen“**, prägen den „Spirit“ für die **Dienste** der Generaldirektion: Online-Presseraum, Audiodateien, Fotos und Videos, Europe by Satellite, Fernsehen und Rundfunkstudios, Umfragen und Umfrageergebnisse,

¹¹¹⁰ *Klemens Fischer*, Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union, Wien Berlin 2005, 70

¹¹¹¹ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 104

¹¹¹² *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 134

¹¹¹³ Siehe auch Kapitel 5.3.3 Neue Generaldirektion Kommunikation

gedruckte Veröffentlichungen, Leitfaden für Journalisten, Beratungs- und Informationsstellen etc.¹¹¹⁴

„Europa und Sie“ beleuchtet die konkreten Errungenschaften der EU für den einzelnen Bürger als „Momentaufnahme“ in den Bereichen Wirtschaft, Beschäftigung, Fahrgastrechte, Mobiltelefone, Justiz, Energie, Umwelt, Klima, Schutz und Solidarität.¹¹¹⁵ Generaldirektor der GD Comm ist derzeit Jean-Pierre Vandersteen.¹¹¹⁶ Zuständige **Kommissarin** und damit gleichzeitig Vizepräsidentin der Europäischen Kommission ist die versierte luxemburgische Europapolitikerin **Viviane Reding**: Die Doktorin der Humanwissenschaften an der Pariser Sorbonne war am Beginn ihrer beruflichen Karriere Journalistin und sammelte damit früh Medien- und Kommunikationserfahrung. Ihr politischer Weg führte sie über die christlich-soziale Politik Luxemburgs ins Europäische Parlament, ab 1999 stieg sie in Brüssel zur Kommissarin auf und ist seitdem durchgehend in diesem einflussreichen europäischen Gremium vertreten, seit Februar 2010 als Vizepräsidentin zuständig für Justiz, Grundrechte, Bürgerschaft und Kommunikation.¹¹¹⁷ Reding will eine „**Kommunikationsrevolution**“, in deren Strategiefokus auch als Gesicht Kommissionspräsident Manuel Barroso steht, der die EU-Kommission selbstbewusst als „Regierung der EU“ präsentieren soll. Redings Vorgängerin Margot Wallström¹¹¹⁸ war noch nur für die Kommunikation zuständig gewesen, Redings Portfolio wurde bewusst auch mit anderen Bereichen kombiniert. Die Generaldirektion soll mit „neuen Gesichtern“ modernisiert und in die nationalen Vertretungen der EU Kommission – „bisher von Beamten kurz vor der Rente besetzt“ – sollen nun nur die besten Leute¹¹¹⁹ als „Augen und Ohren der EU Exekutive“ geschickt werden.¹¹²⁰

¹¹¹⁴ http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/what_we_do/index_de.htm, 15. August 2011

¹¹¹⁵ http://ec.europa.eu/snapshot/index_de.htm, 15. August 2011

¹¹¹⁶ http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_fonct.properties?pLang=DE&pSernum=12421&pUnite=43786, 15. August 2011

¹¹¹⁷ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/about/cv/index_de.htm, 15. August 2011

¹¹¹⁸ http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/wallstrom/index_en.htm, 16. Februar 2010

¹¹¹⁹ zB auch Richard Kühnel in Wien, der mit zahlreichen Initiativen on- und offline neue Maßstäbe setzt, <http://blogs.ec.europa.eu/austria/mein-erster-blog>, 15. August 2011

¹¹²⁰ <http://www.euractiv.de/zukunft-und-reformen/artikel/redings-kommunikationsrevolution-003562>, 15. August 2011

5.1.4 Amtsblatt

Das Amt für Veröffentlichungen nennt das **Amtsblatt** stolz „die maßgebliche Quelle für EU-Recht“, da es die einzige Zeitschrift sei, die an allen Werktagen in allen Amtssprachen der EU erscheine; es besteht aus zwei zusammenhängenden Reihen (Reihe L "Rechtsvorschriften" und Reihe C "Mitteilungen und Bekanntmachungen", die auch den ausschließlich elektronischen Teil ABI C E enthalten) sowie einem Supplement (Reihe S "Bekanntmachungen öffentlicher Aufträge").¹¹²¹

In der **Reihe L** finden sich die **EU-Rechtsvorschriften** (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Beschlüsse, Empfehlungen, Stellungnahmen) und der **Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts** („Hinweise auf die ursprünglichen Texte und alle späteren Änderungen, Verweise auf die Abkommen und Übereinkommen, die die Europäische Union im Rahmen ihrer Außenbeziehungen geschlossen bzw. unterzeichnet hat, die zwingenden Rechtsakte im Rahmen der EU-Verträge, die ergänzenden Rechtsakte zB des Ministerrats und der Staats- und Regierungschefs und andere nicht bindende Texte, die für die Organe der Gemeinschaft von Bedeutung sind“). Die **Reihe C** veröffentlicht die **Mitteilungen und Bekanntmachungen der EU** („Zusammenfassungen der Urteile des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz, Sitzungsprotokolle des Parlaments, Berichte des Rechnungshofes, schriftliche parlamentarische Anfragen und die entsprechenden Antworten des Rates und der Kommission, Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen, Bekanntgabe der Auswahlverfahren für Stellenausschreibungen der Organe und Einrichtungen der EU, Aufrufe zu Interessensbekundungen, die sich auf Programme und Projekte der EU beziehen, sonstige gemäß dem Gemeinschaftsrecht veröffentlichte Unterlagen, öffentliche Aufträge für Nahrungsmittelhilfe sowie das Inhaltsverzeichnis des ABI C E“).¹¹²²

¹¹²¹ http://publications.europa.eu/official/index_de.htm#Section1, 12. Juni 2011

¹¹²² http://publications.europa.eu/official/chapter1_de.htm, 12. Juni 2011

5.2 Mitteilung der Kommission für die Kommunikationspolitik gegenüber der breiten Öffentlichkeit, 2. Juli 2002

Die Union ging in die Offensive¹¹²³, indem sie im Dialog mit dem Bürger auch ganz klar und deutlich die Vorzüge und Vorteile als „roten Faden“ hervorheben wollte, der „anhand bestimmter allgemeiner und einheitlicher Begriffe die Existenzberechtigung der Europäischen Union deutlich macht und den EU-Organen und den Mitgliedstaaten einen thematischen Bezugsrahmen für die schlüssige Vermittlung bestimmter Botschaften bietet“.¹¹²⁴ Ein **„wirklicher Dialog“¹¹²⁵ auf der Grundlage einer zweistufigen Information¹¹²⁶ sollte größere Kohärenz¹¹²⁷ und einen gemeinsamen Bezugsrahmen¹¹²⁸ schaffen.**

Die Vorzüge des Austauschs (Freiheit, Vielfalt, Humanismus), der Mehrwert in Form von Effizienz und Solidarität, der Begriff des Schutzes und die allgemeine bedeutende Rolle Europas in der Welt sollten drei zielorientierte und selbstbewusste Leitgedanken zum Ausdruck bringen: Die EU als Garantin von Freiheit, Wohlstand und Sicherheit für die Europäer, die EU als solidarisches, dynamisches und die Vielfalt achtendes Gesellschaftsmodell und die EU als gewichtiger, seinen Werten entsprechender Faktor in der Welt.¹¹²⁹

Sowohl die **verstärkte interinstitutionelle Zusammenarbeit** als auch die **Entwicklung strukturierter Partnerschaften** mit den Mitgliedstaaten lag dieser Strategie zugrunde, nicht nur auf der Ebene der Gemeinschaftsinstitutionen, sondern auch in Kooperation mit den meisten staatlichen Informationsdiensten der Mitgliedstaaten.¹¹³⁰

¹¹²³ Die Kommission sprach auch von ihrer „rebuttal function“ (Gegendarstellungsfunktion); KOM 2002 (350) endg, 34

¹¹²⁴ KOM (2002) 350, 12

¹¹²⁵ Ziele: besseres Bild der Europäischen Union, verschärftes Bewusstsein für die europäische Dimension der Unionsbürgerschaft und wohlverstandene „Governance“ zwischen der EU und ihren Bürgern, KOM (2002) 350 endg, 10

¹¹²⁶ Siehe Kapitel 5.2.1.1 Vorrangige Informationsthemen (PRINCE)

¹¹²⁷ „Information und Kommunikation dürfen nicht länger als eine Art sekundäres Anhängsel oder zusätzliche Belastung für die Arbeit der Europäischen Union betrachtet werden“; Ziel war die Schaffung einer Kapazität zur Entwicklung eines „EU-eigenen Vorrats an Botschaften“, KOM (2002) 350, 11

¹¹²⁸ „Grundlage für eine Zusammenstellung von Botschaften für die verschiedenen großen Politikfelder der Europäischen Union“, KOM (2002) 350 endg, 11

¹¹²⁹ KOM (2002) 350 endg, 12

¹¹³⁰ KOM (2002) 350 endg, 4

Das Hauptziel war die **Verbesserung des Images der Europäischen Union** und ihrer Organe sowie ihrer Legitimität in der Öffentlichkeit durch „Vertiefung der Kenntnisse und des Verständnisses für ihre Aufgaben, ihre Strukturen und ihre Leistungen und durch einen Dialog mit den Bürgern“. Es galt den Bürger in den europäischen Entscheidungsprozess einzubinden, die Qualität der öffentlichen Debatte in Europa zu verbessern, das **Erscheinungsbild** der Europäischen Union neu zu gestalten und verstärkt auf den Bürger und seine Anliegen einzugehen.¹¹³¹

5.2.1 Interinstitutionelle Zusammenarbeit

Der Rat war bereits im Jahr 2002 im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit voll und ganz in die Entwicklung der **Informations- und Kommunikationsstrategie** eingebunden, insbesondere in die Arbeiten der interinstitutionellen Gruppe „Information“¹¹³², wo er gemeinsam mit der Kommission und dem Europäischen Parlament den Vorsitz führte.¹¹³³ Ziel des Rates war die optimale Nutzung der von der Kommission vorgeschlagenen neuen Strategie; ein Ansinnen, das auch vom Europäischen Parlament unterstützt wurde.¹¹³⁴

Im Sinne des von Kommission und Europäischem Parlament ihren Partnern in den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Memorandum of Understanding¹¹³⁵ entwickelte sich die interinstitutionelle Zusammenarbeit vor Ort in den von den beteiligten Parteien eingesetzten Koordinierungsgremien.¹¹³⁶ Nicht nur für die Union im Gesamten, sondern auch für den Bürger im Einzelnen müssen die zu entwickelnden und zu verbreitenden Botschaften von „vorrangiger“ Bedeutung sein.¹¹³⁷

¹¹³¹ KOM (2002) 350 endg, 5

¹¹³² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 10. Dezember 2002: „Die Informationstätigkeiten der Organe der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten sollten mit den betreffenden Mitgliedstaaten wirksam abgestimmt werden.“

¹¹³³ Die übrigen Organe und Einrichtungen der Europäischen Union können als Beobachter teilnehmen. Die Gruppe tritt mindestens zweimal jährlich zusammen, KOM 2002 (350) endg, 22

¹¹³⁴ Abstimmung 10. April 2003 (Intensivierung der institutionellen Zusammenarbeit und Entwicklung einer gemeinsamen Strategie)

¹¹³⁵ KOM (2002) 350 endg, 25

¹¹³⁶ KOM (2002) 350 endg, 26

¹¹³⁷ Die Kommission legte ausdrücklich Wert auf ihre „Federführung“, KOM 2002 (350) endg, 24

5.2.1.1 Vorrangige Informationsthemen (PRINCE)

Als Budgetlinie und nicht als Kommunikationsinstrument „kanalisierten“ die PRINCE-Programme finanzielle Mittel für fokussierte Informationsflüsse.¹¹³⁸ In der Mitteilung vom 2. Juli 2002 standen die **Erweiterung**¹¹³⁹, die **Zukunft der Union**¹¹⁴⁰ und die Entwicklung eines Raums der **Freiheit**, der **Sicherheit** und des **Rechts**¹¹⁴¹ als drei vorrangige Informationsthemen im Mittelpunkt der Tätigkeit der Kommission. Damit die Kommission noch besser auf die Anliegen der Unionsbürger eingehen kann, wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat im Jahr 2004 noch „Die Rolle der Europäischen Union in der Welt“ als viertes PRINCE-Thema festgelegt.¹¹⁴²

5.2.2 Bündelung der verfügbaren Mittel

5.2.2.1 Partnerschaft und Dezentralisierung

Die Nutzung der Ressourcen erfuhr im Zusammenhang mit der Mitteilung vom 2. Juli 2002 in Form eines **Memorandum of Understanding** eine Dynamisierung für die Partnerschaft der Mitgliedstaaten sowie der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Die wichtigsten Träger der Informations- und Kommunikationsstrategie der EU wurden in diesem **Referenzdokument** für das beiderseitige politische Engagement der Mitgliedstaaten und der

¹¹³⁸ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 161

¹¹³⁹ Die von der Kommission festgelegte Strategie zur Erweiterung sollte hierdurch ergänzt werden, um den nach Meinung der Kommission legitim bestehenden Anspruch der Kandidatenländer auf den EU-Beitritt zu definieren, die Anstrengungen dieser Länder zur Übernahme des *Acquis Communautaire* deutlich zu machen und immer wieder aufs Neue den letztlich wirtschaftlichen und politischen Gesamtnutzen zu betonen, KOM (2002) 350 endg, 14

¹¹⁴⁰ Wie eine Studie vom Mai 2002 schon für die Kommission „schmerzhaft“ deutlich gemacht hatte, besteht bei den Bürgern ein vielfaches Unkenntnis der Arbeitsweise der Europäischen Union und notwendiger Reformen, KOM (2002) 350 endg, 15

¹¹⁴¹ Hier sollten die Themen Zuwanderung, Menschenrechte und Unionsbürgerschaft im Vordergrund stehen, KOM 2002 (350) endg, 15

¹¹⁴² Europa kann eine wesentliche Rolle bei der Kontrolle und Regulierung der Globalisierung spielen. Kritische Ansichten und „Gefühle“ der Bevölkerung zum Thema Globalisierung sollten durch die Kommunikation der Vorteile multilateraler Handelsverhandlungen, dem Willen zur ausgleichenden Wirkung der Union (Stichworte Nachhaltigkeit und Unterstützung von Entwicklungsländern) und der „starken Stimme einer einigen Union“ entschärft werden, KOM 2002 (350) endg, 16

Gemeinschaftsinstitutionen definiert.¹¹⁴³ Für die Koordinierung der Vorbereitung, Durchführung, Kontrolle und Evaluierung wurde ein aus Vertretern der **drei Vertragspartner**¹¹⁴⁴ bestehendes Koordinierungsgremium geschaffen. Die regionale Dezentralisierung sollte natürlich primär **medienspezifisch** sein, da ja zB im Printbereich Botschaften „formatierter“ formuliert werden müssen als im audiovisuellen Bereich.¹¹⁴⁵ Agieren statt reagieren - die dynamischere Haltung¹¹⁴⁶ sei eine Führungsaufgabe¹¹⁴⁷ mit synergetischen Instrumenten.¹¹⁴⁸

Die interinstitutionelle Gruppe „Information“ sollte die Leitlinien in Information und Kommunikation schaffen und auch deren Durchführung und Koordination bewerten.¹¹⁴⁹ Falls ein Mitgliedstaat die geplanten Ziele nicht übernehmen wolle, müsse es neben der Vereinbarung eines gemeinsamen Aktionsprogramms auch ein eigenständiges geben.¹¹⁵⁰

¹¹⁴³ Die Rolle der Informationsnetze und Verbindungsstellen sollte klar für den regelmäßigen Informationsfluss auf nationaler Ebene definiert und die Informationskorrespondenten eines jeden Mitgliedstaates systematisch vernetzt sein, KOM (2002) 350 endg, 26

¹¹⁴⁴ Europäische Kommission, Europäisches Parlament und nationale Regierung

¹¹⁴⁵ KOM (2002) 350 endg, 25

¹¹⁴⁶ Gestärkt durch einen „Multiplikatoreffekt der Ressourcen, der Verbreitungskanäle, des Fachwissens, der Informationsabteilungen und der wichtigsten Ministerien der Mitgliedstaaten“ solle der „Gesichtslosigkeit“ der EU entgegengewirkt werden, KOM (2002) 350 endg, 18

¹¹⁴⁷ Die Kommission selbst stellte diesen Führungsanspruch für sich, sowohl für Koordination als auch Controlling, KOM (2002) 350 endg, 19

¹¹⁴⁸ Eurobarometer, Europa-Internetseite, Europe Direct, EbS etc, KOM (2002) 350 endg, 20

¹¹⁴⁹ Va PRINCE-Programm, KOM (2002) endg, 23

¹¹⁵⁰ KOM (2002) 350 endg, 25

**ERARBEITUNG EINER BOTSCHAFT ÜBER
DIE ERWEITERUNG AUS DER PERSPEKTIVE DER
EUROPÄISCHEN UNION: EIN BEISPIEL
ENDGÜLTIGE BOTSCHAFTEN**

↑ ↑ ↑

TEST DER BOTSCHAFT
IN DEN KONTROLLGRUPPEN IN DEN
MITGLIEDSTAATEN

↑

ERARBEITUNG DER BOTSCHAFT

Chancen: größere Märkte für die
künftigen Generationen usw.

Sicherheit: Stabilität durch Solidarität

Wohlstand: mehr Märkte und
Arbeitsplätze usw.

↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑

**CHANCEN, SICHERHEIT,
WOHLSTAND**

↑ ↑ ↑ WERTE ↑ FILTER ↑ ↑ ↑

↑

ANLIEGEN DER BÜRGER
UND ERGEBNISSE DER BEI DEN
KONTROLLGRUPPEN
DURCHGEFÜHRTEN UMFragen
(Eurobarometer)

**ARBEITSPLATZVERLUST,
SINKENDER WOHLSTAND,
EINWANDERUNG**

↑

THEMA – **ERWEITERUNG**¹¹⁵¹

¹¹⁵¹ KOM (2002) 350 endg, 30

**ERARBEITUNG EINER BOTSCHAFT ÜBER
DIE ERWEITERUNG AUS DER PERSPEKTIVE DER
KANDIDATENLÄNDER: EIN BEISPIEL
ENDGÜLTIGE BOTSCHAFTEN**

↑ ↑ ↑

TEST DER BOTSCHAFT
IN DEN KONTROLLGRUPPEN IN DEN
KANDIDATENLÄNDERN

↑

ERARBEITUNG DER BOTSCHAFT
Chancen: Festigung der Demokratie usw.
Sicherheit: Stabilität durch Solidarität,
Achtung der persönlichen und nationalen
Identität

Wohlstand: fairer Wettbewerb usw.

↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑ ↑

CHANCEN, SICHERHEIT, WOHLSTAND

↑ ↑ ↑ WERTE ↑ FILTER ↑ ↑ ↑

↑

ANLIEGEN DER BÜRGER
UND ERGEBNISSE DER BEI DEN
KONTROLLGRUPPEN
DURCHGEFÜHRTEN UMFragen
(EUROBAROMETER)

**ANGST VOR WETTBEWERB,
BÜRGER ZWEITER KLASSE,
IDENTITÄT**

↑

THEMA – **ERWEITERUNG**¹¹⁵²

¹¹⁵² KOM (2002) 350 endg, 31

5.2.2.2 Reaktionen

Am 10. Dezember 2002 wurde diese Strategie vom Rat offiziell gebilligt. Der Rat erklärte sich mit den Informationsthemen einverstanden, regte aber noch größere Anstrengungen auf dem Gebiet der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) an, ebenso sollte noch mehr auf Fragen des täglichen Lebens (zB Lebensmittelsicherheit) Bezug genommen werden.¹¹⁵³

Wesentlich kritischer äußerte sich am 21. November 2002 der Ausschuss der Regionen, der die nicht genügende Berücksichtigung der Rolle der Medien beklagte (unter bewusster Verwendung dieses Wortes) und auch darüber hinaus relativ scharfe Kritikpunkte und Forderungen äußerte: In der Diskussion über die Zukunft Europas sei die Erweiterung nicht ausreichend verankert, die Arbeit des Konvents sowie der Mehrwert der Strukturfonds und der Gemeinsamen Agrarpolitik sei vernachlässigt berücksichtigt und außerdem müsse der Ausschuss zur starken regionalen Vertretung als vollwertiges Mitglied an der interinstitutionellen Gruppe Information beteiligt werden.¹¹⁵⁴

Wesentlich positiver reagierte am 10. April 2003 das Europäische Parlament¹¹⁵⁵: Durch die regelmäßigen niedrigen Beteiligungen bei den Wahlen zum Europaparlament besonders direkt betroffen, legte dieses großen Wert auf eine offensive Informationspolitik zur selbstbewussten Betonung gemeinsamer europäischer Werte wie Demokratie, Pluralismus, Sicherheit, Solidarität, Chancengleichheit und sozialen Zusammenhalt. Kritisch äußerte es sich aber über die „unzureichende kurz- und mittelfristige finanzielle und budgetäre Vorausschau für eine echte Informationspolitik“ und fordert noch weitere Rationalisierungs- und Einsparungsmaßnahmen in der Verwaltung.¹¹⁵⁶

Die insgesamt positiven und wohlwollenden Reaktionen waren eine wesentliche Grundlage für die Barroso Kommission, im Jahr 2005 Kommunikation zu einem **strategischen Ziel** ihrer Amtszeit zu machen und sie als eigenständige Politik anzuerkennen.

¹¹⁵³ Bulletin Rat, EU 12-2002, Ziff 1.8.1.

¹¹⁵⁴ Bulletin AdR, EU 11-2002, Ziff 1.8.1

¹¹⁵⁵ Grundlage: Berichte *Bayona* und *Adreasen*

¹¹⁵⁶ Bulletin EP, EU 4-2003, Ziff 1.8.1.

5.2.3 Bewertung

Wichtig für die Weiterentwicklung der **Informations- und Kommunikationsstrategie** der EU zu Beginn des 21. Jahrhunderts war die Priorität auf höchster politischer Ebene. Die Erweiterung der Union machte die Notwendigkeit der Konzepte der Partnerschaft und Dezentralisierung deutlich, ohne eine neue enge Anbindung an die Nationalstaaten zu kreieren. Ebenso hing die Entwicklung eines besseren Bildes der EU in der Öffentlichkeit davon ab, welche Ressourcen dafür aufgewendet werden. Aus der Sicht der Kommission ging es einerseits um eine Stärkung der **Initiativ-, Koordinierungs- und Programmierungsrolle** der Zentrale und andererseits um eine klarere Festlegung der Aufgaben der Vertretung gemäß den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln.¹¹⁵⁷ Als „bottom up“-Organisation kann die EU aber nur das tun, was die Mitgliedstaaten ihr erlauben. Nur ein europäisches „feelgood“ mit Bürgerpartizipation wird eine ähnliche Emotionalität, wie sie uns einfach an den USA fasziniert – auch wenn wir das nicht gerne zugeben –, ermöglichen. Zum Zeitpunkt der Mitteilung fielen die drei großen nationalen Informations- und Dokumentationszentren in Paris, Lissabon und Rom sowie regionale in Saloniki, Neapel und Berlin, 142 Info-Points, 134 Foren für den ländlichen Raum, 328 europäische Dokumentationszentren (EDZ), 72 europäische Referenzzentren und 24 Depositarbibliotheken in die Zuständigkeit der GD Press¹¹⁵⁸, zusätzlich unterstützt durch 550 Referenten des „Team Europe“. Dieses Netz von über 1300 „Einheiten“ müsste noch ausgebaut werden, sodass die EU im Jahr 2020 stolz auf mehrere tausend Zentren blicken kann, in enger Kooperation mit den Verbindungsstellen der Mitgliedstaaten und den lokalen Gebietskörperschaften.

5.3 Aktionsplan 2005

Das Jahr 2005 war ein aktives Jahr für die Kommunikationspolitik der EU. Sowohl der „Aktionsplan 2005“ als auch der „Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion“

¹¹⁵⁷ KOM (2002) 350 endg, 29

¹¹⁵⁸ KOM (2002) 350 endg, 26

ließen ein großes Engagement für den Wunsch nach einer besseren Öffentlichkeitsarbeit erkennen.¹¹⁵⁹

Das Hauptziel des „Aktionsplans für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa“ vom 20. Juli 2005 war eine **wirksame Europa-Kommunikation** durch moderne und dienststellenübergreifende Arbeit innerhalb der Kommission und eine wirksame und schlagkräftige Organisation durch optimale Verwendung der Human- und Finanzressourcen sowie der Kommunikationsmitteln, da durch mangelnde Koordinierung und Planung die Kommunikationstätigkeit „ständig fragmentiert“ wurde.¹¹⁶⁰

5.3.1 Strategische Grundsätze

1. **Zuhören**¹¹⁶¹
2. **Kommunizieren**¹¹⁶²
3. **Regionalisieren**¹¹⁶³

Klare Kommunikationsprioritäten durch präzise **Kerninformationen** sollten Streuverluste verhindern. Eine zentrale Rolle kam der neu zu gründenden **Generaldirektion „Kommunikation“** zu, die auch die verschiedenen PR-Referate der einzelnen Generaldirektionen effizient vernetzen sollte. Zellenartige Pilotprojekte direkt in den Vertretungen der Kommission in den Nationalstaaten sollten eine rasche regionalisierte Umsetzung in Einzelfällen gewährleisten. Durch eine bessere Verwendung der Kommunikationsmittel (vom Fernsehspot über die Homepage bis hin zur erweiterten Schulung und Einstellung von Kommunikationsfachleuten) sollten die spürbaren Vorteile der EU beschrieben werden.¹¹⁶⁴ „Gesicht“ dieser Initiative war

¹¹⁵⁹ Im Ringen um die „Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa“ am 18. Juni 2005 forderten die Staats- und Regierungschefs eine „Zeit der Reflexion“ vor dem negativen Ausgang der Referenden zur Europäischen Verfassung in Frankreich und den Niederlanden.

¹¹⁶⁰ SEC (2005) 985 endg, 4

¹¹⁶¹ Unter dem Motto „Dialog ist keine Einbahnstraße“ sollte nicht nur eine einseitige Information seitens der EU-Organe erfolgen, sondern die Kommission solle auch die Meinungen der Bürger hören, SEC (2005) 985 endg, 4

¹¹⁶² „Tu Gutes und rede darüber“ – die Leistungen der EU und ihre direkten Auswirkungen auf den Alltag müssen in einer für den Bürger verständlichen und nachvollziehbaren Weise nahe gebracht werden, SEC (2005) 985 endg, 4

¹¹⁶³ Die „lokalen Zielgruppen“ müssen über demografische, nationale und lokale Bedürfnisse definiert und bedient werden, SEC (2005) 985 endg, 5

¹¹⁶⁴ SEC (2005) 985 endg, 5

damals die neu ernannte „Vizepräsidentin für Institutionelle Beziehungen und Kommunikationsstrategie“ Margot Wallström, die auch die Gruppe der für Kommunikation und Programmplanung zuständigen Kommissionsmitglieder mittels einer „Kommunikationsagenda“ steuern sollte, eingehend auf aktuelle „Kommunikationsanlässe“.¹¹⁶⁵

Ein wichtiger Schlüssel für diesen Veränderungsprozess wurde nicht nur in der GD Kommunikation per se gesehen, sondern auch in den einzelnen **PR-Referaten** der Generaldirektionen¹¹⁶⁶, um in gemeinsamer Anstrengung ein erneuertes externes Kommunikationsnetzwerk zu schaffen.

5.3.2 ECN (External Communication Network)

1. **Einheitliches Erscheinungsbild:** Durch die Vereinigung der Kommunikationszentren „unter einem Dach“ und die Umsetzung in sämtlichen Informationsmaterialien und Werbemitteln sollte mittels eines klaren, unverwechselbaren und repetitiven Erkennungsfaktors eine einheitliche öffentliche Wahrnehmung vermittelt werden.
2. **Dialog und Transparenz:** Durch die Veröffentlichung von Konsultationen sollte eine größere Transparenz und eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit bewirkt werden.
3. **Einbeziehung kommunikationsbezogener Aspekte bei der Ausarbeitung politischer Maßnahmen:** Bereits bei der Ausarbeitung und in der Entwicklungsphase politischer Maßnahmen sollten Kommunikationsaspekte berücksichtigt und somit eine Art „Kommunikationsreflex“ entwickelt werden. Eine Absage wurde auch dem „Eurojargon“ erteilt, der sogar als „verwirrend, kompliziert und zu elitär“ bezeichnet wurde.
4. **Verstärkte Professionalität der Kommissionsbediensteten:** Als die wichtigsten „Botschafter“ sollten die Bediensteten der Kommission die Arbeit der EU in der Öffentlichkeit in den „richtigen Kontext“ rücken.¹¹⁶⁷

¹¹⁶⁵ SEC (2005) 985 endg, 6

¹¹⁶⁶ Aufrechterhaltung eines ständigen Kontaktes zum Dienst des Sprechers, Berücksichtigung kommunikationsbezogener Aspekte politischer Initiativen vom Zeitpunkt der Vorbereitung an, Versorgung der Vertretungen und Delegationen mit Informationsmaterial für die regionale und lokale Fachpresse sowie Entwürfe neuer Kommunikationspläne, SEC (2005) 985 endg, 6

¹¹⁶⁷ SEC (2005) 985 endg, 7f

5.3.3 Neue Generaldirektion Kommunikation

Um dem Kommunikationsgedanken der Kommission am Anfang des neuen Jahrtausends besonderen Wert zu verleihen, wurde die Generaldirektion „Presse und Kommunikation“ in **Generaldirektion „Kommunikation“** umbenannt, die mit einem eigenen „Planungs- und Koordinierungsteam“ die Prioritäten entsprechend der **Kommunikationsagenda** ausarbeiten sollte.¹¹⁶⁸ Zweifellos könne diese Generaldirektion „Kommunikation“ nicht jeden Bürger erreichen, aber durch Eurobarometer- und andere Umfragen, umfassende Datenbanken, effektive Nachhaltigkeitsprüfungen sowie genaue Untersuchungen der Zielgruppen sollte ein grundsätzlicher „Anhörungsprozess“ bewirkt werden, dessen Feedback die Grundlage für die Entwicklung der Inhalte der Kommunikationsprioritäten darstellt. Die Einrichtung einer eigenen Bewertungsfunktion mit speziellen Instrumenten und Qualitätsstandards sollte daraufhin die Wirksamkeit, das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Relevanz prüfen.¹¹⁶⁹

5.3.4 Dienst des Sprechers

Ein eigener „**Sprecher**“ für die Mitteilungen der politischen Prioritäten der Kommission an die Medienvertreter und die Festlegung einer Nachrichtenagenda (basierend auf Schlagzeilen) für EU-Korrespondenten in Brüssel und anderen Städten sollte eine bessere Reaktion auf Medienanfragen bewirken und in einer klaren „Gegendarstellungsfunktion (rebuttal function)“ auch Falschmeldungen richtig stellen.¹¹⁷⁰

5.3.5 Vertretungen

Als offizielle Vertreter der Kommission kommt den **Vertretungen** eine besondere Schlüsselrolle zu: Die Mitteilung an die Kommission vom 20. Juli 2005 spricht in einer meines Erachtens „emotionalisierten“ Art davon, dass „aufmerksam zugehört werden

¹¹⁶⁸ SEC (2005) 985 endg 8

¹¹⁶⁹ Inklusive Erklärung und Entwicklung der Inhalte, SEC (2005) 985 endg, 9

¹¹⁷⁰ SEC (2005) 985 endg, 9

muss“.¹¹⁷¹ Ich sehe darin durchaus einen positiven Ansatz. Durch das Eingehen auf die lokalen, regionalen und nationalen Gegebenheiten des Landes¹¹⁷², bis hin zur Einrichtung eigener Regionalbüros, abhängig von der Größe des Landes, sollten die Vertretungen in enger Zusammenarbeit mit den Informationsbüros des Europäischen Parlaments „zuhören, Bericht erstatten, kommunizieren und zuwenden“¹¹⁷³:

Optimale Nutzung der Bekanntheit der Kommissionsmitglieder (Kontakte zu Regionalmedien und Projektbesuche), „agieren, auftreten und sprechen im Namen der Kommission“ (die Leiter der Vertretungen und die Pressereferenten „fungieren als Sprecher unter der Federführung des Dienstes des Sprechers“, insbesondere auch bei der in Bezug auf EU-Themen häufig auftretenden Falschmeldungen, wobei Inhalte und Reaktion an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden sollen), **Unterstützung der Kommunikationsagenda** bei jenem Thema, das in dem betreffenden Mitgliedstaat gerade von Interesse ist, **Organisation nationaler Kommunikationsmaßnahmen** (wenn EU-Themen Teil einer nationalen Debatte sind) sowie Verwendung der Hilfsmittel und Netzwerksysteme in Anpassung an die nationalen Bedürfnisse und unter Verwendung der **Landessprache**.¹¹⁷⁴

Die Kommission schloss sich auch dem allgemein vorherrschenden Ziel der Verwaltungsvereinfachung an, indem Standardverfahren, Rahmenverträge, Ausschreibungen und die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen neu überprüft und organisiert werden sollten.¹¹⁷⁵

5.3.6 Bessere Verwendung der Hilfsmittel

Die Kommission war aber auch der Ansicht, dass man das Rad nicht ständig neu erfinden müsse, weswegen eine straffere und effektivere Nutzung der Kommunikationsmittel sowie eine bessere Bewerbung derselben urgiert wurden. Bei den **Audiovisuellen Diensten** stand der „Traum“ eines EU-Parlamentskanals im Vordergrund. Ziel der Kommission war auch die bessere Vernetzung nationaler und supranationaler Rundfunksender. Wichtig war der Betrieb der TV-Nachrichtenagentur

¹¹⁷¹ In concreto ist damit die präzise Information über die Ansichten der Regierung und Zivilgesellschaft zu verstehen, SEC (2005) 985 endg, 10

¹¹⁷² Va in der jeweiligen Landessprache, SEC (2005) 985 endg, 10

¹¹⁷³ Ermittlung der Zielgruppen und Verständnis des Landes, SEC (2005) 985 endg, 11

¹¹⁷⁴ SEC (2005) 985 endg, 11

¹¹⁷⁵ SEC (2005) 985 endg, 11

der EU „Europe by Satellite“ (EbS).¹¹⁷⁶ Stolz hielt die Kommission in ihrer Mitteilung fest, dass die **EU-Website „Europa“** die „weltweit größte öffentlich zugängliche Website“ ist.¹¹⁷⁷ Eine eigene Nachrichtenseite für aktuelle Schlagzeilen und zur Darstellung der Kommunikationsprioritäten der EU sowie eine Reihe allgemeiner Webseiten für junge Menschen und andere Zielgruppen sollten die breite Öffentlichkeit erreichen, ergänzt durch themenspezifische Seiten für Fachleute. Die Verantwortung hierfür sollte ein von der GD Kommunikation ernannter **„Redakteur für Europa“** tragen.¹¹⁷⁸ „Weniger ist mehr“ – mit aus Marketingkreisen bekannten Worten ging die Kommission in dieser Mitteilung ihre **Publikationen** an. Ein „Redakteur für Veröffentlichungen“ sollte in starker Kooperation mit dem Amt für amtliche Veröffentlichungen weitere Synergien zwischen Themen und Generaldirektionen schaffen.¹¹⁷⁹ Die Kommission betonte die Wichtigkeit des gebührenfreien Telefondienstes **„Europe Direct“** als europäisches Kommunikations-„Tool“. *Michael Brüggemann* nannte dieses Label die „Tuchführung mit den Bürgern“.¹¹⁸⁰

Die an den Hochschulen angesiedelten Europäischen Dokumentationszentren, das Netz unabhängiger Referenten „Team Europe“ und die drei großen Informationszentren in Lissabon, Paris und Rom sollten langfristig ganzheitlich vernetzt werden.¹¹⁸¹ Unstrittig war, dass die jährlich beinahe 50000 **Besucher** das Image der Kommission maßgeblich in der direkten Kommunikation und „Erzählung zuhause“ mitprägten. Der Presseraum des Berlaymont-Gebäudes am Place Schuman sollte für direkte Diskussionen der Kommissionsmitglieder mit Journalisten, nationalen und lokalen Politikern, Vertretern der Zivilgesellschaft, Pädagogen, Studenten, Schülern etc. genutzt werden.¹¹⁸² Es bestand ein ungebrochenes Interesse an Schulungen für Journalisten zu EU-Angelegenheiten. Diese Nachfrage sollte durch weitere Fortbildungsprogramme, Veranstaltungen für lokal und regional

¹¹⁷⁶ Die GD Kommunikation ist verantwortlich für den Know How-Transfer an Mitarbeiter von Rundfunksendern und für die Organisation regelmäßiger informeller Treffen von Entscheidungsträgern der EU, Vertretern der Zivilgesellschaft sowie Radio- und Fernsehjournalisten, SEC (2005) 985 endg, 12

¹¹⁷⁷ Selbstkritisch und in technischer Innovationsfreude will sie aber die „Navigation erleichtern“ und für eine leistungsstarke Suchmaschine sorgen, SEC (2005) 985 endg, 17

¹¹⁷⁸ SEC (2005) 985 endg, 13

¹¹⁷⁹ SEC (2005) 985 endg, 13

¹¹⁸⁰ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 159

¹¹⁸¹ SEC (2005) 985 endg, 13

¹¹⁸² SEC (2005) 985 endg, 13

tätige Journalisten und die Möglichkeit eines Praktikumsplatzes für angehende Journalisten bei der Kommission befriedigt werden.¹¹⁸³

5.3.7 Bewertung

Der Kommission war bewusst, dass eine effektive Kommunikation **personen- und kostenintensiv** ist. „Die Schlussfolgerung, dass die Kommission aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen nichts ausrichten kann, wäre verfrüht“, meinte später *Michael Brüggemann*: Obwohl nur „ein Promille“ des gesamten EU-Budgets der Kommunikation zugewiesen sei und auch die Beamten nicht immer die größten PR-Experten seien, wäre nun inzwischen zumindest ein „elaborierter Werkzeugkasten an Kommunikationsinstrumenten“ vorhanden.¹¹⁸⁴ Diese Ausgaben müssen zur Transparenz für die Bürger Europas laufend einer qualitativen und quantitativen Bewertung sowie einem Screening unterzogen werden. Eine Reorganisation sowie breitere Umstrukturierung ihrer Direktionen in der Zentrale, die Einstellung von Fachleuten als Vertragsbedienstete und eine pilotprojekttechnische Mittelumschichtung sollte das Zeichen der Anerkennung der Kommunikation als inhärenter Kostenfaktor sein.¹¹⁸⁵

5.4 Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion

„Zeit der Reflexion“ – das war der Geist der Erklärung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs vom 18. Juni 2005 zur „Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa“.¹¹⁸⁶ Demokratischer, transparenter, handlungsfähiger, stärker – bekannte Schlagworte paneuropäischer Modernisierung, stetes Ziel der EU-

¹¹⁸³ SEC (2005) 985 endg, 14

¹¹⁸⁴ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 164

¹¹⁸⁵ Forscher Schlusssatz der Mitteilung: „Es reicht nicht aus, ein Gesetz zu verabschieden. Es muss in der Sprache, die die Bürger verstehen, kommuniziert werden“, SEC (2005), 985 endg, 14

¹¹⁸⁶ KOM (2005) 494 endg, 2

Institutionen, notwendig nach verheerenden Eurobarometer-Umfragen.¹¹⁸⁷ Die gemeinsame Verfassung war nach Ablehnung durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden zu dem Zeitpunkt unverwirklicht¹¹⁸⁸ und die Kommission war sich bewusst, dass diese zum damaligen Zeitpunkt nicht mehr zu retten war. Der Plan D war die Zwischenstufe zwischen dem Aktionsplan für Europa¹¹⁸⁹, der nur ein paar Monate davor formuliert worden war, und dem Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik.¹¹⁹⁰ Emotionalisiert und deutlich stellte die Kommission klar: „Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Organe der Europäischen Union müssen aufhören, sich gegenseitig die Schuld zuzuschreiben.“¹¹⁹¹ Die Zivilgesellschaft, die Sozialpartner, die nationalen Parlamente, die politischen Parteien, junge Menschen und Minderheiten sollten Europa positiv und kritisch analysieren. Reflektieren, zuhören, agieren, heraus aus der Sackgasse, an diesem Strang wollte die Kommission in einer supranationalen Kraftanstrengung ziehen.

5.4.1 Anregung einer umfassenderen öffentlichen Diskussion

Als Initiative auf Gemeinschaftsebene, partnerschaftlich innerhalb der Organe und Institutionen der EU, sollte mit einer Reihe von Maßnahmen die öffentliche Diskussion umfassend angeregt¹¹⁹² und die Bürgerbeteiligung am demokratischen Leben gefördert werden¹¹⁹³: Besuche von Kommissionsmitgliedern in den Mitgliedstaaten¹¹⁹⁴, Nutzung von Europe-Direct-Zentren für regionale

¹¹⁸⁷ Bei Umfragen im Sommer 2006 wurde die Mitgliedschaft in der EU zwar noch von 54% befürwortet, aber nur noch 47% der Befragten standen der EU positiv gegenüber. 53% der Bürger glaubten nicht, dass ihre Stimme in der Europäischen Union zählt. Gleichzeitig wünschten sich aber 49% eine bedeutendere Rolle und nur 14% ein geringeres Engagement in wichtigen Politikbereichen, KOM (2005) 494 endg. 3

¹¹⁸⁸ Die Kommission sprach klar aus, dass der Plan D keine „Rettungsmaßnahme für die Verfassung“ sei, KOM 2005 (494) endg. 2

¹¹⁸⁹ Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa, SEC (2005) 985

¹¹⁹⁰ Siehe Kapitel 5.5 Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik

¹¹⁹¹ KOM (2005) 494 endg. 3

¹¹⁹² Wobei auch hier wieder an Themen die „wirtschaftliche und soziale Entwicklung Europas“, die „Wahrnehmung Europas und seiner Aufgaben“ und „Die Grenzen Europas und Europas Rolle in der Welt“ im Vordergrund stehen sollten, KOM (2005), 494 endg. 6

¹¹⁹³ Als Vorbild für andere Mitgliedstaaten nannte die Kommission das Nationale Forum in Irland oder die Plattform für Europa in Spanien, KOM (2005) 494 endg. 5

¹¹⁹⁴ Um die Intensität des persönlichen Auftritts von Kommissionsmitgliedern zu steigern, sollte nicht nur der nationale Kommissar, sondern auch die Vizepräsidentin persönlich die Länder bereisen und Regierungen, nationale Parlamente, Unternehmen und Gewerkschaftsführer, Studenten sowie regionale und kommunale Behörden treffen, KOM (2005) 494 endg. 8

Veranstaltungen¹¹⁹⁵, Verfügbarkeit der Kommissionsmitglieder für die nationalen Parlamente¹¹⁹⁶, Bürgerfreundliche Vertretungen¹¹⁹⁷, Europäischer Runder Tisch für Demokratie¹¹⁹⁸ sowie Europäische „Goodwill Ambassadors“.¹¹⁹⁹

5.4.2 Förderung der Bürgerbeteiligung am demokratischen Leben

Durch den Plan D sollte ein wirksameres Anhörungsverfahren gefördert werden¹²⁰⁰, europäische Bürgerprojekte unterstützt¹²⁰¹, die Transparenz gestärkt¹²⁰² und die Wahlbeteiligung erhöht werden.¹²⁰³

5.4.3 Mittel zur Durchsetzung

Die Kommission sah Plan D als „Instrument des Zuhörens und des Dialogs“, der „Lehren aus den Sorgen der Bürger ziehen müsse“: Besondere Eurobarometer-Umfragen sollten die Stimmungsentwicklungen vermehrt messen und damit eine effizientere Reaktion auf Bürger-Atmosphäre schaffen. Zu Beginn des Jahres 2005 wurden über die Haushaltslinie PRINCE¹²⁰⁴ 9 Millionen Euro bereitgestellt, während

¹¹⁹⁵ Das dezentrale Netz lokaler EU-Informationsrelais in Partnerschaft mit regionalen und kommunalen Trägereinrichtungen ist entscheidende Unterstützung für alle Institutionen der EU vor Ort.

¹¹⁹⁶ Die nationalen Parlamente spielen eine wichtige Rolle in ihrer Kontrollfunktion für die Beschlussfassung der nationalen Regierungen zu europäischen Fragen und sollten dementsprechend als Schnittstelle zwischen dem „Volk“ und der Kommission in persönlicher Begegnung betreut werden.

¹¹⁹⁷ Als „Aushängeschild“ der Kommission sind die Vertretungen ja in jedem Mitgliedstaat präsent, werden aber nicht ausreichend wahrgenommen, KOM (2005) 494 endg, 8

¹¹⁹⁸ Durch grenzüberschreitende Diskussionen zur „Förderung einer aktiven Bürgerschaft sowie der Stärkung des Bewusstseins für den Prozess des europäischen Einigungswerkes“ wollte die Kommission junge Leute erreichen, KOM (2005) 494 endg, 9

¹¹⁹⁹ Nach dem Vorbild der Vereinten Nationen sollen bekannte Persönlichkeiten aus dem Kultur-, Geschäfts- oder Sportleben bei offenen Veranstaltungen, Workshops und allgemeinen Diskussionen über entscheidende europäische Themen oder Programme wie Bildung, Armutsbekämpfung, Wahlbeteiligung oder Forschung und Entwicklung ehrenamtlich die EU vertreten, KOM (2005) 494 endg, 9

¹²⁰⁰ Nach großer Zunahme der Anhörungen durch Grün- und Weißbücher und Internet-Befragungen wollte die Kommission die Rückmeldungen von Bürgern, Verbrauchern und Unternehmern noch effizienter sammeln, KOM (2005) 494 endg, 10

¹²⁰¹ Programm „Bürger für Europa“ und regionale Bürgerkonvente als Hauptziel zur Förderung der aktiven Unionsbürgerschaft, KOM (2005) 494 endg, 10

¹²⁰² Hier verwies die Kommission nicht uneigennützig auf ihre eigenen Transparenzinitiativen, KOM (2005) 494 endg, 10

¹²⁰³ Es ist ja nicht nur die europäische Ebene: Auch national und kommunal gehen überall die Wahlbeteiligungen zurück, was die Legitimität der demokratischen Politik im Allgemeinen schwächt. Auch durch neue Technologien sollte die Wahlbeteiligung erhöht werden, KOM (2005) 494 endg, 11

¹²⁰⁴ Debatte über die Zukunft Europas, Haushaltslinie 250302

des Ratifizierungsprozesses noch einmal 6 Millionen. Denselben Betrag sollte das Europäische Parlament nochmals über PRINCE bereitstellen.¹²⁰⁵

5.4.4 Reaktionen

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßte Plan D und empfahl die weitere Verwendung der „open space“-Methode, dh auch strukturinterne offene Diskussionsforen, die zwar die „Kommunikationsprobleme der Europäischen Union nicht lösen“, aber einen verbesserten Beratungsmechanismus in Gang setzen sollten.¹²⁰⁶

Zahlreiche andere Institutionen äußerten sich gleichzeitig über Plan D und das unmittelbar darauffolgende Weißbuch.¹²⁰⁷

5.5 Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik

Im Februaranfang 2006 präsentierte die Kommission aufbauend auf den Aktivitäten seit 2005¹²⁰⁸ und den nachfolgenden Jahren (die Generaldirektion Kommunikation¹²⁰⁹ nannte konkrete Ergebnisse der verschiedenen Zielsetzungen im Bereich von Veranstaltungen¹²¹⁰, Unterstützung von Initiativen¹²¹¹, Internet-Foren¹²¹²

¹²⁰⁵ KOM (2005) 494 endg, 12

¹²⁰⁶ Beschluss WSA/2005/1499, 14. Dezember 2005, 3

¹²⁰⁷ KOM (2006) 35 endg

¹²⁰⁸ Aktionsplan SEC (2005) 985 endg, 20. Juli 2005; Plan D, KOM (2005) 494 endg, 13. Oktober 2005, siehe Kapitel 5.3 Aktionsplan 2005 und 5.4 Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion

¹²⁰⁹ GD Kommunikation, Direktion A – Strategie, A.2. Kommunikation: Planung und Prioritäten

¹²¹⁰ So zB in Bezug auf den „Europäischen Runden Tisch für Demokratie“ die Pariser Denkfabrik „À l'écoute des français“ (Themen ua mit den Bereichen Energie oder den Grenzen Europas) oder die Konferenz „Plan D und das Recht der Bürger auf Informationen“ am 7. Juni 2006 im Europäischen Parlament (organisiert „European Citizen Action Service“ ECAS, den „Friends of Europe“, Journalist@YourService und EurActiv.com).

¹²¹¹ „Tomorrow's Europe (Das Europa von Morgen)“ von der vom ehemaligen EU-Kommissionspräsidenten Jacques Delors gegründeten Stiftung Notre Europe (www.notre-europe.eu), „European Citizens Consultations (Anhörung europäischer Bürger)“ von der Fondation Roi Baudouin (www.european-citizens-consultations.eu), „Speak up Europe (Sprich, Europa!)“ des International European Movement (www.europeanmovement.org), „Our message to Europe (Unsere Botschaft an Europa)“ der Deutschen Gesellschaft (www.deutsche-gesellschaft-ev.de), „Radio Web Europe“ von CENASCA 10 (www.cenasca.cisl.it/entra.htm) oder „Our Europe – Our Debate – Our Contributions (Unser Europa – unsere Debatte – unsere Beiträge)“ des Europa Haz Egyesület (www.europeanhouse.hu).

über Kampagnen¹²¹³ bis hin zu beispielhaften Projekten der Vertretungen der Kommission¹²¹⁴ oder „Aktivitäten mit Spaßaspekt“¹²¹⁵) ihr Weißbuch mit dem Ziel der Verringerung der Kluft zwischen der Europäischen Union und den Bürgern. „Kommunikation kann nie von dem abgekoppelt werden, was kommuniziert wird“ - mit dieser Einleitung drückte die Kommission ihr Bewusstsein aus, dass Europa im Zeitalter der Globalisierung für Wohlstand, Solidarität und Sicherheit sorgen müsse.¹²¹⁶ Anregungen erhielt die Kommission durch die Entschlüsse des Europäischen Parlaments zur Umsetzung der Informations- und Kommunikationsstrategie, durch Sachverständige und öffentliche Veranstaltungen.¹²¹⁷ **„Europa hört zu“** war das Motto der **österreichischen Ratspräsidentschaft 2006**, ein Schwerpunkt, auf den die gesamte Kommission setzte: Kommunikation dürfe keine „Brüsseler Angelegenheit“ bleiben, mehr Dialog statt einseitiger Kommunikation, der Bürger und nicht die Institution müsse im Vordergrund stehen. Da sich für den europäischen Bürger die Information hauptsächlich auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene abspielt und die „öffentliche Sphäre“¹²¹⁸ weitgehend eine nationale Sphäre ist, müsse eine „europäische öffentliche Sphäre“ geschaffen werden.

„Die Dinge voranbringen“¹²¹⁹ – mit diesem packenden, fast populistischen Diktum versuchte die Kommission Stimmung und Dynamik in die festgefahrene Image- und Kommunikationsdiskussion zu bringen, und war auch bereit, dementsprechende Geldmittel in die Hand zu nehmen: nicht weniger als 16250000 Euro.¹²²⁰

Fünf Bereiche stellten die Agenda für künftige Maßnahmen dar:

¹²¹² zB die Website „Debate Europe“ (www.europa.eu.int/debateeurope), die am 10. Oktober 2006 sogar den „European eDemocracy Award“ erhielt, SEC (2006) 1553, Anhang 2, 7

¹²¹³ zB „Europäischer Frühling“ mit 7501 Schulen im ersten Halbjahr 2006

¹²¹⁴ zB September 2005-März 2006: Klātienē ar klausītāju (lettisch für: Zusammen mit einem Hörer), das Berliner Radioprogramm „tonart.e-let’s speak about Europe“ oder die Kampagne „Bruxelles sur le terrain (Brüssel vor Ort)“ der regionalen Vertretung in Marseille

¹²¹⁵ zB in Frankreich „L’Europe dans ton quotidien (Europa in Deinem Alltag)“ (Themen aus dem Alltagsleben einer französischen Familie) oder das Rollenspiel für Gymnasien „Dans la peau d’un eurodéputé (In der Haut eines Europaabgeordneten)“; in Österreich wurden fast 50000 Informationsbroschüren "Spielerisch lernen" gedruckt, die Jugendlichen zwischen 10 - 15 Jahren die EU erklären sollte, SEC (2006) 1553, Anhang 2, 14

¹²¹⁶ KOM (2006), 35 endg, 2

¹²¹⁷ zB das Stakeholder-Forum „Die Kluft überbrücken“ vom 8. November 2005 des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses oder die Diskussion der Schlüsselbotschaften für das Weißbuch der Kommission vom 25. November 2005 durch den Ausschuss der Regionen

¹²¹⁸ KOM (2006), 35 endg, 4

¹²¹⁹ KOM (2006), 35 endg, 5

¹²²⁰ Jährliches Arbeitsprogramm betreffend Finanzhilfen und Aufträge im Bereich Kommunikation 2006, 2.1.2.

5.5.1 Festlegung gemeinsamer Grundsätze

Von zentraler Bedeutung waren das Recht auf Information und freie Meinungsäußerung¹²²¹, die Vielfalt der Kulturen sowie die Einbeziehung der Bürger.¹²²² Eine Idee war eine Art Rahmendokument, zB eine Europäische Charta oder ein Europäischer Verhaltenskodex zur Kommunikation, dessen Zweckmäßigkeit, Ziel und Inhalt durch ein webgestütztes Bürgerforum evaluiert wird.

5.5.2 Stärkung der Rolle des Bürgers

Die drei Hauptziele waren die Verbesserung der politischen Bildung¹²²³, die Kontaktintensivierung der Bürger miteinander¹²²⁴ und die Förderung der Kontakte zwischen den Bürgern und den öffentlichen Einrichtungen.¹²²⁵

Der Bürger könne erreicht werden, indem zB Bibliotheken zu digital vernetzten europäischen Büchereien umgestaltet, neue Foren der Begegnung geschaffen und die Besucherprogramme der Institutionen koordiniert, verbessert und ausgeweitet würden.¹²²⁶

5.5.3 Zusammenarbeit mit den Medien und Nutzung neuer Technologien

Die Bemühungen der europäischen Institutionen (Europe by Satellite, die Europahomepage als größtes Webportal der Welt, Informationen über wichtige Entscheidungen in Echtzeit etc) und die Fachkompetenz der über 1000 in Brüssel akkreditierten Journalisten waren unbestritten. Trotzdem spielte Europa in den

¹²²¹ Art 11 Charta der Grundrechte der Europäischen Union:

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

(2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.

¹²²² Informationen sollten über verschiedenste Kanäle, wie die Massenmedien und Technologien (Internet) benutzt werden können, insbesondere auch von Minderheiten, Menschen mit Behinderungen und sonstigen Gruppen, für die es schwieriger ist, an der öffentlichen Sphäre teilzuhaben.

¹²²³ Besondere Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten bieten EU-Programme wie Leonardo, Sokrates, Erasmus oder Jugend in Aktion.

¹²²⁴ Bestehende Initiativen waren zu dem Zeitpunkt zB Plan D, Jugend in Aktion und Kultur.

¹²²⁵ Aktionsplan: SEC (2005) 985 endg, 20. Juli 2005; Europäische Transparenzinitiative, SEC (2005) 1300/6, 9. November 2005

¹²²⁶ KOM (2006), 35 endg, 8

Medien nur eine geringe Rolle und die europäischen Themen wurden immer bruchstückhafter behandelt als nationale Themen.

Das Weißbuch formulierte sechs engagierte Ziele:

1. „Europa ein Gesicht geben“¹²²⁷
2. Berücksichtigung der **nationalen, regionalen und lokalen** Gegebenheiten¹²²⁸
3. **Nutzung neuer Technologien** – Initiative „i2010“¹²²⁹
4. **Europäische Kommunikationspolitik:** Hochwertige Informationen und aktuelles Nachrichtenmaterial für die Medien sollten bereitgestellt, die Zusammenarbeit mit den Rundfunkanstalten und Medienunternehmen vertieft, neue Kontakte zu regionalen und lokalen Kommunikationssystemen hergestellt und neue Technologien proaktiv eingesetzt werden.¹²³⁰
5. Verfügung über **optimierte Kommunikationsinstrumente und Kapazitäten:** Durch den Ausbau von „Europe by Satellite“ sollten die Medien hochwertige audiovisuelle Inhalte gut verarbeiten können, und ein europäisches Fortbildungsprogramm für öffentliche Kommunikation sollte die Bediensteten der europäischen Institutionen und der nationalen Behörden für Kommunikation und Medientechnologien schulen.¹²³¹
6. **Europäischer Runder Tisch für Demokratie:** Wie in „Plan D“ angeregt, sollten Initiativen zur Überbrückung der „digitalen Kluft“ gesetzt werden.¹²³²

Fernsehen, Hörfunk, Produktionsfirmen, Internet etc waren potenziell Begünstigte für die Durchführung von Projekten, die eine bessere Optik der Arbeit der Kommission bewirken sollten, wobei als Kriterien va die Relevanz und der allgemeine Nutzen des

¹²²⁷ Um dem Mangel an klarer öffentlicher Identität zu begegnen, müssten die EU-Institutionen verstärkt für eine „menschliche Dimension“ sorgen, KOM (2006) 35 endg, 10

¹²²⁸ Grundsätzlich müsste dieser Bereich natürlich durch die nationalen und lokalen Politiker und Gremien abgedeckt werden, doch es müsse ein direkter Bezug zwischen Brüssel und der Region hergestellt werden.

¹²²⁹ Ziel dieser Initiative war die „Überbrückung der Kluft zwischen denen, die an der Informationsgesellschaft teilhaben, und denen, die keinen Zugang dazu haben.“ Dies betraf va die einzelnen europäischen Regionen, KOM (2006) 35 endg, 11

¹²³⁰ 11250000 Euro für audiovisuelle Koproduktionen sowie Studien, Umfragen und einschlägige Datenbanken und 5000000 Euro für Produktion sowie gleichzeitige, mehrsprachige Ausstrahlung von TV-Informationssendungen über die Europäische Union.

¹²³¹ Laut Jahresprogramm 2006 sollten sich die Nachrichtensendungen, Reportagen, Magazine, Interviews, Live-Übertragungen, Diskussionen, Sendungen über aktuelle Fragen, Hintergrundberichte und thematische Analysen über die neuesten politischen Entwicklungen in der Europäischen Union, das Zeitgeschehen, die Rolle und Politik der EU-Institutionen, das Leben in den Ländern Europas, die Wirtschaftslage und aktuelle Kulturereignisse in fünf Amtssprachen der Europäischen Union an alle Zuschauergruppen (insbesondere Meinungsmultiplikatoren und Entscheidungsträger) in allen Mitgliedstaaten richten.

¹²³² KOM (2006) 35 endg, 11

Projekts, die europäische Ausrichtung und Mehrwert aus europäischer Sicht, der erwartete Multiplikatoreneffekt und die Sichtbarkeit des Projekts zählten.¹²³³

5.5.4 Schärfung des öffentlichen Bildes von Europa

Da in unserer Gesellschaft Umfragen und Medienbeobachtungen eine große Rolle spielen und die öffentliche Meinung in Europa sehr komplex und vielschichtig ist, wollte die Kommission modernste Instrumente zur Analyse der öffentlichen Meinung in Europa entwickeln: Das Weißbuch regte eine größere Anzahl von Umfragen der großen europäischen Datenbank Eurobarometer¹²³⁴ und der EU-geförderten unabhängigen sozialwissenschaftlichen Forschungen¹²³⁵ sowie ein Netzwerk nationaler Sachverständiger im Bereich der Meinungsforschung und ein europäisches Meinungsforschungsinstitut an.¹²³⁶

5.5.5 Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Das Weißbuch schlug einerseits finanzielle Kooperationen, wie Verwaltungspartnerschaften nach dem Muster der zwischen der Kommission und den deutschen Behörden geschlossenen Vereinbarung oder operative Partnerschaften (zB das europedirect-Netzwerk¹²³⁷) vor, wollte andererseits aber auch die Außenwirkung außerhalb von Europa berücksichtigt wissen, da „die Kommunikation über die Rolle der EU in der Welt ein wirksames Mittel ist, um das Engagement der Bürger in Europa zu gewinnen und in der übrigen Welt mehr Unterstützung und Verständnis für die EU zu erhalten.“ Die interinstitutionelle

¹²³³ Jährliches Arbeitsprogramm betreffend Finanzhilfen und Aufträge im Bereich Kommunikation für das Jahr 2006

¹²³⁴ In allen EU-Mitgliedstaaten und Kandidatenländern werden tausende Bürger unter unabhängiger Kontrolle befragt.

¹²³⁵ Seit 1994 konnten durch mehr als 350 länderübergreifende Projekte wichtige Erkenntnisse über die Erfolge und „Unzulänglichkeiten der Interaktion“ (Weißbuch) zwischen den politischen Entscheidungsträgern auf europäischer Ebene und den Bürgern gewonnen werden.

¹²³⁶ KOM (2006) 35 endg, 12

¹²³⁷ Zusammenarbeit von europäischen Netzen und Informationsstellen

Zusammenarbeit sollte neu überdacht werden, zB auch die Gruppe „Information“ (IGI) oder die aus den PRINCE-Haushaltslinien¹²³⁸ finanzierten Initiativen.¹²³⁹

5.5.6 Reaktionen

„Alle kommunikationspolitischen Maßnahmen sind zur Wirkungslosigkeit verdammt, wenn sie nicht auf einer demokratischen Neuausrichtung des Projekts Europa basieren“ – kritisch, direkt, ja pointiert wie gewohnt der Ausschuss der Regionen in seiner Stellungnahme vom 15. Juni 2006 sowohl zu Plan D als auch zum Weißbuch: Er sprach sich dagegen aus, den Verfassungsvertrag zugunsten des Vertrags von Nizza fallen zu lassen; ebenso wenig sollten „à la carte“ (sic) nur einzelne Bestandteile umgesetzt werden, vielmehr **forderte** der Ausschuss einen Verfassungsvertrag bis 2009¹²⁴⁰, der auch in einem System des Regierens auf mehreren Ebenen („multilevel governance“) nationalistischen und protektionistischen Tendenzen in der EU entgegenwirken sollte.¹²⁴¹

Wenn der Ausschuss der Regionen von der „Überwindung der Zeit des Nachdenkens“ sprach, ließ er damit klar den Aufruf zu noch deutlicheren Handlungsschritten erkennen und schlug auch die Erweiterung des Plan D um eine vierte Dimension – die **Dezentralisierung**¹²⁴² – vor, um von der „Mehrebenen-Governance“ zur „Mehrebenen-Kommunikation“ zu kommen.¹²⁴³

Noch schärfer dann der Ton gegen Schluss der Stellungnahme: Das Dokument habe nur instrumentalen Charakter und es fehle die „**politische Vision**“¹²⁴⁴, va aber sei dem Ausschuss der Regionen im Weißbuch nur eine „marginale Rolle“ zugeordnet.¹²⁴⁵

Zwar wollte sich das Parlament keinem Verhaltenskodex unterwerfen, der seine Kommunikation mit den EU-Bürgern regelt, und bedauerte auch die Kürzungen für

¹²³⁸ Im Jahr 2006 waren Wirtschafts- und Währungsunion, Zukunft Europas, Justiz, Freiheit und Sicherheit, die Rolle der EU in der Welt und die Erweiterung die Themen der 1995 zur Zusammenfassung prioritärer Informationsthemen gegründeten Initiative PRINCE.

¹²³⁹ KOM (2006) 35 endg, 14

¹²⁴⁰ Bulletin AdR, EU 6 – 2006, 4

¹²⁴¹ Bulletin AdR, EU 6 – 2006, 5

¹²⁴² Externe Kommunikationsträger (wie lokale und regionale Gebietskörperschaften) sollten über Diskussionen, Foren und Initiativen in den Prozess miteinbezogen werden.

¹²⁴³ Bulletin AdR, EU 6 – 2006, 6

¹²⁴⁴ Insbesondere die strategische Vision sei nicht vorhanden.

¹²⁴⁵ Trotzdem wolle der AdR seine Verantwortung als regionaler und lokaler „Impulsgeber“ aktiv wahrnehmen, Bulletin AdR, EU 6 – 2006, 7

die Bildungs- und Austauschprogramme Leonardo da Vinci, Sokrates und Erasmus, begrüßte aber ansonsten in wohlklingenden Worten allgemein die Ziele des Weißbuchs.¹²⁴⁶

Von der Seite der Staats- und Regierungschefs kam Dank für den wertvollen Einsatz der Kommission für mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz, wozu auch „angemessene Mittel“ notwendig seien.¹²⁴⁷

5.6 Partnerschaft für die Kommunikation über Europa, 3. Oktober 2007

„Die unbequeme Wahrheit“¹²⁴⁸ eines Szenarios schmelzender Arktis und Antarktis und überfluteter Küstenstädte durch globale Erwärmung und Klimawandel nahm einen prominenten Platz in der Kommissionsmitteilung **„Partnerschaft für die Kommunikation über Europa“**¹²⁴⁹ ein, wo Umwelt im Sinn von Energieeffizienz und -unabhängigkeit neben anderen Herausforderungen der EU ganz voran gestellt wurde. Es erhöht die Spannung der Betrachtung, im Lauf der Jahre die Paarung des „zähen Ringens“ der Kommission und aller Institutionen um eine besseres Bild, ein besseres Image, eine bessere Kommunikation, eine europäische Öffentlichkeit mit neuen, aktuellen Entwicklungen von Politik, Wirtschaft, Umwelt etc zu sehen. Hauptziel war eben klar die **„Stärkung der Synergien der Arbeit der einzelnen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten“** und nicht primär ein eigener „Kommunikationsmarshallplan“ der Kommission selbst; wortwörtlich wurde festgehalten: „Zuallererst sind die Mitgliedstaaten gefragt“. Meiner Meinung nach ein bisschen „wehleidig“ mokierte sich das Papier über das alt- und allbekannte Faktum, dass EU-Themen meist nur durch die „nationale Brille“ gesehen und transnationale, realpolitische Kontexte zu wenig berücksichtigt werden; gleichzeitig klang aber auch

¹²⁴⁶ A6-0365/2006

¹²⁴⁷ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, 15.-16. Juni 2006; Zif 3

¹²⁴⁸ „*An Inconvenient Truth*“, Dokumentarfilm 2006 von Davis Guggenheim mit dem ehemaligen US-Vizepräsidenten und Präsidentschaftskandidaten Al Gore über die globale Erwärmung

¹²⁴⁹ KOM 2007 (568) endg

einmal mehr das selbstkritische Bewusstsein durch, dass die Informationen zur EU zu unorganisiert, bruchstückhaft und schwer verständlich erscheinen.¹²⁵⁰

5.6.1 Kohärente und integrierte Kommunikationsarbeit

Für sich selbst war die Kommission ja immer davon überzeugt, umfassende von sich ausgehende Kommunikationsarbeit über ihre Dienststellen mit **audiovisuellen Medien, Internet, Presse, Veröffentlichungen, Veranstaltungen und Informationsstellen** zu betreiben. Der Sprecherdienst war ein konstanter Eckpfeiler, sollte aber jetzt durch vermehrte Einbindung des Personals **alle Beamten** zu Kontakten mit der Öffentlichkeit und den Medien ermutigen.¹²⁵¹ Im Wesentlichen setzte sie aber auf **Multiplikatoren**, um Transparenz und Offenheit zu fördern.¹²⁵²

5.6.2 Rechtliche Verpflichtung

Die Verordnung der Kommission zur **Durchführung der Strukturfonds**¹²⁵³ sowie die Verordnung des Rates über die **Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)**¹²⁵⁴ sahen als Bekenntnis zur Kohäsions- und Umweltpolitik für die Jahre 2007 - 2013 **Mindestanforderungen für die Kommunikationsarbeit der Verwaltungsbehörden** vor: Veröffentlichung von Listen der Empfänger, Aufstellen von Erläuterungstafeln am Standort laufender Projekte sowie nationale und regionale Auftaktveranstaltungen oder jährliche Kommunikationsveranstaltungen in den Mitgliedstaaten und Regionen.¹²⁵⁵

¹²⁵⁰ KOM (2007) 568 endg, 4

¹²⁵¹ Kommunikation über EU-Strategien und öffentliche Debatten, KOM (2007) 568 endg, 5

¹²⁵² zB die „Europäische Transparenzinitiative“, KOM (2006) 194 endg; „Eine bürgernahe Agenda – Konkrete Ergebnisse für Europa“, KOM (2006) 211 endg; Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“, Beschluss Nr 1904/2006/EG (ABl L 378, 27. Dezember 2006) und europäische Kultur („Eine europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung“), KOM (2007) 242 endg

¹²⁵³ VO 1828/2006 vom 8. Dezember 2006

¹²⁵⁴ VO 1698/2005 vom 20. September 2005

¹²⁵⁵ KOM (2007) 568 endg, 5

5.6.3 Kommunikationsarbeit der Kommission in Drittländern

Jahrelang war es Bestreben unzähliger Kräfte, der EU **Völkerrechtssubjektivität** zu verleihen. Vielen ist jedoch jegliche Entwicklung hin zu den „Vereinigten Staaten von Europa“ nicht recht, aber letztlich konnte sich der neue EU-Vertrag doch durchsetzen, nach welchem die EU ausdrücklich Völkerrechtssubjektivität besitzt. Über 30 Jahre davor wurde in der **AETR Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes**¹²⁵⁶ 1971 noch klar festgehalten, dass die Gemeinschaft nur jene völkerrechtlichen Kompetenzen besitzt, die ihr durch die Verträge ausdrücklich zugewiesen worden sind. Der EuGH entwickelte eine Parallelität zwischen Innen- und Außenkompetenz: Die Gemeinschaft kann also, obwohl sie für einen bestimmten Bereich nur eine Innenkompetenz hat, auch nach außen handeln, zB Verträge abschließen, wenn dies zur Erreichung der Ziele, welche durch die Innenkompetenz erreicht werden sollen, nötig ist.¹²⁵⁷ Die EU muss aber ihr Image als **globaler Akteur** durch proaktive öffentliche - europäische! - Diplomatie und ein effektives kohärent-synergetisches Vorgehen aller für Außenpolitik zuständigen Dienststellen innerhalb der bestehenden mehrjährigen Finanzordnung¹²⁵⁸ stärken.¹²⁵⁹

5.6.4 Stärkung der Rolle der Bürger

Dieses stete Ansinnen durch **lokales Handeln** (zB EURES¹²⁶⁰, IRC¹²⁶¹) und Förderung eines aktiven **europäischen Bürgersinns** (zB Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“¹²⁶²) wurden in der gegenständlichen Partnerschafts-Kommissionsmitteilung fortgesetzt.¹²⁶³

¹²⁵⁶ Accord Européen sur les Transports Routiers

¹²⁵⁷ „AETR“ Rs 22/70 Slg 1971, 263: Die Kommission war nicht einverstanden, dass der Rat ein Abkommen über den Verkehr abschließt, welches nicht explizit in die Zuständigkeiten der EU fällt. Der EuGH entschied aber für eine implizite Außenkompetenz zum Abschluss des Vertrages, die "AETR-Doktrin".

¹²⁵⁸ Siehe SEC (2007) 500 und SEC (2007) 530

¹²⁵⁹ KOM (2007), 569 endg, 6

¹²⁶⁰ European Employment Services, <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=de>, 13. September 2011

¹²⁶¹ Innovation Relay Centres, EU-Verbindungsbüro für Forschung und Technologie, <http://ec.europa.eu/research/sme/leaflets/de/02.html>, 13. September 2011

¹²⁶² Beschluss des Rates, Dok Nr 16505/06, 27. März 2007

¹²⁶³ KOM (2007), 569 endg, 10

5.6.5 Stärkung des partnerschaftlichen Ansatzes

Um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, ist die Kooperation zwischen den Institutionen untereinander und zwischen den Mitgliedstaaten essentiell. Regelmäßig betonte die Kommission aufs Neue die **gemeinsame Verantwortung**. Sie erklärte sich zur Bereitstellung von Mitteln bereit, wiewohl Humanressourcen und Infrastruktur von den Mitgliedstaaten organisiert werden müssen.¹²⁶⁴ Die politische Struktur für die Festlegung der EU-Kommunikationsstrategie und die Auswahl gemeinsamer Kommunikationsprioritäten für die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten, die interinstitutionelle Gruppe „Information“ (IGI) unter dem gemeinsamen Vorsitz des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Ratsvorsitzes sowie dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen als Beobachter, besitzen einen noch zu geringen Status, zu wenig Legitimität und nicht zuletzt ein unzureichendes politisches Gewicht¹²⁶⁵: Eine „**Interinstitutionelle Vereinbarung zur Kommunikation**“ sollte diese Situation verbessern und eine Konvergenz der Standpunkte zu den primären Kommunikationszielen der Europäischen Union, einen für die Bürger spürbaren „Verkauf“ eines „Mehrwerts“ der EU und synergetischere Nutzung der Ressourcen der einzelnen Institutionen bringen.

5.7 Internet als Medium für die Kommunikation über Europa, 21. Dezember 2007

Die Kommission hatte schon 1995 mit der **Website EUROPA**¹²⁶⁶ als Einstiegsportal für Informationen über die EU und deren Aktivitäten und Politikbereiche begonnen und dem Internet mit jedem Jahr mehr Bedeutung zugemessen, was 2001 in der Formulierung des damaligen EU-Kommissionspräsidenten Romano Prodi einer „**elektronischen Kommission**“ gipfelte.¹²⁶⁷ Inzwischen hat mehr als die Hälfte der

¹²⁶⁴ KOM (2007), 569 endg, 15

¹²⁶⁵ KOM (2007), 569 endg, 16f

¹²⁶⁶ Im Februar 1995 bei der G7-Ministerkonferenz über die Informationsgesellschaft präsentiert

¹²⁶⁷ „Auf dem Weg zur elektronischen Kommission“, Mitteilung von Romano Prodi, Europa Zweite Generation, C (2001) 1753, 6. Juli 2001

EU-Bevölkerung Zugang zum Internet. Dieses „unerschöpfliche Potenzial“ will die Kommission im Bürgerkontakt und der Demokratiebeteiligung nutzen. Die Experten erkannten die Bedeutung von „**Web 2.0**“, eben dieser **zweiten Generation des Internet**, die nicht mehr nur einseitig Informationen aus dem Web konsumiert, sondern selbst aktiv („user generated content“) in Echtzeit mitgestaltet. Es reicht also nicht, die eigene Homepage der EU zu designen und zu promoten, die Diskussionen müssen auf andere Foren übertragen und dort auch die Internetauftritte der EU beworben werden.¹²⁶⁸ Die Kommission hatte aus alten Fehlern gelernt und zeigte mit dieser Dezembermitteilung zur Bedeutung des Internet, dass sie die Zeichen der Zeit und die richtigen Trends bis ins Detail hinein erkannte: Internetbenutzer von heute verwenden diese Technik vielseitig zum umfassenden **Informationsaustausch**, eigener Toolentwicklung, Kreation neuer Designs und va dem Herunterladen von Filmen und Musik. Instant Messages verdrängen das Schreiben normaler E-Mails, und die Mitgliedschaft bei Online-Communities geht oft schon so weit, dass sie das „normale“ Leben teilweise ersetzt. Blogs, Wikis, Filesharing, Podcasts, RSS-Newsfeeds¹²⁶⁹, Online-Diskussionen, Open-Source Software – die statische Information von Websites und E-Mail-Systemen weicht der interaktiven Web 2.0-Generation, deren Leben stark vom Internet geprägt ist.¹²⁷⁰

Die USA waren auch hier Vorbild: Alle US-Präsidentschaftskandidaten 2008 waren auf sämtlichen Web 2.0-Seiten präsent und konnten sie gut für Fundraising und Public Relations¹²⁷¹ nutzen. Einflussreiche **Blogger** mit hohen Zugriffsraten wurden in Washington wie offizielle Medien zu Pressekonferenzen ins Weiße Haus eingeladen.

Solche „**Bürgerjournalisten**“ begannen sich auch in Brüssel und Europa zu entwickeln. Im Gespräch mit Journalisten in Brüssel wurde von diesen oft beklagt, dass ihnen ihre eigenen nationale Medien nicht viel Platz für die EU und Europa einräumten, außer es gäbe Skandale und der alte Zeitungsspruch „bad news is good news“ griff. Über **eigene Blogs** können nun Europa-Journalisten in Brüssel mehr Inhalte vermitteln.

¹²⁶⁸ SEC (2007) 1742, 2

¹²⁶⁹ „Really Simple Syndication“: zB Blogs oder Podcasts in laufender Aktualisierung; der Benutzer wird informiert, ohne die Website immer direkt anklicken zu müssen.

¹²⁷⁰ SEC (2007) 1742, 4

¹²⁷¹ Während meiner Mitarbeit im Wahlkampfteam von Hillary Clinton war schon früh zu spüren, dass Mitbewerber Barack Obama sich zum Vorreiter in der Nutzung neuer Medien entwickelte und auch für die Präsidentschaftswahlen 2012 eine starke Rolle einnehmen wird, <http://www.barackobama.com>, 1. Oktober 2011

Die Kommission analysierte richtig, dass zB die Teilnahme an Online-Diskussionen vor der Abstimmung über die Verfassung für Europa in Frankreich das Ergebnis positiver beeinflusst hätte.¹²⁷²

5.7.1 Verbesserungs- und Änderungsvorschläge

Ausgangspunkt der internen Internet-Reformen war die im Jahr 1995 eingerichtete¹²⁷³ **EU-Website EUROPA**.¹²⁷⁴ Die Grundidee, alle Institutionen unter diesem Dach zu versammeln, war sicherlich eine strategisch richtige, da zu viele unterschiedliche Websites dem ganzheitlichen Außenauftritt nicht zuträglich wären.

Die Kommission formulierte fünf Ziele dieser Homepage:

1. Erfüllung der Bedürfnisse von Bürgern mit allgemeinem und / oder beruflichem Interesse an EU-Themen
2. Unterstützung von Bürgern, die bestimmte Dienste oder Informationen über ihre Rechte bzw. die über die Politikbereiche benötigen
3. Bekanntmachung der Standpunkte der Kommission bei einer möglichst breiten Öffentlichkeit
4. Bereitstellung von Möglichkeiten, damit Bürger aus ganz Europa Meinungen zum Ausdruck bringen und austauschen können
5. Unterstützung der Entwicklung eines europäischen Gemeinschaftssinns, der das nationale Umfeld ergänzt.¹²⁷⁵

Selbstkritisch wurde zu Recht erwähnt, dass die Website EUROPA zum einen zu wenig bekannt sei und die Anzahl der interaktiven Dienste begrenzt sei. Mit dem Online-Diskussionsforum **„Debate Europe“**¹²⁷⁶, den **Blogs von Kommissionsmitgliedern** und führenden Beamten und Diplomaten sowie dem **YouTube Channel „EUTube“**¹²⁷⁷ wurden erste richtige Schritte gesetzt, um das

¹²⁷² SEC (2007) 1742, 5

¹²⁷³ http://europa.eu/abouteuropa/faq/index_de.htm, 30. Oktober 2011

¹²⁷⁴ www.europa.eu, Großer Informationsspeicher mit täglich über 500000 Besuchern. Enthält in allen Amtssprachen Grund-Informationen über die EU wie Geschichte, Politik und Institutionen sowie Gesetze, Vorschriften, Ausschreibungen und Publikationen.

¹²⁷⁵ SEC (2007) 1742, 6

¹²⁷⁶ http://ec.europa.eu/archives/debateurope/index_de.htm, 13. September 2011

¹²⁷⁷ <http://www.youtube.com/user/eutube>, 13. September 2011

2008 gestartete Projekt **PIN („Pilot-Informationsnetze“)** in der Spange von Brüssel über die Parlamente bis hin va zur breiten Öffentlichkeit zu einem Erfolg werden zu lassen.

Gewisse Benutzerschwierigkeiten werden bei einer so großen Homepage mit so umfangreichen Dokumenten immer auftreten, deswegen muss die Seite aber nicht wie eine „Fun-Page“ aufgebaut sein.

Management, Redaktion und Technik bedurften einer Verbesserung, auch aufgrund der unklaren und schwachen Führungskompetenzen des für die Gesamtkoordination zuständigen Lenkungsausschusses, des für die Formulierung der Inhalte zuständigen Redaktionsausschusses und des die technische Koordination abwickelnden Ausschusses für Infrastruktur und Dienste. Das Ziel einer „best practice“-Internetarbeit wurde nur teilweise erreicht, da ein „Fleckerlteppich“ an verschiedenen Internetseiten entstanden war, anstatt sich auf ein einheitliches Design zu konzentrieren. Ein führender **Redakteur für die Website Europa** und ein gemeinsamer Leitfaden für Informationsanbieter¹²⁷⁸ brachten ein **gemeinsames Banner-Design** und Optimierungen der Redaktionsinhalte¹²⁷⁹ und Organisationsprozesse¹²⁸⁰ unter Nutzung des **Corporate Web Content Management Systems (CWCMS)**.¹²⁸¹ Mit den international führenden Suchmaschinen wie Google oder Yahoo wird sich die Kommission mit eigenen Suchmaschinen aber lange nicht messen können, va wenn die Wortfolgen nur vage und kurz sind.¹²⁸² Eine eigene „**Internet-Toolbox**“ unter der operativen Leitung des Web-Teams der Generaldirektion Digit¹²⁸³ mit einer Reihe von Diensten und modernen Wartungsanleitungen¹²⁸⁴ sollte die Kommission für den „Internetkampf“

¹²⁷⁸ Information Providers Guide, IPG, <http://ec.europa.eu/ipg>, 13. September 2011

¹²⁷⁹ Vereinfachung der Navigationsstruktur mit internen Fragen im Hintergrund, funktionierende Mehrsprachigkeit, verstärkte Mehrsprachigkeit, SEC (2007) 1742, 10

¹²⁸⁰ Das Netz für externe Kommunikation (Netz der Leiter der Kommunikationsreferate, ECN) übernahm die Führung unter dem Vorsitz der Generaldirektion Kommunikation, während der Europa-Redakteur das Tagesgeschäft erledigte und die redaktionelle, sprachliche und grafische Einheitlichkeit aufrechterhielt, unterstützt vom Europa-Redaktionsausschuss und speziellen Internetredakteuren.

¹²⁸¹ Bessere Organisation und Strukturierung der Inhalte, Erleichterung der Wiederverwendung von Inhalten und einfacheres Management der mehrsprachigen Website wurden zwar erreicht, wegen der Komplexität des Systems der Benutzeroberfläche, der Statik der Seiten und der noch immer zu geringen Schulung des Personals nicht jedoch die Vereinfachung des Veröffentlichungsprozesses.

¹²⁸² SEC (2007) 1742, 12

¹²⁸³ http://ec.europa.eu/dgs/informatics/index_de.htm, 13. September 2011

¹²⁸⁴ Umfasst ein WCM System (Web Content Management, ein System zur strukturierten Verwaltung von Inhalten, auf die man auf über ein Gerät mit Internetzugang wie zB PC, PDA, Mobiltelefon usw zugreifen kann; qualitativ hochwertige Webseiten generieren sich selbst mit den durch das System eingegebenen Inhalten) gemäß den Spezifikationen im Bericht der WCM-Benutzergruppe für die Erstellung und Verwaltung der Websites der Kommission, Open-Source Software, Professionalisierung im Bereich Web-Streaming und Web-

inner- und außerhalb von Europa und zu den verschiedensten Themen (EU-Struktur, Politik und Zukunft, Migration, Sicherheit, Klimawandel, Nachhaltigkeit, Energie, Forschung, Soziales, Wirtschaft, Globalisierung oder Kultur) rüsten.¹²⁸⁵

Und die Kommission erkannte das, was für die (Werbe-) Wirtschaft schon seit Jahren die Faszination an den neuen Medien war: **geringere Kosten**. Nicht im Internet bereitgestellte Veröffentlichungen verursachten in den Generaldirektionen noch immer die größten Ausgaben. Deshalb sollten mehr Kommunikationsressourcen auf das Internet gelegt werden, va auf redaktionelle Inhalte und nicht nur auf technische Abwicklungen. Natürlich müsse das System von Internet-Experten getragen werden, um aber die Entwicklung eines „Elfenbeinturms von Internet-Technokraten“ zu verhindern, müsste sich **jeder Mitarbeiter** stärker an der Kommunikation im World Wide Web beteiligen.¹²⁸⁶ *Michael Brüggemann* ist der Meinung, dass die Webseite „ohne Zweifel zur Förderung der Transparenz beigetragen“ hat, da es eine „exponentielle Steigerung der frei zugänglichen Informationen und Dokumente“ gibt.¹²⁸⁷

Konferenzen, verbesserte Anwendungen für die Workstations der Webmaster und optimierte Europa-Suchmaschinen

¹²⁸⁵ SEC (2007) 1742, 13

¹²⁸⁶ SEC (2007) 1742, 15

¹²⁸⁷ *Michael Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008, 156

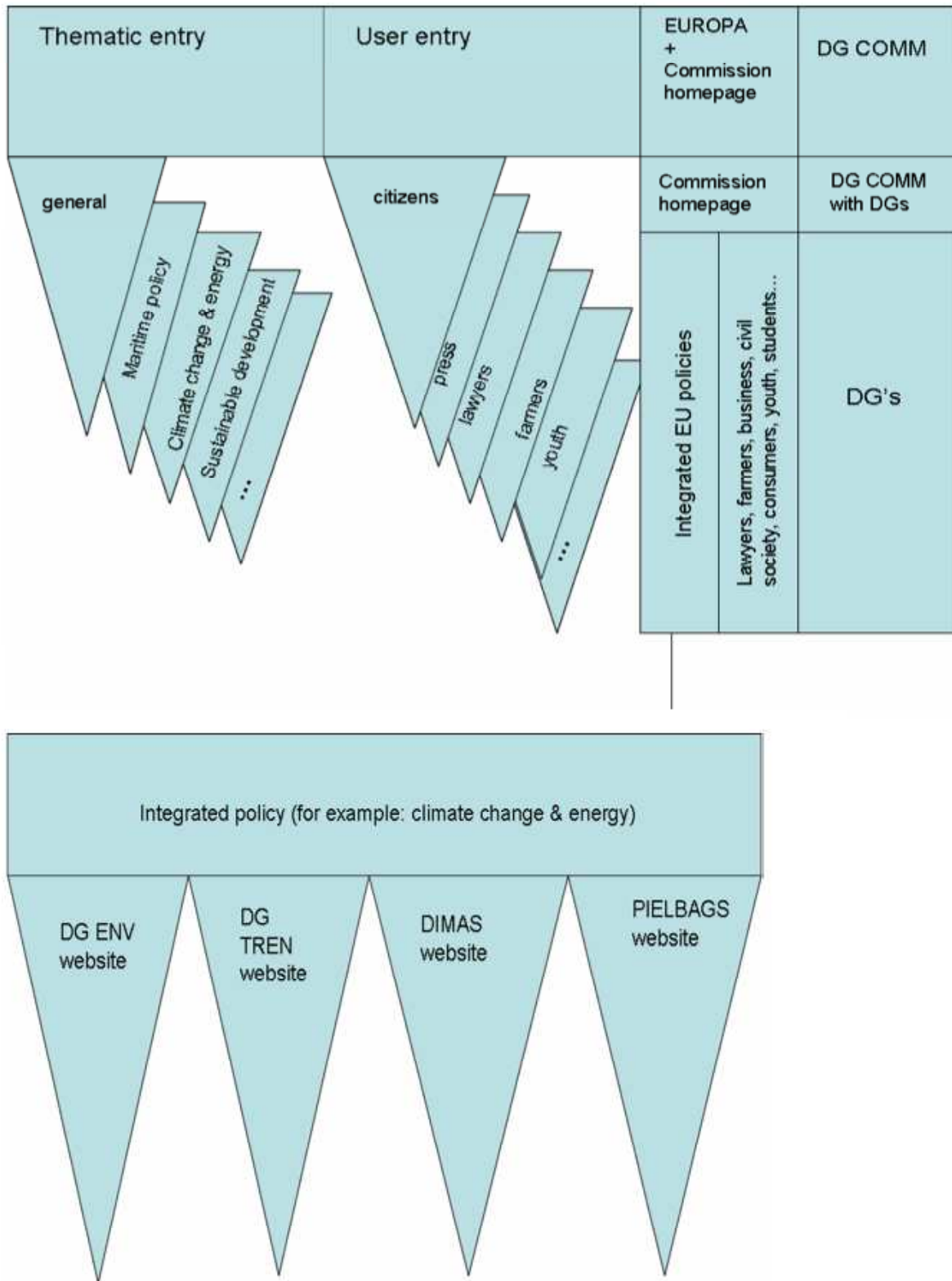
5.7.2 Merkmale von Web 2.0

Mit folgender Tabelle vermittelt die Kommission einen klaren Überblick über die Unterschiede zwischen Web 1.0 und Web 2.0¹²⁸⁸:

Web 1.0		Web 2.0
Herunterladen von Informationen	-->	Herunterladen und Hochladen von Informationen
Britannica Online	-->	Wikipedia
Persönliche Websites	-->	Blogs
Spekulationen mit Domain-Namen	-->	Suchmaschinenoptimierung
Seitenaufrufe (<i>page views</i>)	-->	Preis pro Klick (<i>cost per click</i>)
Content-Management-Systeme	-->	Wikis
Verzeichnisse (Klassifikationssysteme)	-->	Tagging (gemeinschaftliche Verschlagwortung, „folksonomy“)
Statische Software-Pakete	-->	Software, die umso besser wird, je mehr Menschen sie nutzen
Strenge Urheberrechtvorschriften	-->	„Einige Rechte vorbehalten“ = Recht, Inhalte „neu zu kombinieren“
Technologie	-->	> Einstellung

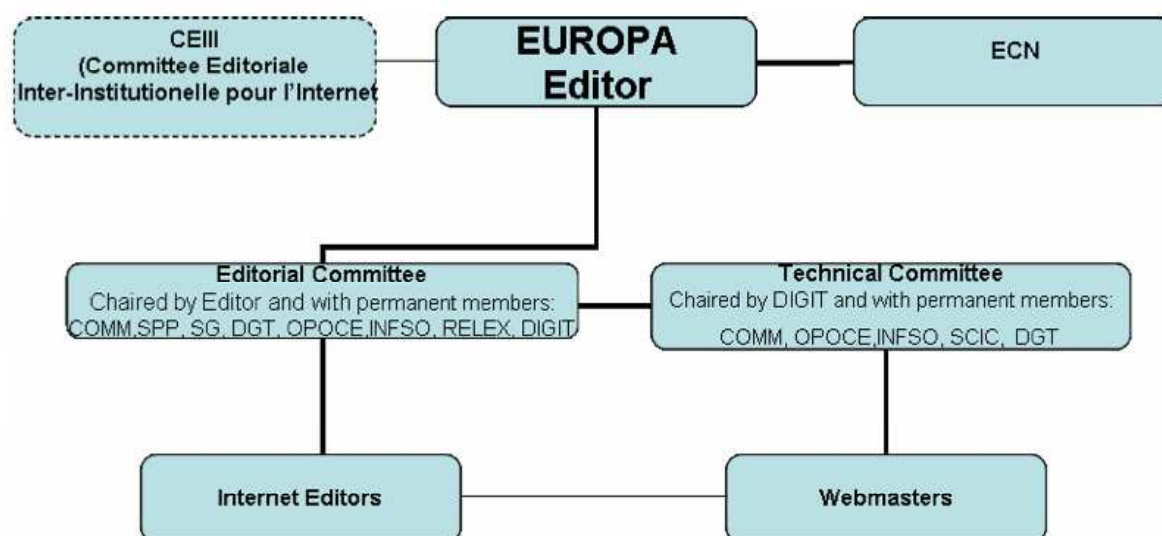
¹²⁸⁸ SEC (2007) 1742, 18

5.7.3 Schematische Darstellung der Struktur der „umgekehrten Pyramide“¹²⁸⁹



¹²⁸⁹ SEC (2007) 1742, 19

Struktur für das redaktionelle Management sowie Aufgaben und Zuständigkeiten in Bezug auf die Europa-Webseite¹²⁹⁰



5.8 Europa vermitteln in Ton und Bild, 24. April 2008

Mit Feingespür für mediale Entwicklungen - weniger durch Meinungsumfragen, Kommunikationsanalysen, Befragungen und Kongresse als vielmehr durch viele Image-Rückschläge der EU seit langem mit einem „medialen Sensor“ ausgestattet - nahm die Europäische Kommission noch stärker die audiovisuellen Medien, va Fernsehen *und* Internet, in Angriff: Printmedien allein seien zu wenig, um eine europäische „**public sphere**“ zu erreichen. Der Weltverband der Zeitungen nahm an, dass nur 30% bis 70% der Erwachsenen eine Tageszeitung lesen, dies sogar weniger als 30 Minuten am Tag, dafür aber 95% der Bevölkerung mehr als drei Stunden täglich fernsehen.¹²⁹¹ Die Kommission beurteilte die EU-Berichterstattung in Funk und Fernsehen fast bekümmert als „spärlich“ und hob demgegenüber hervor, dass ja fast zwei Drittel der Bevölkerung Interesse an Europa hätte.¹²⁹² Aber weniger als 10% in den „beliebten“ Fernseh- und Radiostationen beschäftigen sich mit der EU, ein Prozentsatz, der jener der Berichterstattung über die USA ähnelt. Als viel

¹²⁹⁰ SEC (2007) 1742, 20

¹²⁹¹ Die Kommission stützt ihre Informationen auf die World Press Trends 2006.

¹²⁹² 64% laut Audio Visual Communication (Flash Eurobarometer Nr. 199), März 2007

größere Herausforderung sah die Kommission das **Sprachenproblem**: „Starke“ Sender wie EuroNews, BBC World, Deutsche Welle, France 24 oder Arte könnten zwar gesamteuropäische, internationale, mehrsprachige Programme anbieten, kleinere Sender würden aber an den teuren und zeitaufwändigen Produktionen scheitern. Die Kommission hatte mehrfache Ansätze zur inhaltlichen, finanziellen und organisatorischen Hilfe, über die „Mitteilung über die Zukunft der Europäischen Regierungspolitik im audiovisuellen Bereich“¹²⁹³, die „Richtlinie Fernsehen ohne Grenzen“¹²⁹⁴ bis hin zur „Richtlinie zu audiovisuellen Diensten“¹²⁹⁵, um die Ziele des Europarates zu freier Meinungsäußerung und Pressefreiheit und des Amsterdamer Vertrages für öffentlich-rechtliche Verantwortung im audiovisuellen Bereich zu unterstützen¹²⁹⁶, aufgeteilt auf drei Ziele:

1. Mehr Rohmaterial gratis in sendefähiger Qualität zu Eurothemen
2. Optimierung von Fernsehsendernetzen, ohne aber redaktionelle Abhängigkeit zu schaffen
3. Verstärkte Präsenz der „qualitativ hochwertigen editierten audiovisuellen Berichte und Videopressemitteilungen“ auf den eigenen Kommissionsplattformen,¹²⁹⁷

um mit mehreren, teilweise bekannten Tools die mediale Präsenz der EU zu fördern.

5.8.1 „Europe by Satellite (EbS)“

Der Dienst EbS¹²⁹⁸ agiert interinstitutionell und legt auf hochqualitatives sendefähiges **Rohmaterial** (durch die unkommentierten Beiträge wird auch die redaktionelle Unabhängigkeit sichergestellt) Wert, das über ein Live-Streaming der Plattform der Europäischen Rundfunkorganisationen (EBU¹²⁹⁹) und dem EbS-Portal auf dem Europaserver digital über Satellit übertragen wird. Die Kommission schätzte grundsätzlich EbS als sehr nützliches Instrument, sah aber große

¹²⁹³ KOM (2003) 784

¹²⁹⁴ 89/552/EWG

¹²⁹⁵ 2007/65/EG

¹²⁹⁶ SEC (2008) 506/2, 4

¹²⁹⁷ SEC (2008) 506/2, 5

¹²⁹⁸ <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm>, 13. September 2011

¹²⁹⁹ European Broadcasting Union

Kapazitätsprobleme und Terminkollisionen.¹³⁰⁰ **Genau geplante Programmabfolgen** sollten eine optimale Nutzung über Bildschirm und Internet gewähren, mit den im Berlaymont-Gebäude (Haus der Europäischen Kommission in Brüssel) eingerichteten Fernseh- und Radioorganisationen – die „**Berlaymont-Studios**“ - als „Flaggschiff“.¹³⁰¹

5.8.2 Audiovisuelle Bibliothek

Geradezu „liebevoll“ wurde die Audiovisuelle Bibliothek¹³⁰² das „Gedächtnis der Europäischen Kommission“ genannt, da sie das vollständige Bild- und Tonmaterial seit Beginn der EU-Institutionen enthält. Die Kommission sparte nicht mit interner Kritik, da sie zu unregelmäßig von den Generaldirektionen Material erhalten würde, welches dann zum Herunterladen bereitstünde.¹³⁰³ Um über alle wichtigen Bildaufnahmen zu verfügen und den Arbeitsfluss zu regulieren, sollte ein „Zentraldepot“¹³⁰⁴ eingerichtet werden, das verknüpft mit anderen Datenbanken (zB RAPID¹³⁰⁵, der Datenbank der EU-Institutionen für Pressemitteilungen) mit allen digitalisierten Ton- und Bilddokumenten auch die Treffsicherheit bei Web-Suchmaschinen erhöhen würde.¹³⁰⁶

¹³⁰⁰ Sättigungspunkt bei Nachfrage nach Sendezeit auf EbS, Überschneidung von Live-Berichterstattung mit Pressekonferenz-Übertragungen und allgemeine Informationspakete für professionelle Journalisten, SEC (2008) 506/2, 5

¹³⁰¹ Um das Sprachenproblem auch weiterhin zu meistern, sollten alle Debatten im Europäischen Parlament in sämtlichen Sprachen, in denen sie verdolmetscht werden, auch veröffentlicht werden. Fernsehsender und Journalisten sollten personalisierte Dienste ebenso erhalten wie Bürgerinteressengruppen, Nichtregierungsorganisationen, Akademiker und allgemein Interessierte; über 30 Fernseh- und Radioorganisationen würden die Berlaymont-Studios für über 400 Stunden pro Jahr nutzen, SEC (2008) 506/2, 6

¹³⁰² http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/index_de.htm, 13. September 2011

¹³⁰³ http://ec.europa.eu/avservices/home/index_en.cfm, 13. September 2011

¹³⁰⁴ Web-Schnittstelle zu den verschiedenen Kommissionsstellen

¹³⁰⁵ Resource And Performance Interactive Display System

¹³⁰⁶ Ziel war also die Umwandlung der Audiovisuellen Bibliothek in ein echtes Zentraldepot, SEC (2008) 506/2,

5.8.3 Europäisches Rundfunknetz EURANET

Das seit 2008 ausstrahlende Konsortium EURANET¹³⁰⁷ aus über zwanzig Radiosendern in 13 Mitgliedstaaten für fast 20 Millionen Zuhörer (und 60-80 Millionen beim Internetportal monatlich) sollte EU-Themen pushen und Sendernetze unterstützen, um in einer Art „viralem Sendermarketing“ mehr Bürger zu erreichen.¹³⁰⁸

5.8.4 Europäisches Fernsehen

Um die Macht des aufgestiegenen Internets mit der ungebrochenen Bedeutung des Fernsehens zu verknüpfen, wurde ein **europäisches Fernsehnetz mit angeschlossenem Internetportal** gefördert. Dem Sprachenproblem könne durch Produktionszusammenlegungen mit Originalproduktionen von EU-Nachrichten (ca zehn Minuten pro Tag) und periodischen Wochenmagazinen (ca 30 Minuten pro Woche) begegnet werden.¹³⁰⁹

Ein erfolgreicher „Haudegen“ der Kommunikationspolitik der EU ist der Kanal **Euronews**¹³¹⁰, der sich mit Zuseherzahlen wie bei CNN zu einem international bedeutenden Medienfaktor entwickelt und breites Publikumsinteresse gefunden hat. Die Finanzierung aus einem Konsortium aus europäischen und nordafrikanischen öffentlich-rechtlichen Sendern und dem Gemeinschaftsbeitrag von ca elf Millionen Euro pro Jahr zu den Betriebskosten spiegelte auch die Realität europäischer Bevölkerungsentwicklung wider und trug dem mit einer erweiterten vollständigen arabischen Version Rechnung. Es war eine klare „public diplomacy“ der EU-Institutionen: Die arabisch sprechende Gemeinde der EU ist Teil Europas.¹³¹¹

Abschließend stellte die Mitteilung die Verbesserung des audiovisuellen Materials in Aussicht: Bei der **Videoproduktion** wurde mit 1,8 Millionen Euro durchaus ein ansehnlicher Betrag für technische Optimierungen (DVD und Multimedia)

¹³⁰⁷ Europäisches Radionetzwerk, <http://www.euranet.eu/ger>, 13. September 2011

¹³⁰⁸ 5,8 Mio Euro für 4221 Stunden an EU-Programmen in 23 Sprachen waren jährlich vorgesehen, SEC (2008) 506/2, 8

¹³⁰⁹ Die Betriebskosten betragen 8 Millionen Euro bei ca 60 Millionen Zuschauern pro Tag, SEC (2008) 506/2, 9

¹³¹⁰ <http://de.euronews.net>, 13. September 2011

¹³¹¹ 164 Millionen Haushalte und damit 56,9% der Bevölkerung, SEC (2008) 506/2, 10

vorgesehen¹³¹², die **Video- und Audioaufzeichnungen auf Abruf** „on demand“ müssen immer über verschiedene Plattformen wie Satellit, audiovisuelles Portal, EU-Terminkalender, EUtube, Podcasts und RSS-Feeds Teile des Europaservices sein.¹³¹³ Ebenso wurden **zentrale Leitlinien für audiovisuelle Produkte** erlassen, da sich die Kommission einmal mehr selbstkritisch der Notwendigkeit interner Organisationsverbesserung bewusst war. Klare, zentrale Leitlinien sollten Synergien zwischen den Dienststellen und damit in der Gesamtaußenwirkung bringen.¹³¹⁴ Über Medienfachmessen¹³¹⁵, Journalisten-Seminare sowie DVDs und CD-Roms sollten auch die Bediensteten der Kommission in eine Kommunikation mit externen Gesprächspartnern aus der Bevölkerung und den Medien treten.¹³¹⁶

5.9 Europäische Bürgerinitiative, 16. Februar 2011

Die VO (EU) 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Europäische Bürgerinitiative¹³¹⁷ sollte die notwendigen Verfahrensmechanismen festlegen für „eine Initiative, die der Kommission gemäß dieser Verordnung vorgelegt wird und in der die Kommission aufgefordert wird, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht von Bürgern eines **Rechtsakts der Union** bedarf, um die Verträge umzusetzen, und die die **Unterstützung von mindestens einer Million teilnahmeberechtigten Unterzeichnern aus mindestens einem Viertel aller Mitgliedstaaten** erhalten hat.“¹³¹⁸ „Unterzeichner“ sind Unionsbürger, die per Formular ihre Unterstützung geben¹³¹⁹, „Organisatoren“ natürliche Personen, die einen vorbereitenden Bürgerausschuss bilden und für die Einreichung bei der

¹³¹² Ebenso sollten mit einem „Lastenheft für neue Dienstleistungsverträge“ Services zugekauft werden, SEC (2008) 506/2, 10

¹³¹³ Nutzer können direkte aktuelle News auf EUtube sehen und haben Downloadmöglichkeiten über EbS und die audiovisuelle Bibliothek, SEC (2008) 506/2, 11

¹³¹⁴ „Werkzeugkiste“ der Kommission: Handbücher und Intranet der GD Comm und WellComm, SEC (2008) 506/2, 11

¹³¹⁵ zB Ectran total, MIPTV (Marché mondial des contenus audiovisuels et numériques) oder Newschange (Jahreskonferenz der Sender), SEC (2008) 506/2, 11

¹³¹⁶ SEC (2008) 506/2, 12

¹³¹⁷ VO (EU) 211/2011, 16. Februar 2011

¹³¹⁸ Art 2 (1) VO (EU) 211/2011

¹³¹⁹ Art 2 (2) VO (EU) 211/2011

Kommission verantwortlich zeichnen.¹³²⁰ Die **Unionsbürgerschaft** ist überhaupt Voraussetzung, verbunden mit jenem Alter, das man für die aktive Teilnahme bei den Europäischen Parlamentswahlen braucht.¹³²¹ Einem **Bürgerausschuss** müssen mindestens sieben Personen aus mindestens sieben Mitgliedstaaten angehören, wobei eventuelle Mitglieder des Europäischen Parlaments nicht mitgerechnet werden.¹³²² Zur Registrierung der geplanten Bürgerinitiative richtet die Kommission ein Online-Register ein.¹³²³ Selbstverständlich muss die Kommission überhaupt erst befugt sein, einen etwaigen vorgeschlagenen Rechtsakt im Rahmen der Verträge umzusetzen¹³²⁴, und die Initiative darf nicht „missbräuchlich, unseriös und schikanös“¹³²⁵ sein oder gegen die Werte der Union¹³²⁶ verstoßen.¹³²⁷ Eine **registrierte Initiative** wird auch **veröffentlicht**, zwei Jahre nach der Registrierung kann aber die Entfernung der Daten aus dem Register verlangt werden.¹³²⁸ Jedenfalls können die Organisatoren ihre Initiative immer zurückziehen.¹³²⁹ Die Sammlung der Unterstützungen kann in Papierform oder elektronisch erfolgen.¹³³⁰ Online sind die eingegangenen Daten auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu speichern¹³³¹, die Kommission unterstützt die Abläufe mit einer entsprechenden Open Source Software.¹³³² Die Überprüfung und Bescheinigung der Unterstützungsbekundungen erfolgt durch Behörden der Mitgliedstaaten¹³³³, vorgelegt wird die Bürgerinitiative bei der Kommission.¹³³⁴ Diese bespricht dann mit den Organisatoren die angesprochenen Themen¹³³⁵ und gibt ihnen die Möglichkeit einer **öffentlichen Anhörung** im Europäischen Parlament.¹³³⁶ Alle Beteiligten müssen den **Schutz personenbezogener Daten** gewährleisten.¹³³⁷ Bei

¹³²⁰ Art 2 (3) VO (EU) 211/2011

¹³²¹ Art 3 (1) VO (EU) 211/2011

¹³²² Art 3 (2) VO (EU) 211/2011

¹³²³ Art 4 (1) VO (EU) 211/2011

¹³²⁴ Art 4 (2)b VO (EU) 211/2011

¹³²⁵ Art 4 (2)c VO (EU) 211/2011

¹³²⁶ Art 2 EUV

¹³²⁷ Art 4 (2)d VO (EU) 211/2011

¹³²⁸ Art 4 (4) VO (EU) 211/2011

¹³²⁹ Art 4 (5) VO (EU) 211/2011

¹³³⁰ Art 5 (2) VO (EU) 211/2011

¹³³¹ Art 6 (1) VO (EU) 211/2011

¹³³² Art 6 (2) VO (EU) 211/2011

¹³³³ Art 8 VO (EU) 211/2011

¹³³⁴ Art 9 VO (EU) 211/2011

¹³³⁵ Art 10 (1)b VO (EU) 211/2011

¹³³⁶ Art 11 VO (EU) 211/2011

¹³³⁷ Art 12 VO (EU) 211/2011

Falscherklärungen¹³³⁸ der Organisatoren oder Datenmissbrauch¹³³⁹ gibt es Sanktionen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“¹³⁴⁰ sein sollen. Schon 2007 begrüßte *Georg Kreis* die Idee der Europäischen Bürgerinitiative als „Integrationsstärkung durch die transnationale Kooperation von Parteien und Verbänden und die Intensivierung der Interaktion zwischen unterer und oberer Ebene“.¹³⁴¹ Kritisch sah *Frank Schorkopf* dieses Instrument „nach dem gegenwärtigen Entwicklungsstand des EU-Rechts noch nicht serienreif“ (da die Kommission beispielsweise ihr Initiativrecht behalten wolle) und es mehr um Mit- als um Selbstbestimmung des EU-Bürgers ginge; provokant hinterfragte er, was denn wohl passieren würde, wenn eine solche Initiative plötzlich die Dienstleistungsrichtlinie oder Verteilungsschlüssel bei Finanzhilfen ändern wolle.¹³⁴² *Jürgen Meyer*, der sie mit dem Initiativrecht des Europäischen Parlaments gleichgestellt sieht, hält fest, dass es sich um keine Massenpetition handelt, da sie nicht ans Parlament, sondern direkt an die Kommission geht.¹³⁴³ Diese Initiative ist jedenfalls ein bemerkenswerter Schritt zu mehr Bürgerpartizipation und schafft eine faktische Horizonterweiterung der Politikgestaltung der Europäischen Union.

¹³³⁸ Art 14 (1)a VO (EU) 211/2011

¹³³⁹ Art 14 (1)b VO (EU) 211/2011

¹³⁴⁰ Art 14 (2) VO (EU) 211/2011

¹³⁴¹ *Georg Kreis*, Müsste Europa demokratischer sein?, in: *Moritz Csaky, Johannes Feichtinger* (Hrsg), Europa – geeint durch Werte? Die europäische Wertedebatte auf dem Prüfstand der Geschichte, Bielefeld 2007, 65

¹³⁴² *Frank Schorkopf*, Der europäische Weg: Grundlagen der Europäischen Union, Tübingen 2010, 128

¹³⁴³ *Jürgen Meyer*, Braucht die Europäische Union eine Verfassung?, in: *Olaf Leïße* (Hrsg), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden 2010, 64

6 Europäische Öffentlichkeit: Analyse und Reformvorschläge im Lichte von Art 15 AEUV

6.1 Transparent Governance

6.1.1 „Transparent Governance“ als notwendiger Bestandteil von „Good Governance“

Als Ergebnis der gegenständlichen Arbeit ist festzuhalten, dass „Transparent Governance“ die Ergänzung und Verfeinerung zum Überbegriff „Good Governance“ werden muss. Nur **transparentes Regieren** auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene schafft **Vertrauen** und bewirkt **Partizipation der Bevölkerung**. Transparenz soll aber nicht nur einseitige Information seitens der Regierung sein, sondern **auch als direkter Dokumentenzugang des Bürgers verstanden werden**. Diesen Zugang verstehe ich nicht mit der negativen Konnotation der „Holschuld“, sondern verwende lieber den Begriff einer rechtlich untermauerten „Holmöglichkeit“. „Transparent Governance“ darf aber nicht die falsche Hoffnung vermitteln, alles über seine Regierenden und Entscheidungsträger wissen zu können, da dies niemals Gesetz und Realität der Macht sein wird. Aber sie muss über weite und die wichtigsten Strecken Leitprinzip einer „Good Governance“ sein.

Seitens des Bürgers muss sich der Anspruch auf Transparenz klar auf die politischen Entscheidungsprozesse beziehen und darf nicht die privaten Aspekte der Politiker und Entscheidungsträger erfassen. Damit berücksichtigt sie zum Teil schon ethische und moralische Aspekte, die letztlich auch immer ein Mosaikstein politischer und gesellschaftlicher Ganzheitlichkeit sind. Gerät dieses Gefüge ins Wanken, ist Platz für Extremisten und einseitige Populisten. Jeder Versuch, Informationen zu verstecken, ist sofort Nahrung für Verschwörungstheorien, Vorwürfe des Nepotismus und überhaupt der Arroganz der Mächtigen, aufgrund derer man sich undifferenzierten Oppositionsbewegungen gegen „die da oben“ anschließen sollte. Ein transparentes Regieren hingegen nimmt unberechtigter Kritik Wind aus den Segeln, ist Präventivwaffe gegen Missbrauch und schafft **Gemeinsamkeit zwischen Regierung und Volk**. Ist Kritik angebracht und sind Fehler passiert, helfen auch keine Vertuschungsversuche, alle Erfahrungen haben gezeigt, dass diese für die

Betroffenen die Lage nur noch schlimmer machen. „Transparent Governance“ muss Leuchtturm und Leitbild offenen Handelns sein.

6.1.2 Ausgleich der Spannung zwischen geforderter Öffentlichkeit und notwendigem Geheimnisschutz

„Wer nichts zu verstecken hat...“ sagt der Volksmund gerne – so einfach ist es aber mit der Transparenzanforderung an die Regierenden nicht getan. Auch diese müssen die Möglichkeit haben, gewisse Entscheidungsprozesse ohne das **sofortige** grelle Licht der Öffentlichkeit durchführen zu können, namentlich in der Initiierungs- und Entwurfsphase. Strittig ist die Frage, ob sämtliche Wortmeldungen einer Sitzung protokolliert werden müssen oder nicht. Die bei allgemein gesellschaftlichen Diskussionen gerne verwendete „Chatham House Rule“, nach der kein Diskussionsteilnehmer namentlich, sondern nur inhaltlich zitiert werden darf, ist zwar ein beliebter Bestandteil intellektueller Kaminesgespräche, wäre aber zu „dünn“ für reale politische Entscheidungsmechanismen. Auch Regierende und Vertreter müssen zu ihrem Selbstschutz wissen, ab wann die Öffentlichkeit Zugang zu ihrem Tun hat. Ihnen muss ein gewisser Platz, ein „**space to think**“ gegeben werden. „Laut denken“ oder „Brainstorming“ mögen zwar lockere Begriffe der Werbebranche sein, sind aber doch überlegter Grundstock des Beginns eines Entscheidungsprozesses. Eine Art „**Kreativphase**“, in der es auch zu gedanklichen (aber nicht realen) Fehlentwicklungen kommen darf, soll Teil eines lebendigen Gestaltungsprozesses sein. Darüber hinaus gibt es handfeste Fakten der öffentlichen Sicherheit oder eines Interesses der Verfahrensparteien, die überhaupt nie an die Öffentlichkeit geraten dürfen (zB militärische Geheimnisse). Das **Amtsgeheimnis** wird **durch „Transparent Governance“ nicht aufgehoben**. Partielle amtliche Verschwiegenheit ist fixer Bestandteil jeder Verwaltungsadministration, darf aber nicht den gängigen und rechtlich abgesicherten Transparenzbestimmungen entgegenstehen. Situationen wie die Veröffentlichung der **Wikileaks** waren und sind sicherlich eine Katastrophe für sämtliche geheime Entscheidungsprozesse von Politikern und Beamten: Dieser „Amtsgeheimnis-Supergau“ traf va die USA, deren Außenministerin Hillary Clinton mit blankem Entsetzen und reichlich Zorn die Veröffentlichung der Regierungsdokumente kritisierte, und ihr Argument, dass teilweise Menschenleben

(zB im Geheimdienst) davon betroffen sind, ist durchaus plausibel. Es zeigt aber auch die Verwundbarkeit und Schwachstelle auf, wenn Veröffentlichungen einer Gruppe von Privatpersonen ganze Weltmächte in Nervosität versetzen.

Den „Spagat“ zwischen geforderter Öffentlichkeit und notwendigem Geheimnisschutz zu schaffen, ist Teil der „**job description**“ eines Regierenden und Entscheidungsträgers. Gerade dies wäre ein guter Platz, jene Professionalität zu zeigen, die Politikern und Beamten ja vielfach abgesprochen wird. Gerne wird die Privatwirtschaft als positives Beispiel herangezogen („man müsste den Staat wie eine Firma führen“), dieser Vergleich greift in der Regel aber zu kurz, so auch in der Transparenzthematik, da private Unternehmen ganz andere Möglichkeiten der Geheimhaltung besitzen und nicht dieselbe Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit an den Tag legen müssen. Keinesfalls dürfen Effektivität und Effizienz als Ausrede für Intransparenz gelten, ganz im Gegenteil, erst durch diese Verantwortung, durch das Bewusstsein der Publizität, entsteht echte Verwaltungsqualität.

Insgesamt ist **Öffentlichkeit notwendiges Regulativ aller demokratischen Regierungs- und Entscheidungsmechanismen**. Zwar sind in der EU die Ungerechtigkeit und die Unmenschlichkeit historischer Geheim- und Kabinettsjustiz kein Thema mehr, aber trotzdem gibt es in jeder Machtkonstellation die Versuchung, in fast oligarchischer „Junta-Manier“ hinter verschlossenen Türen „es sich untereinander auszumachen“. Freilich dort, wo es notwendig ist, muss auch der Geheimnisschutz seinen Platz haben.

6.1.3 Keine Parallelwelten durch Transparenzvorschriften

Es muss klar und offen definiert werden, was Vorbesprechung und was eigentliches Entscheidungsforum ist. Zu groß ist sonst die Gefahr der Verzerrung, dass mit Sonntagsreden Transparenz „gepredigt“, aber sonst Geheimhaltung „getrunken“ wird. Es darf nicht Realität werden, dass Frühstücke, Mittag- oder Abendessen unter ausgewählten Politikern und Beamten die eigentlichen Entscheidungsforen werden, weil „entfesselte“ Transparenzanforderungen nicht mehr in Kongruenz mit einem normalen Regierungsalltag zu bringen sind. Deshalb muss es zum einen diese Freiräume des Geheimnisschutzes und die ohnehin vorhandene Strenge des

Amtsgeheimnisses geben, die aber in ständiger Selbst- und Außenreflexion und Kontrolle durch die Öffentlichkeit nicht die Ausrede für Umgehung von Transparenzvorschriften werden dürfen. Ausschusssitzungen im Parlament oder sitzungstechnische Vorbereitung von EU-Institutionen müssen weiterhin auch unter Geheimhaltung möglich sein. Transparenz muss gelebter Alltag sein, mit dem **„Ventil“ eines begrenzten Geheimnisschutzes**, um Parallelwelten zu verhindern. Die Herausforderung wird immer bestehen bleiben, dass einer offiziellen Sitzung am Dienstag eine inoffizielle Vorbesprechung am Montag vorausgeht. Dieser Realität muss ins Auge gesehen werden, um keine **„Blindheit der Transparenz“** zu erzeugen. Die Inoffizialität darf sich aber nicht über die Offizialität erheben und unbemerkt zur eigentlichen Agora der Macht werden.

6.1.4 Transparenz als Teil aktiver Bürgerbeteiligung

Durch „Transparent Governance“ wird der Staat für den Bürger wirklich begreifbar! Er vertraut ihm und kann mit ihm **interagieren**, wie beispielsweise durch einen funktionierenden Anspruch auf Dokumentenzugang, dessen Bedeutung ein wichtiges Ergebnis dieser Untersuchung ist. Das Engagement des Bürgers in Bezug auf den Zugang zu Informationen muss auf umgehende Antworten stoßen und darf nur in Ausnahmefällen, wo die *raison d'état* zu priorisieren ist, behindert werden. Transparenz und Demokratie ergänzen einander wie „Ying und Yang“ und müssen das eingespielte Duett in der modernen Oper der Öffentlichkeit sein.

Abzulehnen ist es allerdings, wenn Politiker aus Angst vor Wahlverlusten oder einer schlechten Momentaufnahme in der Wahrnehmung der Wähler sich nicht mehr zu Entscheidungen durchringen. „Transparent Governance“ bedeutet auch, dass **Bürgerpartizipation und Politikermacht kein Widerspruch** sein sollen. In den Mediendemokratien ist eine „Flucht“ vor Entscheidungen in Budgetausgliederungen (zB GmbHs statt Eigenverwaltung in der Regierung), Beiräte, Volksbefragungen etc zu beobachten. In der parlamentarischen Demokratie **sollen** die Abgeordneten mutig Entscheidungen treffen und die Regierenden sie verantwortungsbewusst umsetzen. In der Transparenzdiskussion ist es nur ein Nebenschauplatz, dass heute vielfach eine Diskrepanz zwischen der Gewaltenteilung Montesquieus und der politischen Praxis, wo die Exekutive die Aufgaben der Legislative übernimmt, besteht.

Der wissende Bürger soll diesen Prozess nicht nur durch sein Wahlrecht, sondern auch durch den Zugang und das Erhalten von Informationen beeinflussen. „Ying und Yang“ von Demokratie und Transparenz werden dann überstrahlt von der „Trias“ von **Information, Öffentlichkeit und Transparenz**, die den Staat und sein Volk unter Wahrung der wechselseitigen Identität verschmelzen lassen. Im Geiste des Vertrages von Lissabon stabilisiert sich Transparenz als starke Säule verantwortungsvoller Verwaltung und garantiert die Beteiligung der Zivilgesellschaft.

6.1.5 Transparenz als moderner Kommunikationsraum zwischen Bürgern und Institutionen

Die Bürgerpartizipation im Rahmen von Transparenz und Dokumentenzugang schafft **verbesserte Möglichkeiten der Kommunikation zwischen Bürgern und Institutionen**: Indem sich der Bürger an den Staat wendet, tritt er in einen Kommunikationsprozess, in dem sich die Verwaltung in allen Organisationsentitäten als modern, bürgernah und offen präsentieren kann. Diese Vorbildwirkung, verbunden mit der Herausforderung professionellen Eigenmarketings und der Aufgabe staatspolitischer Verantwortung stellen die „Incentives“ einer entsprechenden Umsetzungsqualität für die Verwaltung dar.

Der rechtliche Rahmen der Transparenzvorschriften schafft also einen **Kommunikationsraum**, der nicht von Misstrauen geprägt ist, sondern ein organisiertes Miteinander schafft. Davon ist nicht nur das Gemeindeamt betroffen, das ja ohnehin aufgrund seiner Regionalität zumeist einen engeren Bürgerbezug aufweist, sondern auch die übergeordneten Instanzen bis hin zur Europäischen Union mit all ihren Institutionen in Brüssel.

Die EU-Vertretung im jeweiligen Mitgliedstaat ist mit ihren regionalen **Europe-Direct-Zentren** eine erste Anlaufstelle, aber auch die nationalen Institutionen müssen ihre pro-europäische Seite hervorkehren. Die Transparenz kann ein Motor der leider vielfach schon vergessenen oder totgeschwiegenen europäischen Integration sein, indem sie einen direkten Link zwischen Bürger und EU herstellt.

Selbstverständlich müssen sämtliche technischen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, va muss der Bürger (so wie schon gegeben) leicht verständlich in seiner **Landessprache** im **Internet** arbeiten können, wenn er Zugang zu Dokumenten

wünscht. Zu überlegen wäre die Nutzung der **Social Networks** als ersten Schritt der **direkten Kontaktaufnahme**.

6.1.6 Dokumentenzugang - klare Verfahrensregeln

Der EU-Bürger soll sich seiner Rechte auf Informationen bewusst sein, muss sich aber innerhalb rechtsförmlicher Verfahrensregeln bewegen können, die primär durch Art 15 AEUV genormt werden. Das ist die liberale Errungenschaft der Rechtsstaatsidee in Europa. Ein **Dokument** muss **klar** als unabhängig von der Form des Datenträgers im Besitz der Institution befindliches Schriftstück **definiert** sein, um „Ausflüchte“ in andere Formen zur Umgehung des Dokumentenzugangs zu vermeiden. Ein den elektronischen Entwicklungen gerecht werdender Dokumentenbegriff ist Voraussetzung für eine glaubwürdige Transparenzadministration. Selbstverständlich dürfen immer nur **dienstliche Informationen** betroffen sein, der EU-Bürger muss die privaten Sphären von Mitarbeitern oder Entscheidungsträgern der EU-Institutionen respektieren.

Zu begrüßen ist die grundsätzlich festgelegte Ausweitung auf die „**Dokumente Dritter**“, womit alle natürlichen und juristischen Personen und Einrichtungen außerhalb des Organs, auch die der Mitgliedstaaten, der anderen Gemeinschafts- und Nichtgemeinschaftsorgane und -einrichtungen und der Drittländer erfasst sind. Im Rechtsstreit, ob ein Mitgliedstaat ein Vetorecht besitzt, wenn es Urheber eines Dokuments ist, vertrete ich die Ansicht, dass eine solche Auslegung den Transparenzidealen widerspräche: Das europäische Organ soll die Dokumentenverbreitung mit dem Mitgliedstaat absprechen und seine Meinung einholen, aber ihm kein bindendes Einspruchsrecht zugestehen. Sonst wären nationalen „Sonderspielen“ wieder Tür und Tor geöffnet.

Die (zumindest elektronische) **Schriftlichkeit des Antrags** mit einer gewissen Präzisierung ist ein zu bejahender Aspekt als Beleg dafür, dass dem Bürger das Ansuchen wirklich ernst ist. Grundsätzlich ist die Mündlichkeit ja Bestandteil einer Vereinbarung unseres Rechtssystems, hier bestünde allerdings die Gefahr eines ausufernden Administrationsaufwandes. Der Fokus soll wirklich auf die Information in den Dokumenten gelegt werden und nicht auf die allgemein damit zusammenhängenden Fragen. Die Antragsmöglichkeit muss zwar mit einer

Formvorschrift versehen sein, darf aber nicht verkompliziert werden; insofern ist es zu begrüßen, dass **keine Gründe für den Antrag** angegeben werden müssen, da jede Erschwernis die ohnehin bereits bestehende Hemmung erhöhen würde, sich an das EU-Organ zu wenden. Der zeitliche Rahmen von ca zwei Wochen zur Bearbeitung eines Erst- und etwaigen Zweitantrags ist ein faires Procedere zur Beantwortung, ob Zugang gewährt oder der Antrag teilweise oder vollständig abgelehnt wird. Der Weg zu den Gerichten im Falle einer Ablehnung auch nach einem Zweitantrag steht den Bürgern ja immer offen: Dass ein Gerichtsverfahren aufwändig und teuer ist, bleibt aber nicht der Transparenzthematik vorbehalten, sondern ist Realbestandteil eines jeden Rechtssystems.

Voraussetzung, die Dokumente zu erhalten, ist, sie ordentlich gesammelt zu wissen. Eine entscheidende Rolle spielt hier das **elektronische Register der Dokumente**, das mit der Bezugsnummer, der Definition des Dokumenteninhaltes und dem Eingangsdatum „Efficient Governance“ schafft.

6.1.7 Spannungsfeld - Ausnahmen vom Grundsatz des Dokumentenzugangs und deren Begründungserfordernisse iSd Verhaltenskodex

Öffentliches Interesse, militärische Sicherheit, internationale Beziehungen, Privatsphäre, geschäftliche Interessen, Gerichtsverfahren sowie Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten sind **grundsätzlich nachvollziehbare Schutzgründe zur Verweigerung des Dokumentenzugangs**. Wenn das öffentliche Interesse an der Verbreitung überwiegt, greifen die Ausnahmen ohnehin nicht, aber im Einzelfall sind es untermauerte rechtliche Gründe zur Geheimhaltung. Über zahlreiche Fälle von mir untersuchter europäischer Judikatur ziehen sich die Streitfälle über die Intensität der Auslegung der Ausnahmen. Ich vertrete die Meinung, dass die **Beeinträchtigungsprüfung strengstens** zu erfolgen hat und **klare Begründungen** erforderlich sind, da sonst in zu vielen Situationen die Beanspruchung der Ausnahmen ein „Schlupfloch“ zu einer abzulehnenden „Transparenz-Regression“ herstellen würde.

Es soll auch die Politik fortgesetzt werden, dass bei rechtmäßiger Verweigerung des Zugangs zu Teilen eines Dokuments der restliche Teil freigegeben werden muss: Es darf eben nicht pars pro toto durch einen Mosaikstein die Transparenz behindert

werden. Dass aber bei einem wirklich bestehenden unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand auch kein Teilzugang gewährt wird, ist meines Erachtens nur dann zu bejahen, wenn der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** wirklich eingehalten wird.

In Bezug auf die **öffentliche Sicherheit** beurteile ich eine „existenzbedrohende Unterbrechung der Versorgung“ zB als ausreichenden Grund, bin aber der Meinung, dass beispielsweise Verhandlungen zwischenstaatlicher Abkommen nicht ausreichend sind. Im Bereich der **militärischen Sicherheit** muss Geheimhaltung dort, wo es für die militärische Verteidigung des Nationalstaates oder der EU unumgänglich ist, möglich sein. Dass die Organe bezüglich der **internationalen Beziehungen** einen **Ermessensspielraum** einräumen, halte ich für richtig. Die Wahrung der **Privatsphäre** ist für jeden verständlich, die **geschäftlichen und finanziellen Interessen** hingegen müssen einer genauen Bewertung unterworfen werden, da dieser Ausnahmegrund sonst viel zu sehr strapaziert würde. Besonders heikel ist der Schutz der **Gerichtsverfahren**: Dieser sollte auf nationaler und supranationaler Ebene bestehen und wenn, dann nur bis zur mündlichen Verhandlung, jedenfalls aber nicht mehr ab der Urteilsverkündung gelten. Verständlich ist, dass die Organe die Rechtsgutachten ihrer internen juristischen Dienste diskret ohne Veröffentlichung nutzen wollen. **Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten** müssen ihrem Sinn gemäß geschützt werden können, wenn es sich um Vertragsverletzungsverfahren oder schwebende Verfahrensmomente handelt. Eine Inspektion, eine Untersuchung, ein Audit muss ohne Öffentlichkeit ablaufen können. Nach Beendigung des Verfahrens soll die Ausnahme aber nicht mehr greifen können.

Erfreulicherweise sprachen sich die Gerichte zumeist für **klare Begründungserfordernisse** und die **enge Auslegung der Ausnahmen** aus, nicht nur für die Schärfung ihrer eigenen Urteilsfindung, sondern auch für die gesamte rechtsstaatliche Transparenz. Zugunsten der Stärkung des subjektiven Rechtscharakters des Dokumentenzugangs dürfen die Ausnahmen nicht ausufernd angewandt und müssen **in jedem Einzelfall** überprüft werden.

6.1.8 Transparent Governance Codex

Good Governance, Verhaltenskodizes und die rechtlichen Bestimmungen va rund um Art 15 AEUV sollen Vorbild sein für einen „**Transparent Governance Codex**“, der die hier genannten erforderlichen Maßnahmen transparenten (europäischen) Regierens in klaren Piktuationen formuliert. Der Kodex wird damit seiner Ur-Anforderung, nämlich der „**Sammlung von Verhaltensweisen**“ gerecht. Er begründet neben der **politischen** eine **moralische Verbindlichkeit** und ergänzt sich durch den formalrechtlich verbindlichen Art 15 AEUV zu einem umfassenden, modernen **Leitbild**.

6.1.9 Transparenz als europäisches Bürger(selbst)bewusstsein

Der **EU-Bürger** hat, va durch Art 15 AEUV, Daten- und Dokumentenzugang und ist **wichtiger Bestandteil der Union mit starken Rechten**. Jeder Unionsbürger, jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat und jeder innerhalb der Gemeinschaft ansässige Drittstaatsangehörige besitzt ein Zugangsrecht, wobei die Rechtslage eine breite Auslegung postuliert. Dieses Faktum darf nicht als Selbstverständlichkeit gesehen werden, sondern muss zu einem **Mosaikstein europäischen Selbstbewusstseins** werden. Transparenz ist keine leere Worthülse, sondern rechtlich in Stein gemeißelt. Gerade nach einer langen Entwicklung sind solche Grundrechte wesentliche Elemente für ein Bürger(selbst)bewusstsein. In der EU singt man nicht jeden Morgen die Europahymne und nicht jeder Haushalt hängt sich eine blaue Fahne mit gelben Sternen auf seinen Balkon, aber dieses „nüchternere“ Europagefühl, mit der Transparenz eines politischen Systems als Teil davon, hat mehr Charme als die lauten Trompeten - die in unserer Historie oft schlechte und traurige Erinnerungen wecken – anderer. Die EU ist beim Bürger und der Bürger bei ihr.

6.2 Zusammenfassung und Ausblick: Plan E – Europäische Öffentlichkeit durch integrierte Kommunikation und „Transparent Governance“

6.2.1 Kommunikationsherausforderung: Entfremdung des Bürgers von der Europäischen Union

Nach dem Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion aus dem Jahr 2005 der Europäischen Kommission ist es nun Zeit für einen **Plan E zur Entwicklung einer Europäischen Öffentlichkeit durch moderne integrierte Kommunikation und gelebte „Transparent Governance“**.

Das derzeitige Bild der Europäischen Union bei der Bevölkerung ist ernüchternd, **Marketing und Medienarbeit** scheinen nicht zu wirken: Staats- und Sprachgrenzen prägen die Medienlandschaft, das politische Interesse bezieht sich zumeist auch bei Wahlen zum Europäischen Parlament nur auf nationale Diskussionen, und das Interesse wie der Wissensstand der Bürger über die EU halten sich in Grenzen. Die Rechtstexte sind „hyperkomplex“ und nur Fachleuten nach längerem Studium verständlich. Die Konferenzen in Brüssel und Straßburg, die schöngeistigen Europadiskussionen, die Debatten im Europäischen Parlament und die Expertisen der Fachleute und Interessensvertreter in den Ausschüssen der EU werden oft als reine „Eliteprojekte“ eines unsympathischen EU-Jetsets gesehen, der sich nur allzu gerne selbst in Brüssel feiert und die Bürger Europas vergisst. Das Gespräch mit dem „natürlichen Kreis der Eingeweihten“ ist keine Kunst, jedoch ist die Anpassung der Informationen an die jeweiligen Realitäten, Sprachen und Wahrnehmungen vor Ort eine große Herausforderung, denn es gibt **keine Europäische Union ohne Öffentlichkeit**.

Die Europäische Union bleibt ebenso wenig wie die Mitgliedstaaten vom allgemeinen Desinteresse der Bevölkerung an der Politik verschont, die auf supranationaler Ebene sogar zu einem Infragestellen der Legitimität der europäischen Institutionen führt. Vermischt mit einem Unbehagen gegenüber dem Globalisierungsprozess sehen unzählige Bürger in der Europäischen Union ein konturloses, geradezu bedrohliches Gebilde. Das Erscheinungsbild der EU wird beinahe zerrieben in seiner Gegensätzlichkeit: Die einen sind der Meinung, dass sich die Union eher um ihre

konkreten Anliegen kümmern soll, andere finden wiederum, sie mische sich zu sehr ein, und manche sehen in ihr überhaupt eine Gefahr für ihre eigene Identität.

Nach mehr als einem halben Jahrhundert des **europäischen Integrationsprozesses** hat die europäische Öffentlichkeit noch nicht dieselbe Bedeutung erlangt, wie beispielsweise die Entwicklung von Wirtschaft und Industrie. Dabei wäre gerade ein breites europäisches Bewusstsein so wichtig für eine tiefgehende europäische Motivation! Wie selten wird noch von „europäischer Integration“ gesprochen, meist nur technisch von „EU“.

Der Diskurs über die Öffentlichkeitsarbeit der EU darf kein rein akademischer oder von überschwänglichen „Europaidealist“ geprägter sein, genauso wenig wie der europäische Raum nur Vertretern der Politik und Wirtschaft vorbehalten sein soll. Die führenden politischen Akteure Europas müssen explizit politische Ziele formulieren, Wertorientierung ausdrücken und auch Leistungs- und Erfolgskontrollen kommunizieren – aber nur eine „**von unten**“ getragene europäische Diskussion kann der derzeitigen Verkrustung des europäischen Regierens entgegenwirken.

Die Entfremdung der Basis vom strukturellen Gebilde der Europäischen Union ist vielfach analysiert und allen beteiligten Interpreten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Gesellschaft bekannt. Sie äußert sich in Wahlgewinnen für anti-europäische Parteien, stimmungsmäßigen Nationalisierungstendenzen und einer „**Entbrüsselung**“ über alle Fraktionsgrenzen hinweg (auch mit dem kritikwürdigen Verhalten der Regierungsparteien, zu getroffenen Entscheidungen in Brüssel so zu stehen, als hätte man sie gar nicht selbst getroffen). Die EU ist nicht „in“, obwohl es bei der Volksabstimmung 1994 eine solche Begeisterung über den Beitritt Österreichs zur EU und Europa gab, die sich in der Zweidrittelmehrheit der Befürwortung äußerte. Bestenfalls Europäer im Ausland definieren sich stolz über die Kontinentalzugehörigkeit, innerhalb der EU geht klar das Bewusstsein, Österreicher, Deutscher, Spanier, Franzose, Brite usw. zu sein, vor. Ich teile nicht die Meinung mancher, dass die Regionalisierung noch die Nationalzugehörigkeit überspringt; wenige würden sich meines Erachtens im Ausland als „Steirer“, „Kärntner“, „Westfale“ oder „Oberitaliener“ vorstellen. Aber die Selbstdefinition als „Europäer“ hat sich noch nicht durchgesetzt, leider teilweise auch nicht bei der Jugend, dem ungebrochen hoffnungsvollen Nachwuchs Europas.

Allein das **Schengener Abkommen** und die **Euro-Einführung** waren reale Umsetzungen und Erfolge der europäischen Integration: Gerade Österreicher

erinnern sich noch an die Grenzkontrollen, nicht nur nach Ungarn, Slowenien oder Tschechien, sondern auch nach Deutschland oder Italien. Verschiedene Währungen erschwerten den Zahlungsverkehr sowohl im Geschäftlichen als auch im Privaten. Heute haben Menschen aber oft Angst vor offenen Grenzen und dem Zusammenbruch der Währungsunion. Der **freie Waren-, Personen- und Dienstleistungsverkehr** brachte gerade für junge Menschen unglaubliche Chancen, genauso auch für aufstrebende wie etablierte Unternehmen. Das **Erasmus-Programm** bietet Studienmöglichkeiten und Praktikumssubventionen über die Union hinaus und regt den intellektuellen und persönlichen Gedanken- und Wissensaustausch über die Landesgrenzen hinweg an.

Man muss also den Politikern der letzten Jahrzehnte wirklich konkrete Erfolge in der Umsetzung zugestehen, der gerne erhobene Vorwurf der reinen „Ankündigungspolitik“ verliert sich in der nüchternen Betrachtung trotz mancher (bei einem Gebilde dieser Größe aber verständlichen) Verzögerung bei der Ratifizierung des **Vertrages von Lissabon**, der auch strukturelle Paretoverbesserungen herbeiführte. Aber auf diesem „Teil-Zenit“ europäischer Umsetzungskapazität zeigt sich auch die partielle Halbherzigkeit eigentlich notwendiger starker europäischer Führung: Der Posten des Präsidenten des Europäischen Rates und der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik wurden mit Hermann van Rompuy und Catherine Ashton mit Personen besetzt, denen weite Teile der beteiligten Stakeholder (nicht nur die Presse, sondern auch Kenner und Mitwirkende der europäischen Politszene) einfach keine echte Durchsetzungskraft attestieren. Es ist auch schmerzhaft, dass von vielen Ländern keineswegs die besten Köpfe nach Brüssel geschickt werden.

Die deutsche Kanzlerin und der französische Präsident sind derzeit die eigentlichen Player der europäischen Politik. Auch wenn es teilweise ein wenig an die Kurfürsten des Heiligen Römischen Reiches erinnert, die zur Sicherung ihrer eigenen Macht gerne nur einen schwachen Kaiser wählten, möchte ich diese Realität aber nüchtern analysieren. Die EU ist nun einmal nicht so gewachsen wie die Vereinigten Staaten von Amerika, außerdem hatte sie erst ein gutes halbes Jahrhundert und die USA über 200 Jahre Zeit. Sie ist ein diversifiziertes Gebilde mit intellektuellem, historischem Anspruch. Sie muss nationalistischer und protektionistischer Politik von 27 Mitgliedstaaten entgegenstehen und aus ihrer Eigenheit heraus kommunizieren, mit europäischem Selbstbewusstsein unter Berücksichtigung eines

Subsidiaritätsprinzips, dessen Dezentralisierung die EU von den USA im positiven Sinne unterscheidet und eine Quelle einer geteilten – im ersten Sinne europäisch, aber auch national zu definierenden – Identität werden kann.

6.2.2 Erwartungen der Bürger

„Europa hört zu“ war das Motto der zweiten österreichischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2006, ein guter Ansatz einer Konversation auf „Augenhöhe“ zwischen dem Brüsseler Europa und dem Bürger. Das Erscheinungsbild der EU ist zwar unterschiedlich, aber die Erwartungshaltungen ähneln sich: Vom **Ausgleich der Wirtschaftsbedingungen** und der **Entwicklung von Solidarität** über die **Globalisierung** und den **Schutz der Umwelt** bis hin zu **Frieden** und **Sicherheit** (das betrifft nicht nur die Bekämpfung von Verbrechen und organisiertem Menschenhandel, sondern inkludiert auch die Bewältigung der Einwanderungsproblematik) reicht die Palette unterschiedlicher Problemerkennnisse und das Anforderungsprofil an die Union. Bezüglich Errungenschaften, Funktionsweise und Kapazitäten der Union herrscht Unkenntnis (va in der älteren Generation) und generelle Antipathie, was sich auch in den geringen Wahlbeteiligungen bei allen Wahlen zum Europäischen Parlament zeigt. Europäische Probleme erwarten europäische Lösungen.

Der Bürger muss direkt in seinen Alltag integriert die **Vorteile der Union** spüren. Der durch das vielzitierte „Feuer der Aufklärung“ gegangene moderne Europäer schätzt den teilweise rücksichtslosen (Turbo-)Kapitalismus mit einem nur schwach ausgebauten Sozialstaat wie in den USA nicht so sehr, wie es manchmal vermutet wird, da für ihn zB eine Krankenversicherung doch eine klare Selbstverständlichkeit ist, erwartet aber zugleich sehr viel von der Europäischen Union. Er denkt nicht nur philosophisch, sondern auch nutzen- und sicherheitsorientiert: Werden nur europäische Chemikalien in europäischen Produkten eingesetzt? Ist bei grenzüberschreitenden Zahlungen mit großen oder geringen Hemmnissen zu rechnen? Haben sich die Verbraucherrechte verbessert? Wird die Flugsicherheit erhöht? Werden Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln gefördert? Sind Landwirtschaft und Umwelt geschützt? Besteht eine Einigung über integrierte Klima-

und Energiepolitik? Arbeitet die Polizei grenzüberschreitend zusammen, ohne „Big Brother“ zu sein? Verringern sich die Kosten für Mobiltelefongespräche im Ausland?

6.2.3 Pro-aktive Kommunikation

Die EU darf in ihren Kommunikationsprozessen nicht nur reagieren, sondern muss proaktiv **agieren**. Dialog und Konversation sind notwendig, dürfen aber nicht notwendiges **Leadership** vermissen lassen.

Die EU garantiert **Wirtschaft, Arbeit, Sicherheit, Bildung, Gesundheit und Freiheit**. Allein diese sechs Punkte, die ja durchaus schon Schwerpunkt diverser Kommunikationskampagnen waren, bieten genügend „Zündstoff“ für eine „feurige“ EU-Kommunikation. „Softes“ Themensetting wie Gesundheit, Kultur oder Gender Mainstreaming sind sicherlich eine Errungenschaft der linken Bewegungen Europas, die der reinen Wirtschaftseinheit EU ein wenig mehr „Herz“ entgegensetzen wollten. Grundsätzlich ist diese spezielle Form der „Solidarisierung“ zu begrüßen und entspricht auch christlich-sozialem Gedankengut, die Union soll aber durchaus ihre „hard facts“ wie wirtschaftlichen Erfolg, Beschäftigung und größere Sicherheit als Asse ausspielen. Demokratie, Solidarität und sozialer Zusammenhalt sind notwendige Bestandteile zivilisierten menschlichen Lebens – die EU muss hier nicht nur schwammige „feelgood“-Kampagnen durchführen, sondern soll ebenso klare **Fakten** präsentieren. Sie soll sich nicht kleinlaut darin verlieren, ihre Legitimität zu rechtfertigen; auch wenn sie mit einem gewissen Misstrauen betrachtet wird, ist sie doch politisches und juristisches Faktum und muss nun deutlich ihren Mehrwert transportieren, den es ohne sie ja gar nicht gäbe. Dialog darf kein verschrecktes Codewort für „Bitte warten“ sein: Der Bürger muss mit der Konversation Teil dieser proaktiven Kommunikation sein, soll aber durchaus den „Input“ von der EU bekommen, der sich ja ohnehin durch den wechselseitig vorteilhaften Austausch mit der Bevölkerung generiert. Im Sinne integrierter Kommunikation muss die Reflexion des Volkswillens auch Inspiration sein, konkret sind das „**Eurobarometer**“ und ein **Europäisches Meinungsforschungsinstitut** ein guter Gradmesser dafür.

Pro-Aktiv wird die Kommission in der Nutzung der biblischen Zahl 12, indem sie „**12 Lektionen**“ in der positiven „Erklärung“ der EU liefert: Gründe, warum die EU gebraucht wird (Friede, Stabilität, Wohlstand), die Erinnerung an die zehn

historischen Schritte (von der Schuman-Erklärung über die Römer Verträge bis hin zur Erweiterung), die Erklärung der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik, das Funktionssystem der EU (Parlament, Rat, Kommission und weitere Institutionen), die Aufgaben der EU (Solidarität und Innovation), die Erfolgsstory des Binnenmarktes, die Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Euro, die Entwicklung zur Wissensgesellschaft, das Europa der Bürger, die Mobilität (Freiheit, Sicherheit und Recht), die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und der Ausblick in die Zukunft als Vertreter der Bürgerinteressen in der Welt. Straff zusammengefasst legt die EU ihre **Stärkefelder** vor, gerade in stürmischen Zeiten, wenn manche Planke zu brechen droht. Seit dem September 2008 (Wirtschafts- und Finanzkrise) sind die Welt und Europa anders geworden.

6.2.4 Institutionelle Verankerung

Als Teil pro-aktiver Kommunikationsoffensiven muss es eine starke und klare Rolle der Kommunikation innerhalb der Institutionen der EU geben. Meine Recherchen und Reflexionen haben ergeben: Der **Kommission** fällt hier die Primärrolle eines „**Executive Management**“ zu. Essentiell ist eine **interinstitutionelle Task Force zwischen Kommission, Rat und Parlament**, in der der Spirit von straffer Führung gepaart mit regionaler Umsetzung herrschen muss. Zu begrüßen ist die Rolle des Vizepräsidenten der Kommission als gleichzeitig Zuständigem für Kommunikation und die schon länger bestehende Einrichtung einer eigenen **Generaldirektion „Kommunikation“**. Wie bei jeder erfolgreichen Werbung ist auch für europäische Öffentlichkeitsarbeit genügend **Budget und Personal**, selbstverständlich unter Berücksichtigung kaufmännischer Sorgfalt und transparenter Abwicklung, bereitzustellen. Strukturinterne Beratungs- und Diskussionsprozesse verbessern die Qualität und Eintracht der Außenwirkung. Die Strategien dürfen nicht „sprunghaft“ sein und Politiker, Beamte und Kommunikationsexperten dürfen nicht von den Medien getrieben sein. Ein Kommunikationsanlass muss professionell bearbeitet werden, soll aber nicht gleich die gesamte Kommunikationsagenda gefährden. Realiter spielt sich diese institutionelle Verankerung der Kommunikation vorrangig in der Stadt **Brüssel** ab. Regionalisierung ist eine Zielsetzung, aber auch die Hauptstadt Europas muss sich dementsprechend präsentieren. Die EU trägt nicht

Schuld am teilweisen Chaos belgischer Nationalpolitik und deren Doppelgleisigkeiten im Konflikt zwischen Flamen und Wallonen, die sich auf eine partielle Desorganisation in der Stadtorganisation Brüssels auswirkt. Aber die Institutionen müssen mit Besuchsprogrammen, Praktikumsmöglichkeiten und open space für Veranstaltungen direkte Agora der Kommunikation nach dem athenischen Vorbild sein.

Die EU muss die Zivilgesellschaft einbinden und ihre Impulse implementieren, mit den Mitgliedstaaten synergetisch zusammenarbeiten, aber auch eigenständig strukturell mit Leadership agieren. Die derzeitige politische Situation spricht nicht dafür, dass Europa *ein* Gesicht wie den amerikanischen Präsidenten bekommt. Die strukturelle Historie der EU ist nicht auf eine Person aufgebaut, sondern entwickelte sich vielschichtiger. Die Verankerung integrierter Kommunikation in den Politikbereichen der EU sollte und wird sich daher nicht in einer Pyramide äußern, sondern in **straffer und effizienter Kommunikationsorganisation der Institutionen**. Das beinhaltet auch professionelle „**Servicierung**“ der Medien mit allen aktuellen Informations- und Nachrichtenmaterialien sowie Kommunikations- und Mediens Schulungen der EU-Bediensteten.

Der Vertrag von Lissabon brachte erfreuliche Veränderungen: zum einen die Einrichtung des **Europäischen Diplomatischen Dienstes**, der für einen stärkeren Außenauftritt in Drittländern sorgt und damit wieder einen innereuropäischen Motivationsschub bringt, zum anderen die **Europäische Bürgerinitiative**, durch welche die Kommission direkt zur Vorlage eines Vorschlags aus ihrem Zuständigkeitsbereich aufgefordert werden kann. Die Voraussetzung der Unterstützung mindestens einer Million Staatsangehöriger aus mehreren Ländern ist zwar eine „hohe Latte“, bringt aber dafür dementsprechenden Druck und Außenwirkung mit.

6.2.5 Verbindung von Regionalisierung und europäischem Selbstbewusstsein

Subsidiarität ist essentiell und als eigenes Prinzip ein Grundgedanke der Union, aber sie braucht lebendigen Input und eine klare Vorbildwirkung aus dem Brüsseler Leadership, das in integrierter Kommunikation mit dem Bürger die Arbeitsergebnisse und Inhalte in die Länder und Regionen trägt.

Eine wichtige Rolle spielen die **Vertretungen der Kommission und des Parlaments** im jeweiligen Mitgliedsland. Besonders begrüßenswert ist es, wenn sie sich zu einem lebendigen, realen „**Haus der Europäischen Union**“ formen. Wo Begegnung stattfindet, gibt es keine Kluft: Ein positives Beispiel ist das Haus der EU in Wien, das mit offenen, dynamischen Diplomaten, Veranstaltungen, die über den Tellerrand blicken und nicht nur die „üblichen Verdächtigen“ der Europazirkel erreichen, und mit optimaler Nutzung moderner Räumlichkeiten neue Maßstäbe setzt. Die Menschen dort sind jene „**Botschafter der EU**“, die als Trendsetter eine Trendwende bewirken können.

Die **Europe Direct Informationszentren**, die **Europäischen Dokumentationszentren**, die **EU-Sachverständigen als Redner (Team Europe)** und die „**Treffpunkte Europa**“ (**Europäische öffentliche Räume**) müssen darüber hinaus als **lokale Ansprechpartner in den Regionen** dienen.

Leider hält sich die Bekanntheit der Kommissionsmitglieder in den Nationalstaaten in Grenzen. Teilweise sind sie so unbekannt, dass man nicht einmal am Stammtisch Witze über sie macht. Besuche von Politikern dieses unbestritten hohen protokollarischen und machtpolitischen Ranges in den Regionen sind jedenfalls nützlich. Wichtig ist allerdings, dass nicht immer nur der jeweilige nationale Kommissar kommt, sondern auch im Sinne eines „frischen Windes“ diejenigen der anderen Nationalitäten.

Eine Budgetverteilung auf nationaler oder regionaler Ebene wäre wünschenswert, ist aber leider organisatorisch schwer umsetzbar. So wird der Bezug der EU-Subventionen auch weiterhin nur Profis und Einheiten mit genügend Ressourcen zur Bearbeitung der damit verbundenen aufwändigen Bürokratie vorbehalten bleiben. Eine **Vereinfachung der Förder- und Beauftragungsmodalitäten** bei Aufrechterhaltung effektiver Kontrollrechte ist anzuraten.

Essentiell ist die Verwendung der **Landessprache**. Diese reicht aber auch, auf Dialekte muss nicht eingegangen werden, denn das wirkt oft (wie zB auch in der Werbung) anbiedernd und unprofessionell. Auf Falschmeldungen muss die regionale Vertretung umgehend eingehen: Ist zB eine große österreichische Tageszeitung versucht, eine vorhandene Anti-EU-Stimmung zur Lesermaximierung zu missbrauchen, muss die Vertretung umgehend mit nüchternen Fakten im Sinne von „Wehret den Anfängen“ kontern. So wie die Generaldirektion Kommunikation einen eigenen einheitlichen „**EU-Redakteur**“ hat, so sollte es diese Funktion bei jedem

Medium geben, aber nicht nur als Vertreter in Brüssel, sondern auch in den nationalen und lokalen Redaktionen.

Die Regionalisierung hat schon die Einsetzung eines **EU-Gemeinderats** in vielen Dörfern, Märkten und Städten bewirkt, diese Entwicklung sollte sich in anderen Bereichen der Zivilgesellschaft fortsetzen und die Rolle des klassischen „Europareferenten“, den es schon zu meiner Schülervertretungszeit in den Neunzigerjahren gab, zu einem **EU-Schülervertreter, EU-Studentenvertreter, EU-Lehrlingssprecher** etc aufwerten. Auch die Landtagsfraktionen und Regionalparlamente brauchen EU-Experten. Die Zivilgesellschaft ist zu Engagement bereit, wenn es der Sache dient und mit einer anerkannten Rolle für den Bürger verbunden ist: Die schon gestarteten Initiativen zur Einrichtung von **europäischen „Goodwill Ambassadors“** im Stile der glanzvollen UN-Sonderbotschafter ist jedenfalls empfehlenswert. Die Union braucht **Multiplikatoren** in der Zivilgesellschaft, Menschen außerhalb der EU-Bürokratie, die kritisch, aber konstruktiv in der Öffentlichkeit hinter Europa stehen.

6.2.6 Medien

Die Berichterstattung über die EU ist bekanntermaßen entweder mangelhaft oder negativ. PR bei vorhandenen privatwirtschaftlichen Medien ist Bestandteil jeder Pressearbeit, aber die Union muss auch ihre eigenen Kommunikationsmittel wirksam nutzen. Wichtig ist sicherlich die **Homepage www.europa.eu**, die die Union zusammengefasst präsentiert. Einheitlichkeit, Übersichtlichkeit und Sprachenspezifität sind die wesentlichen Erfolgsfaktoren. Die TV Nachrichtenagentur **„Europe by Satellite“** trägt die große Verantwortung der Übermittlung audiovisueller Inhalte, die als kostenloses Rohmaterial in sendefähiger Qualität die Berichterstattung über Eurothemen stützen soll. Wichtig sind **Europäisches Radio** und **Europäisches Fernsehen: Euranet** muss Hörer und **Euronews** Seher erreichen. Vor allem Euronews hat eine gute Startposition als ohnehin schon großes Medium und müsste sich selbst das ehrgeizige Ziel setzen, CNN zu überholen.

In den klassischen privaten Medien - Fernsehen, Radio, Zeitung und Zeitschriften - muss die EU geschickt, professionell und menschlich mit guter PR, die sich mit seriösen Inhalten, aber auch geschultem Fachpersonal äußert, präsentieren. Die EU

muss wie nationale Regierungen, Parteien oder private Unternehmen das Instrumentarium bezahlter und beauftragter **Fernsehbeiträge, Radiospots, Zeitungsinserate und Advertorials** einsetzen.

Originell ist die Initiative „**Dichtung und Wahrheit**“ der Generaldirektion Kommunikation, in der die wirklich oft lächerlichen „Schauergeschichten“ über die EU mit all ihren Fehlinformationen und „Halbwahrheiten“ detailliert dargestellt und entkräftet werden. Die GD bezeichnet viele der Geschichten selbst als „amüsant“: zB das Verbot berühmter Werbeslogans, die Vorgabe der Farbe Gelb für Rettungsfahrzeuge, die Abgabe von Sexspielzeug als Elektroschrott, die Kausalität zwischen Euro und Impotenz, der Erhalt freier Viagra-Pillen für EU-Beamte, das Verbot von Lärm bei Kneipen und Fußballspielen, die Forderung eines Spielzeugs für Schweine, das Verbot von Joghurt und natürlich die legendäre „krumme Banane“.

Es ist wichtig, dass die Institutionen diese „stammtischartigen“ Meinungsentwicklungen ernst nehmen, da leicht die Gefahr besteht, dass sie sich wie ein Virus ausbreiten und unbemerkt zu einem echten Themensetting werden.

6.2.7 Digital Media / Web 2.0

Die starken Informationsquellen der audiovisuellen Medien müssen noch intensiver um **Digital Media** (Neue Medien als Nachfolger der analogen Medien) und der zweiten Generation des Internet, dem **Web 2.0**, erweitert werden. Auch wenn die Kommission sich nicht immer direkt auf den Webforen, Blogs und Social Media Plattformen im Internet einbringen kann, müssten mit ihr verbundene und ihr wohlgesonnene Gruppen und Vereine sich an den dortigen Diskussionen im Netz beteiligen. Das Portal Europa reicht nicht, die EU– Institutionen müssen sich – natürlich in Ausübung des basisbezogenen Subsidiaritätsprinzips – eigeninitiativ und proaktiv in die Webgespräche einbringen und dürfen nicht erst warten, bis ein europäischer Bürger ihre Homepage „anklickt“, da dort keine Inhaltsdiskussionen geführt werden. Das Internet wird zwar das persönliche Gespräch nie ganz ersetzen, aber der umfassende und wechselseitige digitale Informationsaustausch prägt das Privatleben der Menschen.

Erfreulicherweise hat die Kommission die Zeichen der Zeit erkannt und schon erste Schritte gesetzt, die nun fortgesetzt werden müssen: Ein **webgestütztes**

Bürgerforum zur Evaluierung eines Europäischen Verhaltenskodex zur Kommunikation, das **Online-Diskussionsforum „Debate Europe“**, **Blogs von Kommissionsmitgliedern**, die Einbindung von einflussreichen Bloggern (indem man sie so sieht wie namhafte Journalisten) oder der **Youtube Channel „EUtube“**. Das Projekt **„PIN“ (Pilotinformationsnetze)** muss der „Pincode“ zur erfolgreichen Zusammenfassung all dieser Aktivitäten werden.

Gerade die jungen Menschen müssen erreicht werden: Dass sich die heutige Jugend weniger für Politik und noch viel weniger für die EU als vielmehr für Lifestyle, Selbstverwirklichung, Popmusik, Sport und „fun“ interessiert, ist weder an nationalen Politikern noch am Berlaymont-Gebäude unbeachtet vorübergegangen. Initiativen in diese Richtung sind also vielfach wirklich nicht nur PR-Schaukämpfe. „Integrated Marketing Communication“ – keine Frontalwerbung, sondern die Einbeziehung des (jungen) Bürgers als Kunden in alle Abläufe und Entwicklungen kann man hier durchaus auf diese Zielsetzung umlegen: Das **„European Youth Portal“** ist als erster „Andockpunkt“ für den europäischen Nachwuchs durchaus ansprechend gestaltet und versucht zB mit Essay-Wettbewerben, Online-Debatten, Fotocompetitions oder Jugend- Europapreisen die Sprache der Jugend zu sprechen.

Mobile Marketing Innovationen (QR Codes, Augmented Reality, Near Field Communication, Location Based Services etc) müssen in die Kommunikationskanäle implementiert werden.

Das Projekt „i2010“ zur Nutzung neuer Technologien muss zu einer neuen Initiative **„i2030“** werden - die Zahl 3 soll schon auf den nächsten Schritt, das **Web 3.0** – das semantische Web, in dem Informationen von Maschinen interpretiert und automatisch weiterverarbeitet werden – hinweisen und der Welt und der europäischen Bevölkerung die Richtung modernster Kommunikation vorgeben.

6.2.8 Plan E – Europäische Öffentlichkeit durch integrierte Kommunikation und „Transparent Governance“

Ich fasse meine Analysen und Interpretationen zu einem **neuen Vorschlag „Plan E“** zusammen. Der große Wurf ist bisher nicht gelungen. Es ist auch nicht zu wünschen, dass sich ein Kontinent durch eine Bedrohung von außen „zusammenschweißt“: Asien im Sinne des fernen Ostens wird ja als wirtschaftlicher Partner und attraktive

Exotik gesehen, aber der von muslimisch geprägte Nahe Osten erzeugt bei vielen Europäern ein Unbehagen und den Ruf nach einem starken „christlichen Abendland“. Europa so „zusammenzimmern“ zu wollen, wäre zu banal und gerade nicht den besten europäischen Traditionen entsprechend. Heterogenität ist Kennzeichen europäischer Geschichte.

Die derzeitige Lage gibt traurigen Anlass zu einer **düsteren Analyse**: Europa geht durch einen dunklen Tunnel. Es ist zwar (noch) kein Tal der Tränen wie zu Zeiten der schlimmen (Welt)kriege, aber die Euphorie vergangener Jahrzehnte scheint verblasst und verklungen. Das **Gefahrenszenario** besteht schon seit 2008 und zieht sich ungebrochen bis 2012: Über die **europäische Integration** werden nur mehr wenige Worte verloren und der **Konstitutionalisierungsprozess** war und ist schwerfällig. Einer der größten EU-Werbeträger mit hoher Symbolkraft, der **Euro**, noch in meiner Jugend motivierendes Novum gelebter und organisierter europäischer Einheit, ist eingebrochen. Die **Wirtschafts- und Finanzkrise** hat ganz Europa erfasst und verunsichert, Volkswirtschaften geraten ins Wanken und scheinen andere mitzureißen. Nicht nur Griechenland, auch Portugal, Spanien oder Italien haben sich als „Sorgenkinder“ Europas entpuppt und Solidarität wie Zusammenhalt auf die Probe gestellt. Politiker höchsten Ranges treffen sich laufend zu hektischen Gipfeln, vermitteln durchaus Entscheidungswillen, aber auch Ohnmacht in einer veränderten Weltlage. Entsteht ein Europa der zwei Geschwindigkeiten mit verschiedenen Eurozonen in einer Art europäischen wirtschaftlichen und politischen „Kastensystems“? Soll die EU mit einer **Wirtschaftsregierung** handeln, oder fallen wir zurück in ein meines Erachtens provinzielles Nationalstaatentum? **EU-Zynismus** macht sich in allen Gesellschaftsschichten breit und gibt dem **Populismus** Aufwind – Europa zu kritisieren ist „in“ und scheint Stimmen bei Wahlen zu bringen, selbst bisher ungebrochen pro-europäische Volksparteien stellen in der schlechten Gesamtstimmung nun schon die Nationalflagge über die Europafahne. Der **Negativismus** entmutigt von jungen Menschen und demotiviert bisher so feurig-engagierte (junge) europäische Initiativen. Man hat den schmerzhaften Eindruck, dass der intellektuelle „Wutbürger“ mehr dominiert als der tatkräftige „Vernunftbürger“.

Aber es gibt ein **Licht am Ende des Tunnels**: Die im Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik angestrebte „europäische öffentliche Sphäre“ muss zu einer echten „Europäischen Öffentlichkeit“ werden, durchaus teilweise mit

den USA als Vorbild, aber nicht als billige Kopie, sondern in gelebter europäischer Eigenständigkeit. Die EU muss sich zu einer Öffentlichkeitsgemeinschaft entwickeln, die nicht durch Verordnungen, Papiere und Expertisen entsteht, sondern durch „European Feeling, Thinking and Acting“. Es mag zwar keine gemeinsame Sprache und nicht viele gemeinsame Medien geben, aber der „europäische Öffentlichkeitsraum“ kann internationales Role Model gerade in seiner Diversifiziertheit und Vielfalt sein.

Nach der Krise der EU bedarf es nun einer echten **Reformoffensive**: Die Grundbotschaft des **Plan E** ist die **Dialogkompetenz im Sinne einer integrierten Kommunikation mit politischem Gestaltungswillen und transparentem Regieren**. Es geht nicht um die Fortsetzung des Alphabets, nach dem Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion einen Plan E vorzuschlagen, sondern darum, den in der europäischen Kommunikation so gerne verwendeten Buchstaben E als Motivationssymbol für eine „Europäische Öffentlichkeit“ einer neuen Strategie voranzustellen sowie die damaligen drei Punkte des Aktionsplans um einen vierten zu erweitern:

- Zuhören
- Kommunizieren
- Regionalisieren
- **Europäisieren.**

Dies kann durch ein neues Weißbuch und eine darauffolgende Umsetzung durch die Institutionen der EU, beginnend mit der Europäischen Kommission, erfolgen und soll dann alle Mitgliedstaaten und Regionen erfassen und erreichen. Das Wort „**Europäisierung**“ ist nicht frei von Polarisierung, aber **Kontur und Schärfung** sind positive Bestandteile jeder erfolgreichen Kommunikationskampagne. Keine „Vernationalstaatlichung“, keine Engstirnigkeit, keinen Provinzialismus – Europa muss jetzt erst recht politisch und wirtschaftlich zusammenstehen, darf nicht auseinanderfallen, sondern muss sich stärker denn je zu europäischer Integration und moderner Kommunikation bekennen und dementsprechend handeln. Die Konstruktion kann nur im Zusammenspiel zwischen „bottom up“ – vom Bürger – und „bottom down“ – von den EU-Organen – erfolgreich sein.

Im Sinne von Jean Monnets Vision „Die Zukunft der Völker liegt allein in der Einheit“ muss „Europäisieren“ für Qualitätssteigerung und in der Kombination mit Zuhören und Regionalisieren für die erwünschte **selbstbewusste europäische Öffentlichkeit** stehen. Damit kann es gelingen, in einem reflektierten Prozess die europäische Pluralität zu integrieren und zu kommunizieren.

Literaturverzeichnis

ABRAMSON Albert, WALITSCH Herwig, Die Geschichte des Fernsehens, Paderborn 2002

ALLEMAN Florian von, Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung: Eine Untersuchung des Interorganverhältnisses der Europäischen Verfassung, Berlin Heidelberg 2006

VAN BAELL Ivo, BELLIS Jean François, Competition Law of the European Community, Den Haag 2005

BAUER Hans H., DIRKS Thorsten, BRYANT Melchior D. (Hrsg), Erfolgsfaktoren des Mobile Marketing – Strategien, Konzepte und Instrumente, Berlin Heidelberg 2008

BEAUCLAIR Wilfried, Rechnen mit Maschinen: Eine Bildgeschichte der Rechentechnik, 1968, Berlin 2005

BECKER Bernd, MOLITOR Paul, Technische Informatik, München 2008

BERGSDORF Wolfgang, Medienmacht in der Demokratie, in: Kirche und Gesellschaft, Nr 324, Köln 2005, 3-15

BERKA Walter, Whistleblower and Leaks: Von den Schwierigkeiten das Amtsgeheimnis zu wahren, in: Recht und Öffentlichkeit, Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat, Wien 2004, 66-83

BERNEY Paul, Mobile Marketing: Lessons from Global Brand Leaders on How to Make a Success of the Mobile Channel, London 2011

BIELZER Louise, Perzeption, Grenzen und Chancen des Subsidiaritätsprinzips im Prozess der Europäischen Einigung. Eine international vergleichende Analyse aus historischer Perspektive, Münster 2003

BÖCKENFÖRDE Ernst-Wolfgang, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: ISENSEE Josef, KIRCHHOF Paul (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts Band I, Heidelberg 1987, 887-952

BOGDANDY Armin von, Europäische Prinzipienlehre, in: ds (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin Heidelberg 2009

BRÖHMER Jürgen, Transparenz als Verfassungsprinzip, Tübingen 2004

BRÜGGEMANN Michael, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden 2008

BRUHN Manfred, ESCH Franz-Rudolf, LANGNER Tobias, Herausforderungen und Ansätze eines systematischen Kommunikationsmanagements, in: Ds (Hrsg), Handbuch Kommunikation, Wiesbaden 2009, 3-23

BUCHMANN Bernhard Michael, Hof-Regierung-Stadtverwaltung – Wien als Sitz der Österreichischen Zentralverwaltung von den Anfängen bis zum Untergang der Monarchie, Wien 2002

BUITENEN Paul van, Unbestechlich für Europa, Gießen 1999

CALLIESS Christian, Nachhaltige Entwicklung in der Europäischen Union – Schon Wirtschaftsgemeinschaft und ökologische Rechtsgemeinschaft? in: BÖHLER Dietrich, STITZEL Michael (Hrsg), Zukunftsverantwortung in der Marktwirtschaft, Münster 2000, 461-491

CALLIESS Christian, Rechtsstaat und Umweltstaat: zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsverhältnisse, Tübingen 2001

CASTENHOLZ Frank, Informationszugangsfreiheit im Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 2004

COELLN Christian von, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, Tübingen 2005

COPELAND Jack, Enigma, The essential Turing, Oxford 2004, 217-265

CURTIN Deirdre, MEIJERS Herman, The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? In: Common Market Law Review 32, London 1995, 391-442

DAMM Steffen, SIEBENHAAR Klaus, Ernst Litfaß und sein Erbe: eine Kulturgeschichte der Litfaßsäule, Berlin 2005

DANIELS Dieter, Kunst als Sendung. Von der Telegrafie zum Internet, München 2002

DILLER Ansgar, Der Volksempfänger, Propaganda- und Wirtschaftsfaktor, in: Mitteilungen des Studienkreises Rundfunk und Geschichte 9, Hamburg 1983, 140 - 157

DONATO Jessica, Whistleblowing – Handlungsempfehlungen für eine nutzenstiftende Umsetzung in deutschen börsennotierten Unternehmen, Frankfurt 2009

EKARDT Felix, Information, Partizipation, Rechtsschutz. Prozeduralisierung von Gerechtigkeit und Steuerung in der Europäischen Union, Münster 2004

EICHHOLZ Christiane, Europarecht, Heidelberg 2011

ERMACORA Felix, Die politische Kontrolle der Verwaltung, in: Ds ua (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979, 531-552

FEHRENBACH Elisabeth, Vom Ancien Régime zum Wiener Kongress, München 2008

FEIK Rudolf, Öffentliche Verwaltungskommunikation, Wien 2007

FISAHN Andreas, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen 2002

FISCHER Peter, Europäischer Konvent und Verfassung für Europa: Phänomene politischer Transformation, in: KOPETZ Hedwig, MARKO Joseph, POIER Klaus (Hrsg): Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat, Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag, Bd 2, Wien Köln Graz 2004, 991-1019

FISCHER Klemens, Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union, Wien Berlin 2005

FRENZ Walter, Handbuch Europarecht – Europäische Grundrechte, Berlin Heidelberg 2009

FREYE Andreas, Die Josephinischen Reformen in Österreich unter Maria Theresia und Joseph II. mit dem Schwerpunkt der Kirchenreform, München 2006

GARSTKA Hansjürgen, Internationale Entwicklungen des Informationszugangsrechts, in KLOEPFER Michael (Hrsg), Transparente Verwaltung, Berlin 2003, 67-72

GEIGER Walter, KOTTE Willi, Handbuch Qualität: Grundlagen und Elemente des Qualitätsmanagements: Systeme-Perspektiven, Wiesbaden 2008

GERLICH Peter, Grenzen der politischen Öffentlichkeit, in: BADER Erwin (Hrsg), Die Macht des Geistes, Festgabe für Norbert Leser zum 70. Geburtstag, Frankfurt/Main Wien 2003, 330-336

GIEGERICH Thomas, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung, Berlin 2003

GILLIES James, CAILLIAU Robert, How the Web Was Born, Oxford 2000

GOERISCH Christoph, Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen, Tübingen 2009

GOERTZ Lutz, Erfolgsfaktor Begriffserörterung – ein Anstoß für Nachwuchswissenschaftler, in: WIENAND Edith, WESTERBARKEY Joachim, SCHOLL Armin (Hrsg), Kommunikation über Kommunikation – Theorien, Methoden und Praxis, Wiesbaden 2005

GÖRNE Thomas, Tontechnik, München 2008

GRÖSCHNER Ralf, MASING Johannes, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin-New York 2004, 379-435

HALLER Max, Die Europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traums? Wiesbaden 2009

HÄRTEL Ines, Europäische Rechtsetzung, Berlin Heidelberg 2006

HEIN Dieter, Die Revolution von 1848/49, München 2007

HELLMANN Vanessa, Der Vertrag von Lissabon – Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge, Berlin Heidelberg 2009

HEPP Andreas, Transkulturelle Kommunikation, Konstanz 2006

HITZLER Pascal, KRÖTZSCH Markus, RUDOLPH Sebastian, SURE York, Semantic Web, Berlin Heidelberg 2008

HOFFMANN Jochen, Theorie des internationalen Wirtschaftsrechts, Tübingen 2009

HÖLLER Agnes, VAN DER BELLEN Alexander, Parteienfinanzierung in Österreich: Schwerpunkt Außenfinanzierung, in: Engelbert THEURL, Erich THÖNI (Hrsg), Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, Wien 2002, 297-331

HUMMER Waldemar, Interinstitutionelle Vereinbarungen und „institutionelles Gleichgewicht“, in: Ds (Hrsg), Paradigmenwechsel im Europarecht zur Jahrtausendwende – Ansichten österreichischer Integrationsexperten zu aktuellen Problemlagen, Forschung und Lehre im Europarecht in Österreich, Wien 2004, 111-177

HUSTER Sebastian, Europapolitik aus dem Ausschuss – Innenansichten des Ausschusswesens der EU, Wiesbaden 2008

ISAK Hubert, Information, Medien und Demokratie. Die Rechtslage nach europäischem Gemeinschaftsrecht, in: HOFMANN Rainer, MARKO Joseph, MERLI Franz, WIEDERIN Ewald (Hrsg), Information, Medien und Demokratie. Ein europäischer Rechtsvergleich, Juristische Schriftenreihe Band 120, Wien 1997, 81-148

JARREN Otfried, Medien- und Gesellschaftswandel als Herausforderung für die Staats- und Rechtskommunikation, in: Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat, Band 22, Österreichische Juristenkommission, Wien Graz 2004, 20-35

JESTAEDT Matthias, Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit, Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen 2001

JÜTTNER Siegfried, SCHLOBACH Jochen (Hrsg), Europäische Aufklärung(en) – Einheit und nationale Vielfalt, Hamburg 1992

KADELBACH Stefan, Unionsbürgerrechte, in: EHLERS Dirk (Hrsg), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin 2009, 648-685

KADELBACH Stefan, Unionsbürgerschaft, in: BAST Jürgen, BOGDANDY Armin von, (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Auflage, Berlin Heidelberg 2009, 611-655

KAHL Wolfgang, Das Transparenzdefizit im Rechtsetzungsprozess der EU, Heidelberg 1996, 224-240

KANT Immanuel , Sämtliche Werke (Hrsg HARTENSTEIN Gustav), Leipzig 1868

KLOEPFER Michael, Staatliche Informationen als Lenkungsmittel, Berlin 1998

KLOEPFER Michael, Die öffentliche Verwaltung, Stuttgart 2003

KOLLMANN Tobias, HÄSEL Matthias, Trends und Technologien des Web 2.0 – Neue Chancen für die Web Economy, in: Ds, Web 2.0 – Trends und Technologien im Kontext der Net Economy, Wiesbaden 2007, 1-15

KOLLMANN Tobias, STÖCKMANN Christoph, Diffusion von Web 2.0 Plattformen, in: HASS Berthold, WALSH Gianfranco, KILIAN Thomas (Hrsg), Web 2.0. Neue Perspektiven für Marketing und Medien, Berlin Heidelberg 2008, 40-54

KORINEK Karl, Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1977

KRALEMANN Björn, Umwelt, Kultur, Semantik – Realität, Leipzig 2006

KRÄUTER Patrick, Die Geschichte des Computers, München 2003

KREIS Georg, Müsste Europa demokratischer sein? in: CSAKY Moritz, FEICHTINGER Johannes (Hrsg), Europa – geeint durch Werte? Die europäische Wertedebatte auf dem Prüfstand der Geschichte, Bielefeld 2007, 61-75

KREWET Maike Susanne, Wechselwirkung zwischen dem Grundgesetz und den Primärverträgen der Europäischen Union als ihrer Verfassung – Rechtstransfer und gegenseitige Beeinflussung von selbständigen Rechtskreisen eines Mehrebenensystems am Beispiel des Grundrechtsschutzes, Berlin 2009

KRIEGER Wolfgang, Die historische Entwicklung der Kontrolle von Geheimdiensten, in: SMIDT Wolbert, POPPE Ulrike, KRIEGER Wolfgang, MÜLLER-ENBERGS (Hrsg), Geheimhaltung und Transparenz - Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich, Berlin Münster 2007, 13-31

KUGELMANN Dieter, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001

KUHN Britta, EU-Leitfaden für Unternehmen, Wiesbaden 2010

KUNIG Philip, Reform der Charta der Vereinten Nationen aus völkerrechtlicher Sicht. Bestandsaufnahme und einige Utopien, in: ALBRECHT Ulrich (Hrsg), Die Vereinten Nationen am Scheideweg. Von der Staatenorganisation zur Internationalen Gemeinschaftswelt?, Hamburg 1998, 137-159

LÉVY Pierre, Cyberkultur, Paris 1996

LÖSCHE Peter, Verbände und Lobbyismus in Deutschland, Stuttgart 2007

MACKENZIE Catherine, Alexander Graham Bell, Überwinder der Distanz, Wiesbaden 1951

MALETZKE Gerhard, Kommunikationswissenschaft im Überblick, Wiesbaden 1998

MANKOWSKI Peter, MAGNUS Ulrich (Hrsg), Brussels I Regulation – European Commentaries on Private International Law, München 2007

MANTL Wolfgang, Verwaltung im politischen System Österreichs, in: KRAUS Herbert (Hrsg), Politik und Verwaltung, Wien 1981, 23-62

MANTL Wolfgang, Politikanalysen – Untersuchungen zur pluralistischen Demokratie, Wien 2007

MAUCH Christof, Amerikanische Geschichte, München 2008

MAURER Michael, Kulturgeschichte, Wien 2008

MEINEL Christoph, SACK Harald, WWW – Kommunikation, Internetworking, Web-Technologien, Berlin-Heidelberg-New York 2004

MERLI Franz, Medien und Demokratie, in: Information, Medien und Demokratie, Juristische Schriftenreihe Band 120, Wien 1997, 31-46

MERTEN Klaus, Kommunikation: Eine Begriffs- und Prozeßanalyse, Wiesbaden 1977

MERTEN Klaus, Einführung in die Kommunikationswissenschaft, Berlin 2007

MEYER Jürgen, Braucht die Europäische Union eine Verfassung?, in: LEISSE Olaf (Hrsg), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden 2010, 60-69

MITTELSTRASS Jürgen, Zwischen Information und Wissen, in: BUSEK Erhard (Hrsg), Zukunft: Erfahrung, Erwartung, Entwurf, Europäisches Forum Alpbach 2000, Wien 2001, 287-300

MÖRES Cornelia, Das kommunizierende Ich? Zum Kommunikationsbegriff in der Theologie mit Bezug auf die theologische Habermas-Rezeption, Berlin 2006

MÜLLER-WOLLERMANN Renate, Vergehen und Strafen: Zur Sanktionierung abweichenden Verhaltens im alten Ägypten, Leiden 2004

ÖSTERDAHL Inger, Openness v. Secrecy: Public Access to Documents in Sweden and the European Union, 1998

OPPERMANN Thomas, CLASSEN Claus-Dieter, NETTESHEIM Martin, Europarecht, München 2009

PECHSTEIN Matthias, KOENIG Christian, Die Europäische Union, Tübingen 2000

PFETSCH Frank, Die Europäische Union, Stuttgart 2005

PFETSCH Frank, Das neue Europa, Wiesbaden 2007

PICHT Georg, HUBER Wolfgang, Was heißt Friedensforschung?, Stuttgart München 1971

PINEL Vincent, Louis Lumière, inventeur et cinéaste, Paris 1994

POLLAK Johannes, SLOMINSKI Peter, Das politische System der EU, Wien 2006

PÖTTERING Hans-Gert, Von Rom nach Lissabon – die europäische Perspektive, in: DECKER Frank, HÖRETH Marcus (Hrsg), Die Verfassung Europas – Perspektiven des Integrationsprojekts, Wiesbaden 2009, 17-30

PRECHAL Sacha, LEEUW E. Magdalena, Transparency – a general Principle of EU Law? in: BERNITZ Ulf, NERGELIUS Joakim , CARDNER Cecilia (Hrsg), General Principles of EC Law in a Process of Development, Alphen aan den Rijn 2008, 201-243

RIEMANN Frank, Die Transparenz der Europäischen Union, Berlin 2004

RISS Jorgo, Probleme der EU-Lobbykratie aus der Sicht einer Umweltorganisation, in: DAGGER Steffen, KAMBECK Michael, Politikberatung und Lobbying in Brüssel, Wiesbaden 2007, 123-136

RITTBERGER Volker, ZANGL Bernhard, Internationale Organisationen, Wiesbaden 2005

SAAGE Richard, Demokratietheorien, Wiesbaden 2005

SCHERZBERG Arno, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000

SCHLIESKY Utz, Souveränität und Legimität von Herrschaftsgewalt, Tübingen 2004

SCHMIDT Andreas, Transparenz zur Korruptionsbekämpfung durch E-Government, in: JANSEN Stephan, SCHRÖTER Eckhard, STEHR Nico (Hrsg), Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen, Wiesbaden 2010, 373-396

SCHMIDT-ASSMANN Eberhard, in: DREIER Horst (Hrsg): Rechts- und staatsrechtliche Schlüsselbegriffe: Legitimität-Repräsentation-Freiheit, Symposium für Hasso Hofmann zum 70. Geburtstag, Berlin 2005, 67-97

SCHNEIDERS Werner, Das Zeitalter der Aufklärung, München 2008

SCHOCH Friedrich, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, in: SCHOCH Friedrich, TRUTE Hans-Heinrich, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Osnabrück vom 1. bis 4. Oktober 1997, Berlin 1998, 158-213

SCHÖLLER Wilfried, Ernst Litfaß, der Reklamekönig, Frankfurt am Main 2005

SCHORKOPF Frank, Der europäische Weg: Grundlagen der Europäischen Union, Tübingen 2010

SCHREIER Wolfgang, Die Entstehung der Funktechnik, Deutsches Museum, München 1996

SCHRÖTER Melanie, Verschweigen und Redeerwartung im politischen Skandal am Beispiel des CDU Parteispenskandals, in: Steffen PAPPERT, Melanie SCHRÖTER, Ulla FIX (Hrsg), Verschlüsseln, Verdecken, Verbergen in öffentlicher und institutioneller Kommunikation, Berlin 2008

SCHWEITZER Michael, HUMMER Waldemar, OBWEXER Walter, Europarecht, Wien 2007

SEIDL-HOHENVELDERN Ignaz, International Economic Law, Dordrecht 1989

SIESS-SCHERZ Ingrid, Die Öffentlichkeit von Ausschussverhandlungen, ÖJZ 1998

SORENSEN Bengt Algot, Geschichte der deutschen Literatur, München 2002

STREINZ Rudolf, Europarecht, Heidelberg 2010

STRENGE Irene, Codex Hammurapi und die Rechtsstellung der Frau, Würzburg 2006

STROHNER Hans, Kommunikation. Kognitive Grundlagen und praktische Anwendungen, Göttingen 2006

THAMER Hans-Ulrich, Die Französische Revolution, München 2004

THIMM Caja, Medienkultur und Privatheit: Privatheit und Öffentlichkeit im medialen Diskurs, in: LENDERS Winfried (Hrsg), Medienwissenschaft, eine Herausforderung für die Geisteswissenschaft, Frankfurt/Main 2004, 51-68

THÖNE Franziska, Der Kommunikationsbegriff bei Vilém Flusser, München 2006

TOBERER Severin, Wikileaks, in: KREBS Lutz, PFÄNDLER Stefanie, PIEPER Corinna, Globale Zivilgesellschaft, Norderstedt 2009, 221-229

TRANTAS Georgios, Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht, Berlin 1998

TRENZ Hans-Jörg, Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union, Baden-Baden 2002

VIOTTO Regina, FISAHN Andreas, Europa am Scheideweg – Kritik des EU-„Reformvertrages“, Hamburg 2008

VITZTHUM Wolfgang Graf, Völkerrecht, Berlin 2007

VOITL Alexander, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat: Zur Verteilung der Zuständigkeiten für Öffentlichkeitswarnungen im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1994

VREESE Claes H. de, Continuity and Change: The 2004 Elections in the Netherlands, in: MAIER Michaela, TENSCHER Jens (Hrsg), Campaigning in Europe – Campaigning for Europe, Berlin 2006, 207-219

WALTER Otto, Politische Kommunikation und Transparenz in der Europäischen Union, Wien 1999

WALTER Robert, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972

WEBER Max, Politik als Beruf, München und Leipzig 1919, Studienausgabe Tübingen 1994

WEINGART Peter, Die Stunde der Wahrheit?, Weilerswist 2001

WEISS Norman, Menschenrechtsschutz – Fortschritte und neue Herausforderungen, in: Jahrbuch Internationale Politik 2001/2002, München 2004, 113-123

WELCKER Carl Theodor, Öffentlichkeit, in: ROTTECK Carl von, WELCKER Carl Theodor, Staatslexikon oder Encyklopädie der Staatswissenschaften, Altona 1841, 252-309

WENSE Wolf von der, Der UN-Menschenrechtsausschuss und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte, Berlin Heidelberg 1999

WIEDERIN Ewald, Informationszugang im gesellschaftlichen Bereich, in: Information, Medien und Demokratie – ein europäischer Rechtsvergleich, Juristische Schriftenreihe Band 120, Wien 1997, 17-30

ZEILINGER Anton, Einsteins Schleier – Die neue Welt der Quantenphysik, München 2005

ZOTTI Stefan, Politische Parteien auf europäischer Ebene – Grundzüge der politischen und rechtlichen Entwicklung des europäischen Parteiensystems, Baden-Baden 2010

Dokumente

Geschäftsordnung des Europäischen Rates, 24. Juli 1979

Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, 27. Juni 1985, ABI L 175, 5. Juli 1985, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates, 3. März 1997, ABI Nr L 73, 14. März 1997

Verordnung (EWG) Nr 1983/83, 22. Juni 1983, ABI 1983, L 173, 30. Juni 1983

Verordnung (EWG) Nr 123/85, 12. Dezember 1984, ABI 1985, L 15, 18. Jänner 1985

Richtlinie 90/313/EWG des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, 7. Juni 1990 ABI L 158, 23. Juni 1990

Erklärung von Birmingham, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, 16. Oktober 1992

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh, 12. Dezember 1992

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen, 21./22. Juni 1993

Beschluss 93/662/EG des Rates zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, 6. Dezember 1993, ABI L 304, 10. Dezember 1993

Interinstitutionelle Erklärung über Demokratie, Transparenz und Subsidiarität, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr 10/1993

Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten, 93/731/EG, 6. Dezember 1993, ABI L 340, 31. Dezember 1993

Beschluss 93/731/EG des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, 20. Dezember 1993, ABI L 340, 31. Dezember 1993

Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten, 20. Dezember 1993, ABI L 46, 18. Februar 1994

Veröffentlichung der Mitteilung der Kommission über die Verbesserung des Zugangs zu Dokumenten im Amtsblatt, ABI C 67, 4. März 1994

Beschluss des Europäischen Parlaments über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, Beschluss 94/262/EGKS, EG, Euratom, 9. März 1994, ABI L 113, 4. Mai 1994

Schlussfolgerungen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“, 1847. Sitzung am 29. Mai 1995 zur Transparenz der Beratungen des Rates der Europäischen Union, Dok 7481/95

Verhaltenskodex betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu den Protokollen und Protokollerklärungen des Rates in seiner Rolle als Gesetzgeber, Dok 10204/95, 2. Oktober 1995,

Entschließung des Europäischen Parlaments, ABI EG 287, 12. Oktober 1995

Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABI L 281, 23. November 1995

Beschluss des Generalsekretärs des Rates über Gebühren im Rahmen des Zugangs der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, 27. Februar 1996, ABI C 74, 14. März 1996

Schlussfolgerungen des Rates zur Überprüfung des Beschlusses 93/731/EG des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, Dok 11974/96 – COR 1 REV 1, 6. Dezember 1996,

97/632/EG, EGKS, Euratom: Beschluss des Europäischen Parlaments über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, 10. Juli 1997, ABI L 263, 25. September 1997

Beschluss des Rates zur Einrichtung eines öffentlichen Registers der Ratsdokumente, Dok 6423/1/98 REV 1, 19. März 1998

Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren, 8675/2/98, 5. Juni 1998

Zweiter Bericht über die Durchführung des Beschlusses 93/731/EG des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, Dok 6715/2/98 REV 2 COR 1, 19. Juni 1998

Schlussfolgerungen des Rates zur zweiten Überprüfung des Beschlusses 93/731/EG des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, Dok 9191/98, 29. Juni 1998

Schlussfolgerungen des Rates zum Thema Offenheit und Zusammenarbeit im Bereich der Informationstätigkeiten betreffend die Europäische Union, Dok 13314/1/98 REV 1, 6. Dezember 1998

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Dezember 2000

Verordnung (EG) 45/2001, ABI L 8, 12. Jänner 2001

Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, 30. Mai 2001, ABI L 145, 31. Mai 2001

Auf dem Weg zur elektronischen Kommission, Mitteilung von Romano Prodi, Europa Zweite Generation, C (2001) 1753, 6. Juli 2001

Gemeinsame Aktion 2001/554/GASP des Rates betreffend die Einrichtung eines Instituts der Europäischen Union für Sicherheitsstudien und eines Satellitenzentrums der Europäischen Union, 20. Juli 2001, ABI L 200, 25. Juli 2001

Beschluss des Präsidiums über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, 28. November 2001, ABI C 374, 29. Dezember 2001

2001/840/EG: Beschluss des Rates zur Änderung seiner Geschäftsordnung, 29. November 2001, ABI L 313, 30. November 2001

Beschluss des Präsidiums über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, 28. November 2001, ABI C 374, 29. Dezember 2001

Beschluss 2002/187/JI des Rates vom über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, 28. Februar 2002, ABI L 63, 6. März 2002

VO (EG, Euratom) 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, 25. Juni 2002, ABI L 248, 16. September 2002

Mitteilung der Kommission für die Kommunikationspolitik gegenüber der breiten Öffentlichkeit, KOM (2002) 350 endg, 2. Juli 2002

Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über den Zugang des Europäischen Parlaments zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 20. November 2002, ABI 2002 C 298, 30. November 2002

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 10. Dezember 2002

Bulletin, Rat, EU 12-2002

Bulletin, Ausschuss der Regionen, EU 11-2002

Bulletin, Europäisches Parlament, EU 4-2003

VO (EG) 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 (Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsorganen beauftragt werden), ABI L 11, 16. Jänner 2003

Gemeinsame Erklärung zu der Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, 30. Mai 2001, ABI L 173, 27. Juni 2003

Entschließung des Europäischen Parlaments über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Anwendung der Verordnung (EG) 1049/2001), Dok A5-0298/2003, 25. September 2003

Aktionsplan für eine bessere Kommissionsarbeit der Kommission zu Europa, SEC (2005) 985 endg, 20. Juli 2005

Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion, KOM (2005) 494 endg, 13. Oktober 2005

Beschluss des WSA/2005/1499, 14. Dezember 2005

Annahme von Schlussfolgerungen des Rates hinsichtlich mehr Offenheit und Transparenz im Rat, Dok 15834/05 und 15834/05 ADD 1, 21. Dezember 2005

Annahme einer Entschließung des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission zum Zugang zu den Dokumenten der Organe, A6-0052/2006, 4. April 2006

Annahme einer allgemeinen Politik der Transparenz durch den Europäischen Rat, Dok 10633/06 REV 1, 23-24, 15./16. Juni 2006

Bulletin Ausschuss der Regionen, EU 6 - 2006

Verordnung (EG) 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten, 6. September 2006, ABI L 264, 25. September 2006

Beschluss des Rates zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, 2006/683/EG, Euratom, 15. September 2006, ABI L 285, 16. Oktober 2006

Mitteilung der Kommission, Folgemaßnahmen zum Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, KOM (2007) 127, 21. März 2007

Beschluss des Rates, Dok Nr 16505/06, 27. März 2007

Mitteilung der Kommission, Partnerschaft für die Kommunikation für Europa, KOM (2007) 568 endg, 3. Oktober 2007

Neufassung der Verordnung zum Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, KOM (2008) 229, 30. April 2008

Grünbuch der Kommission: Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten im Besitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft, KOM (2007) 185, 18. April 2007

Mitteilung der Kommission, Das Internet als Medium für die Kommunikation über Europa, SEC (2007) 1742, 21. Dezember 2007

Mitteilung der Kommission, Europäische Transparenzinitiative, Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex), KOM (2008) 323, 27. Mai 2008

Art 10+11 Beschluss 2009/937/UE

Mitteilung der Kommission, Europa vermitteln in Ton und Bild, SEC (2008) 506/2, 24. April 2008

Vertrag von Lissabon, AEUV, 1. Dezember 2009

Beschluss des Rates (2009/937/UE) zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, 1. Dezember 2009, ABI L 315, 2. Dezember 2009

Bericht der Kommission über die Durchführung der Verordnung (EG) 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2009, KOM (2010) 351, 30. Juni 2010

JMC Info „Social Media & Revolutionen im arabischen Raum“, Wien, 2. März 2011

Europäische Bürgerinitiative, Verordnung (EU) 211 / 2011, 16. Februar 2011

Homepages

http://www.literaturknoten.de/geschichte/einzel/a05_3000_orient/gilga/keilschrift.html,
9. September 2009

http://www.hieroglyphen.de/hiero_allg2.shtml, 9. September 2009

<http://www.brieftaubenring.de/geschichte.htm>, 9. September 2009

http://www.planet-wissen.de/kultur_medien/kommunikation/post/index.jsp,
10. September 2009

www.minnesang.com, 12. September 2009

www.gutenberg.de, www.gutenberg-museum.de, 22. September 2009

<http://www.luther.de/kontext/welt/erfindungen.html>, 22. September 2009

<http://www.att.com>, 10. Oktober 2009

<http://www.fh-friedberg.de/fachbereiche>, 10. Oktober 2009

<http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>, 18. Oktober 2009

<http://europa.eu/abc/treaties/archives/de/detr10.htm>, 25. Oktober 2009

<http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/writtenDecl.do?language=DE>,
27. Oktober 2009

<http://europa.eu/abc/treaties/archives/de/detr10.htm>, 31. Oktober 2009

[http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/6&format=HTML
&language=DE](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/6&format=HTML&language=DE), 31. Oktober 2009

<http://www.ifac.org>, 31. Oktober 2009

<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>, 31. Oktober 2009

[http://eur-
lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993X0730:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993X0730:DE:HTML),
1. November 2009

[http://eur-
lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993D0731:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993D0731:DE:HTML),
1. November 2009

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=de>, 2. November
2009

http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/index_de.htm, 3. November 2009

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090416STO53783+0+DOC+XML+V0//DE>, 4. November 2009

http://www.hpmartin.net/Platform_for_Transparency_created_by_MEPs_van_Buitenen_Martin_and_Mote-lang-en.html, 4. November 2009

http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_de.html, 4. November 2009

<http://europa.eu/bulletin/de/9612/p101002.htm>, 5. November 2009

<http://curia.europa.eu>, 5. November 2009

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/8&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, 6. November 2009

<http://www.consilium.europa.eu/App/Search/searchMeta.aspx?id=1&lang=DE&searchterm=Jahresbericht>, 6. November 2009

<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=de&ihmlang=de&lng1=de,fr&lng2=da,de,el,en,es,fr,it,nl,pt,&val=174629:cs&page>, 6. November 2009

<http://www.guardian.co.uk/profile/johncarvel>, 19. November 2009

<http://www.wwf.org.uk>, 13. Dezember 2009

<http://www.mullaghmore-burren.com>, 13. Dezember 2009

<http://www.antaisce.org>, 13. Dezember 2009

<http://ec.europa.eu/environment>, 13. Dezember 2009

http://ec.europa.eu/regional_policy, 13. Dezember 2009

http://ec.europa.eu/regional_policy, 20. Jänner 2010

http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/wallstrom/index_en.htm,
16. Februar 2010

<http://www.sjf.se>, 5. April 2010

<http://www.heidihautala.net>, 11. April 2010

<http://www.wwf.be>, 14. Mai 2010

http://europa.eu/lisbon_treaty, 23. Mai 2010

<http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom>, 24. Mai 2010

<http://europa.eu/pol/cfsp>, 24. Mai 2010

http://europa.eu/scadplus/glossary/police_judicial_cooperation_de.htm, 24. Mai 2010

http://europa.eu/lisbon_treaty/glance, 24. Mai 2010

<http://www.europarl.de/view/de/parlament/Arbeitsweise/Gesetzgebungsverfahren.htm>
], 26. Mai 2010

http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_de.htm, 26. Mai 2010

http://europa.eu/scadplus/glossary/codecision_procedure_de.htm, 26. Mai 2010

http://europa.eu/scadplus/constitution/doublemajority_de.htm, 26. Mai 2010

<http://www.european-council.europa.eu/the-president.aspx?lang=de>, 30. Mai 2010

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1847&lang=de>, 30. Mai 2010

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l33501_de.htm, 30. Mai 2010

http://ec.europa.eu/news/justice/index_de.htm, 30. Mai 2010

http://ec.europa.eu/citizenship/programme-actions/doc48_de.htm, 30. Mai 2010

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/rights/fsj_rights_intro_de.htm, 30. Mai 2010

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14530_de.htm, 30. Mai 2010

http://europa.eu/scadplus/constitution/minister_de.htm, 30. Mai 2010

http://europa.eu/scadplus/glossary/union_legal_personality_de.htm, 30. Mai 2010

http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/external_relations/index_de.htm, 30. Mai 2010

<http://www.henryakissinger.com>, 31. Mai 2010

<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>, 11. Juli 2010

<http://ec.europa.eu/atwork/programmes>, 11. Juli 2010

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kallas/about/profile, 20. Juli 2010

<http://eur-lex.europa.eu>, 24. Juli 2010

<http://www.europarl.europa.eu/oeil>, 17. August 2010

<http://www.eppgroup.eu>, 17. August 2010

<http://www.socialistsanddemocrats.eu>, 17. August 2010

<http://www.alde.eu>, 17. August 2010

<http://www.greens-efa.org>, 17. August 2010

<http://www.ecrgroup.eu>, 17. August 2010

<http://www.guengl.eu>, 17. August 2010

<http://www.efdgroup.eu>, 17. August 2010

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=4&language=DE>, 17. August 2010

http://www.wto.org/english/tratop_e/gatt_e/gatt_e.htm, 13. September 2010

http://europa.eu/institutions/consultative/eesc/index_de.htm, 18. September 2010

<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, 18. September 2010

<http://www.ecb.int/ecb/html/index.de.html>, 18. September 2010

<http://www.eib.org>, 18. September 2010

<http://ec.europa.eu/prelex>, 3. Oktober 2010

<http://www.europarl.europa.eu/oeil>, 3. Oktober 2010

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142039.pdf, 6. Oktober 2010

http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_de.htm, 28. Dezember 2010

www.wikipedia.org, 16. Jänner 2011

<http://www.youtube.com/watch?v=8sC2YDi1eVM>, 16. Jänner 2011

<http://www.stern.de/tv/sterntv/wikileaks-skandal-politiker-werden-blossgestellt-1629324.html>, 16. Jänner 2011

http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/hillary-clinton-usa-droht-informanten-fuer-wikileaks_aid_577049.html, 16. Jänner 2011

http://www.spiegel.de/thema/julian_assange, 16. Jänner 2011

http://ec.europa.eu/internal_market/index_de.htm, 6. Februar 2011

<http://lehofer.at/blog/2009/10/transparenz-ist-unser-bier.html>, 26. Februar 2011

<http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2007/11/eu-kommission-muss-lobbyistenkontakte-offenlegen>, 26. Februar 2011

<http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/hintergrund>, 26. Februar 2011

<http://verfassungsblog.de/eugh-zieht-informationsfreiheit-der-eu-die-zhne>,
26. Februar 2011

http://josefmantl.com/wp-content/uploads/JMC-Info_Social-Media-und-Revolutionen.pdf, 2. März 2011

<http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2008/06/schwaches-lobbyistenregister-der-eu-kommission>, 6. März 2011

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080430IPR28012+0+DOC+XML+V0//DE>, 6. März 2011

http://europa.eu/institutions/inst/justice/index_de.htm, 3. April 2011

<http://www.wikileaks.ch>, 14. Mai 2011

http://publications.europa.eu/official/index_de.htm#Section1, 12. Juni 2011

http://publications.europa.eu/official/chapter1_de.htm, 12. Juni 2011

http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/what_we_do/index_de.htm, 15. August 2011

http://ec.europa.eu/snapshot/index_de.htm, 15. August 2011

http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_fonct.properties?pLang=DE&pSernum=12421&pUnite=43786, 15. August 2011

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/about/cv/index_de.htm,
15. August 2011

<http://blogs.ec.europa.eu/austria/mein-erster-blog>, 15. August 2011

<http://www.euractiv.de/zukunft-und-reformen/artikel/redings-kommunikationsrevolution-003562>, 15. August 2011

<http://www.aarhus-konvention.de>, 4. September 2011

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008220>, 13. September 2011

<http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=de>, 13. September 2011

<http://ec.europa.eu/research/sme/leaflets/de/02.html>, 13. September 2011

http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index_de.htm, 13. September 2011

<http://www.youtube.com/user/eutube>, 13. September 2011

<http://ec.europa.eu/ipg>, 13. September 2011

http://ec.europa.eu/dgs/informatics/index_de.htm, 13. September 2011

<http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm>, 13. September 2011

<http://www.euranet.eu/ger>, 13. September 2011

http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/index_de.htm, 13. September 2011

<http://ec.europa.eu/avservices/index.cfm?sitelang=en>, 13. September 2011

<http://de.euronews.net>, 13. September 2011

<http://www.sos-orf.at>, 25. September 2011

<http://www.transparenzdatenbank.at>, 25. September 2011

<http://www.barackobama.com>, 1. Oktober 2011

<http://derstandard.at/1315005629835/Auflagen-fuer-Spartensender-ORF-3-darf-wochenends-nur-werbefrei>, 1. Oktober 2011

<http://derstandard.at/1316390268084/Unfassbare-Dreistigkeit-Wieder-Kritik-an-Faymann-Inserat>, 1. Oktober 2011

<http://www.bka.gv.at/site/5590/default.aspx>, 1. Oktober 2011

http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/633617/HocheggerAffaere_Das-Geschaeft-mit-der-Oeffentlichkeit, 1. Oktober 2011

http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/695482/Karl_Vorlage-fuer-LobbyistenGesetz-ist-fertig, 1. Oktober 2011

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/569838/app-economy-v2.html>, 1. Oktober 2011

<http://www.sueddeutsche.de/kultur/kronen-zeitung-macht-politik-onkel-hans-und-die-angst-1.518830>, 1. Oktober 2011

http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm, 1. Oktober 2011

<http://www.admin.ch/cp/d/1996Jul17.170649.6345@idz.bfi.admin.ch.html>,
30. Oktober 2011

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00940/index.shtml, 30. Oktober 2011

http://europa.eu/abouteuropa/faq/index_de.htm, 30. Oktober 2011

<http://www.w3.org/People/Berners-Lee>, 30. Oktober 2011

<http://www.w3.org/TR/REC-html32-19970114>, 30. Oktober 2011

<http://www.w3.org>, 30. Oktober 2011

Urteile

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 13/68, Salgoil, Slg 1968, 680, 19. Dezember 1968

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, De Wilde, Ooms und Versyp, Serie A Nr 12, § 78, 18. Juni 1971

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 2/74, Reyners, Slg 1974, 631, 21. Juni 1974

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 46/76, Bauhuis, Slg 1977, 5, 25. Januar 1977

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 30/77, Bouchereau, Slg 1977, 27. Oktober 1977

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 113/80, Kommission/Irland, Slg 1981, 1625, 17. Juni 1981

Urteil des Gerichtshofes 1984 in der Rechtssache 72/83, Campus Oil, Slg 1984, 2727, 10. Juli 1984

Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 222/84, Johnston, Slg 1986, 1651, Rn 38, 15. Mai 1986

Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen 97/86, 99/86, 193/86 und 215/86, Asteris/Kommission, Slg 1988, 2181, 26. April 1988

Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-350/88, Delacre ua/Kommission, Slg 1990, I-395, 14. Februar 1990

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-70/88, Parlament/Rat, Slg 1990, I-2041, 22. Mai 1990

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-234/89, Delimitis, Slg 1991, I-935, 28. Februar 1991

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-69/9, Nakajima/Rat, Slg 1991, I-2069, 7. Mai 1991

Beschluss des Gerichtshofes in der Rechtssache C-59/91, Slg 1992, I-525, 5. Februar 1992

Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-313/90, CIRFS ua/Kommission, Slg 1993, I-1125, 24. März 1993

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-137/92 P, Kommission/BASF ua, Slg 1994, I-2555, 15. Juni 1994

Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-85/94, Branco/Kommission, Slg. 1995, II-45, 12. Jänner 1995

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-156/93, Parlament/Kommission, Slg 1995, I-2019, 13. Juli 1995

Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-70/94, Werner, Slg 1995, I-3189, 17. Oktober 1995

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-194/94, John Carvel & Guardian Newspaper/Rat, Slg 1995, II-2765, 19. Oktober 1995

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-58/94, Niederlande/Rat, Slg 1996, I-2169, 30. April 1996

Beschluss des Gerichtshofes in der Rechtssache C-325/94 P, An Taisce und WWF UK/Kommission, Slg 1996, I-3727, 11. Juli 1996

Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-353/94, Postbank gegen Kommission, Slg 1996, S II-921, Urteil 18. September 1996

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-105/95, WWF gegen Kommission, Slg 1997, S II-313, 5. März 1997

Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-188/97, EuG –Rothmans/Kommission, Slg 1999, II-2463, 19. Juli 1997

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-124/96, Interporc gegen Kommission, Slg 1998, S II-231, 6. Februar 1998

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-83/96, Gerard van der Wal gegen Kommission, Slg 1998, S II-545, 19. März 1998

Beschluss des Gerichtshofs in der Rechtssache C-174/97 P, FFSA/Kommission, Slg 1998, 25. März 1998

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-367/95 P, Kommission/Sytraval, Slg1998, I-1719, 2. April 1998

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-174/95, Svenska Journalistförbundet gegen Rat, Slg 1998, S II-2289, 17. Juni 1998

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-185/95 P, Baustahlgewebe/Kommission, Slg 1998, I-8417, 17. Dezember 1998

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-188/97, Rothmans International gegen Kommission, Slg 1999, S II-2463, 19. Juli 1999

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-14/98, Heidi Hautala gegen Rat, Slg 1999, S II-2489, 19. Juli 1999

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-309/97, Bavarian Lager Company gegen Kommission, Slg 1999, S II-3217, 14. Oktober 1999

Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-239/94, EISA/Kommission, Slg 1997, II-1839, 24. Oktober 1997

Beschluss des Gerichts in der Rechtssache T-106/99, Meyer/Kommission, Slg 1999, II-3273, 27. Oktober 1999

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-92/98, Interporc gegen Kommission, Slg 1999, S II 3521, 7. Dezember 1999

Urteil des Gerichtshofs in den Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P, Gerard van der Wal und Niederlande gegen Kommission, Slg 2000, S I-1, 11. Jänner 2000

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-188/98, Aldo Kuijer/Rat, Slg 2000, S II-1959, 6. April 2000

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-352/98 P, Bergaderm und Goupil/Kommission, Slg 2000, I-5291, 4. Juli 2000

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-210/98 P, Salzgitter/Kommission, Slg 2000, I-5843, 13. Juli 2000

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-20/99, Denkvit Nederland BV gegen Kommission, Slg 2000, S II-3011, 13. September 2000

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-458/98 P, Industrie des podres sphériques/Rat, Slg 2000, I-8147, 3. Oktober 2000

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-123/99, JT's Corporation, Slg 2000, S II-3269, 20. Oktober 2000

Beschluss des Gerichts in der Rechtssache C-345/00 P, FNAB/Kommission, Slg 2001, I-3811, 10. Mai 2001

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-204/99, Olli Mattila gegen Rat, Slg 2001, S II-2265, 12. Juli 2001

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-111, BAT gegen Kommission, Slg 2001, S II-2997, 10. Oktober 2001

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-353/99 P, Rat gegen Heidi Hautala, Slg 2001, S-9565, 6. Dezember 2001

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-191/99, David Petrie ua gegen Kommission, Slg 2001, S II-3677, 11. Dezember 2001

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-248/99 P, Frankreich/Monsanto und Kommission, Slg 2002, 8. Jänner 2002

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-211/00, Aldo Kujer gegen Rat, Slg 2001, S II-485, 7. Februar 2002

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-321/99 P, ARAP/Kommission, Slg 2002, I-4287, 16. Mai 2002

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-113/00, Kommission/Spanien, Slg 2002, I-7601, 19. September 2002

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-41/00 P, Interporc gegen Kommission, Slg. 2003, I-2125, 6. März 2003

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-76/02, Mara Messina gegen Kommission, Slg 2003, S II-3203, 17. September 2003

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-187/03, Scippacercola gegen Kommission, Slg 2005, S II-1029, 17. März 2005

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T 198-03, Bank Austria Creditanstalt gegen Kommission, Slg 2006, S II-1429, 30. Mai 2006

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache C-266/05 P, J.M. Sisón gegen Rat, Slg 2007, S I-1233, 1. Februar 2007

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache, WWF European Policy Programme gegen Rat, Slg 2007, S. II-911, 25. April 2007

Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-194/04, Bavarian Lager gegen Kommission, Slg 2007, S II-4523, 8. November 2007

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-28/08 P: Kommission/Bavarian Lager, 29. Juni 2010

Anhang

Abstract in deutscher Sprache

Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche **Transparenz** ist sowohl auf nationaler und supranationaler als auch internationaler Ebene für das Funktionieren der pluralistisch-liberalen Demokratie von größter Wichtigkeit. Rechtliche Entscheidungen, Verwaltungsprozesse und politische Entwicklungen müssen einsichtbar sein. Direkt verbunden damit ist die Notwendigkeit offener politischer **Kommunikation**. Versperrt man den Informationszugang oder vertritt eine Politik der Geheimhaltung, wird Misstrauen erzeugt und die Entfremdung zwischen dem Bürger und der Verwaltung gesteigert. Die Europäische Union hat beim Knüpfen des Kommunikationsnetzes zweifelsohne Fehler gemacht, die auch zur sinkenden Beliebtheit des institutionalisierten Europa beigetragen haben, was gerade nach der großen Europamotivation der Jahrzehnte davor besonders ins Auge springt. Nun muss sich die EU mit starker Kommunikation neu aufstellen, um eine neue europäische Öffentlichkeit mitzuerschaffen.

Das erste Kapitel der Arbeit „**Kommunikation und Öffentlichkeit im Wandel der Zeit**“ modelliert eine Semantik des Begriffs Kommunikation, gibt mit der Dokumentation von „Flashlights“ der Kommunikationsgeschichte das vielfältige und beeindruckende Bild dieser Entwicklungen wieder, beschreibt die Facetten der Staatskommunikation und schafft mit einer Beurteilung der Kommunikation in der Moderne und der Mediengesellschaft einen Ausblick in die Zukunft.

Das zweite Kapitel widmet sich dem Kernthema „**Transparenz in der Europäischen Union**“. Ein kurzer geschichtlicher Abriss bereitet in Kombination mit der Analyse von Geheimnisschutz, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Öffentlichkeitserfordernissen des Rechtsstaates das Thema auf und führt zum Verständnis der Positivierungen der Transparenzregeln und rechtlichen Regelungsebenen der Transparenz in den Institutionen der Europäischen Union.

Im dritten Kapitel wird das „**Transparenzgebot als europäischer Rechtsgrundsatz: Art 15 AEUV**“ definiert. Mit Art 255 EGV war schon davor eine bahnbrechende Rechtsentwicklung gegeben, die mit der Implementierung in die Vertragsgrundsätze von Lissabon als Nummer 15 unter den ersten zwanzig Artikeln einen auffallenden Transparenzhöhepunkt schuf. Dokumentenzugang ist das wesentlichste Element der

Verwaltungsoffenheit. Begriffe, Grundsätze, Verfahren und Ausnahmen müssen dementsprechend rechtsdogmatisch analysiert und rechtspolitisch bewertet werden. Juristische Wegbegleiter für die Transparenz der Europäischen Union waren die Entscheidungen der europäischen Gerichte, von denen exemplarisch im vierten Kapitel „**Judikatur**“ die wichtigsten Fälle beleuchtet und bewertet werden. Obwohl auch einer maßvollen Vertraulichkeit, vor allem in heiklen Verfahrensstadien, Raum gegeben wurde, hatten die meisten Urteile wesentlich zur Pro-Transparenz-Entwicklung beigetragen und viele Tore mit der Kraft nüchterner Rechtsprechung aufgestoßen oder offen gehalten.

Diese Dissertation behandelt in ihrem fünften Kapitel als zweites wichtiges Thema neben der Transparenz die „**Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission**“, die gemeinsam mit der proaktiven Seite der Transparenz das Duo einer aufgeschlossenen europäischen Öffentlichkeit bildet. Die EU sieht sich ja mit ihren Organen mit zahlreichen Problemen konfrontiert, denen der Versuch der dezidierten Umsetzung von Öffentlichkeitsarbeit unter partieller Federführung der Generaldirektion Kommunikation gegenübersteht. Zahlreiche in dieser Arbeit analysierte Mitteilungen, Pläne und Initiativen der Kommission dokumentieren dieses Bemühen.

Das sechste und letzte Kapitel „**Europäische Öffentlichkeit: Analyse und Reformvorschläge im Lichte von Art 15 AEUV**“ formuliert die Gesamtbewertung und den Zukunftsblick mit neuen Ideen: Transparent Governance als Teil von Good Governance, eine sinnvolle Symbiose von Öffentlichkeit und Geheimnisschutz, keine Parallelwelten durch Transparenzvorschriften, Transparenz als Bürgerpartizipation und offene Begegnung zwischen Bevölkerung und Verwaltung, noch klarere Regeln für den Dokumentenzugang und die scharfe Eingrenzung von Ausnahmen, schließlich einen „Transparent Governance Codex“ und Bürgerselbstbewusstsein durch Transparenz. Meine Erkenntnisse bündle ich zu einem „Plan E“, einer Europäischen Öffentlichkeit durch integrierte Kommunikation und „Transparent Governance“: Pro-aktiv, institutionell verankert und durchsetzbar, regionalisiert und doch europäisch, unter Einbeziehung klassischer und neuer Medien sowie einer Umsetzung durch eine Reformoffensive mit politischem und rechtlichem Gestaltungswillen. Zuhören, Kommunizieren, Regionalisieren, Europäisieren sind die vier Säulen einer neuen europäischen Öffentlichkeit.

Abstract in englischer Sprache

Political, economic and social **transparency** is, both at the national, supranational and international level, of highest importance for the functioning of a pluralistic-liberal democracy. Legal decisions, administrative processes and political developments must be transparent. Directly connected with this fact is the need for open political **communication**.

If access to information is blocked or a policy of secrecy is pursued, distrust will be created together with the estrangement of citizens and the administration. Regarding communication, the European Union has without doubt made mistakes, which also led to a decreasing popularity of the institutional Europe. This is particularly striking when viewed against the backdrop of high European motivation in previous decades. The EU has to position itself anew with strong communication to build a new European public sphere.

The first chapter of the paper “**Communication and Publicity in changing times**“ defines semantics of the term “communication” and illustrates this with “flashlights“ of communication history. The multifarious and impressive image of these developments describes the facets of communication of States and offers a future prospect on communication in modern times and the media society.

The second chapter dedicates itself to the core topic “**Transparency in the European Union**“. A brief historical summary introduces the topic in combination with an analysis of the protection of confidential information, democracy and the rule of law and the need for publicity for the State, with a view to making the various types of transparency rules and regulatory framework in the institutions of the EU understandable.

The third chapter is dedicated to the “**Transparency requirement as a European legal principle: Art 15 TFEU**“. Prior to the entry into force of the Lisbon Treaty (Treaty on the functioning of the European Union, TFEU) there was the groundbreaking legal development with Art 255 TEC (Treaty establishing the European Community), which accomplished an outstanding transparency milestone through the implementation of Art 15 under the first twenty articles of the principles of the TFEU. Access to documents is the most important element of administrative openness. Definitions, terms, principles, procedures and exceptions have to be analysed according to legal doctrine and interpreted in view of legal policy.

Judicial drivers for the transparency of the European Union were the decisions of the European courts. Through examples in the fourth chapter "**Jurisdiction**" the most important cases are highlighted and evaluated. Although there was space given to moderate confidentiality, especially in delicate stages of procedure, most judgements contributed to the development of pro-transparency and opened many doors with the strength of pragmatic decision making.

This dissertation deals in its fifth chapter with the second important topic besides transparency "**Communication and public relations of the European Commission**", which contributes with the pro-active side of transparency to an open-minded European public sphere. The EU with its institutions is confronted with many problems, and is faced with the need to realise solid public relations work under the partial leadership of the Directorate General Communications. Various action plans are analysed and initiatives of the Commission document this effort.

The sixth and last chapter "**European public: Analysis and proposals for reforms on the basis of Art 15 TFEU**" gives an overall evaluation and looks to the future with new ideas: Transparent governance as part of good governance, a reasonable symbiosis of public and confidential information, no parallel existence through exaggerated transparency regulations, transparency as civic participation and open-minded interaction between civil society and administration, even more clear regulations for the access of documents and carefully selected exceptions, finally a "Transparent Governance Codex" and self-confidence of citizens through transparency. My findings are brought together into a "Plan E", a European public domain founded on integrated communications and "Transparent Governance": pro-active, institutionally and politically anchored, regional but at the same time European, involving classical and new media, and the implementation of a reform offensive with political and judicial emphasis on design and creation. Listening, communicating, regionalising, Europeanising are the four pillars of strength of a new European public sphere.

Lebenslauf

Mag.iur. Josef Karl Christian Mantl, M.A. (Boston)

*27. Februar 1977, Graz



Berufliche Laufbahn

ab Februar 2009	CEO JMC – Josef Mantl Communications GmbH
Nov. 2002 – Jän. 2009	Einzelunternehmen Mag. Josef Mantl Werbeagentur

Akademische Laufbahn

ab 2004	Doktoratsstudium der Rechtswissenschaften, Thema "Transparenz und Kommunikation der Europäischen Union im Lichte von Art 15 AEUV"
Sept. 2006 – Dez. 2007	Fulbright-Stipendiat am "Emerson College of Communications", M.A. (Master of Arts) in "Integrated Marketing Communications", Boston, USA
15. März 2002	Sponsion zum Magister der Rechtswissenschaften, Wien
SS 2001	Erasmus-Semester an der „Université de Franche- Comté“, Besançon
1999	Diplomarbeit aus Europarecht (Kartell- und Wettbewerbsrecht), Europarechtsseminar in Brüssel
März 1998	Studienortwechsel an die Universität Wien „Alma Mater Rudolphina“
Oktober 1996	Beginn des Jus-Studiums an der Karl-Franzens-Universität Graz
Oktober 1995–Mai 1996	Grundwehrdienst beim Fernmeldezug des Aufklärungsregiments 1 in der Belgierkaserne, Graz
3. Juli 1995	Matura mit ausgezeichnetem Erfolg am Akademischen Gymnasium Graz

Ehrenamtliche Tätigkeiten

ab 2007	Sprecher der Nachhaltigkeitsinitiative „Sustainable Future Campaign“
ab 2011	stv. Obmann des Vereins zur Förderung des Dialogs in Demokratie, Bildung, Wissenschaft und Kultur (Ennstaler Kreis)
2003 – 2004	Leiter des EU-Erweiterungsprojekts „Peace and Culture“ (Europa-Wirtschaftskongresse und Ausstellungen junger Künstler in Österreich, Tschechien, Ungarn, Slowakei und Slowenien)
ab 2004	Vizepräsident der Hochschulliga für die Vereinten Nationen (Akademisches Forum für Außenpolitik), Wien
1998-2002	Mitarbeit in der Österreichischen Hochschülerschaft, Wien
1999	Teilnahme am „Europäischen Forum Alpbach“
1998	Jugend- und Sozialprojekt für Guatemala „Jugend ist grenzenlos“
1996	Landesobmann der Steirischen Schülerunion, Graz
	Soldatenvertreter, Graz
1994/95	Stv. Bundesschulsprecher, Bundessprecher der österreichischen Gymnasien
1993-1995	Landesschulsprecher der Steiermark
1992-1995	Schulsprecher des Akademischen Gymnasiums Graz
Mitgliedschaften:	Hochschulliga für die Vereinten Nationen (Akademisches Forum für Außenpolitik), Junge Industrie, Junge Wirtschaft, Uni Management Club, Lions Club Wien Residenz

Praktika / Auslandsaktivitäten

ab 2008	Teilnahme an internationalen Fachkonferenzen zu den Themen Kommunikation, Digital Media und Nachhaltigkeit
2007 – 2008	Hillary Clinton Campaign Team Member, Boston, USA
2006	Generalversammlung World Federation of United Nations Associations, Buenos Aires, Argentinien
2006	Truppenbetreuung mit Musikgruppe "d-jmc" beim UNO-Bataillon im Kosovo
2005	„Motherhouse“ (Mutter Teresa Mission), Kalkutta, Indien
2005	Model United Nations Konferenz, Harvard University, Boston, USA
2003	Truppenbetreuung mit Musikgruppe "d-jmc" beim UNO-Bataillon am Golan, Syrien
2002	„Home of Peace“ (Obdachlosenhaus), Bulawayo, Simbabwe
2001	AVL List Beijing Liaison Office - Marketing Department, Peking, China
2001	MAGNA International (Frank Stronach) – Legal Department, Toronto, Kanada
2000	Außenhandelsstelle der Wirtschaftskammer Österreich, New York, USA
1999	Europäisches Parlament – Wirtschafts- und Währungsausschuss, Brüssel, Belgien
1999	ORF-Zentrum, Wien
1998 und ´99	Büro Landeshauptmann Waltraud Klasnic, Graz
1997	Consejo Nacional de la Juventud, Guatemala
1996	Landesbaudirektion Steiermark, Graz
1994, ´95 und ´97	Fremdenführer im Landeszeughaus Graz

Sprachkenntnisse

Englisch	8 Jahre am Akad. Gymn. Graz, Matura mit "Sehr Gut", Sprachkurse in Exeter (1989, 1990 und 1992) und New York (2000)
Französisch	4 Jahre Privatunterricht während der Schulzeit, Intensivkurs auf der Romanistik Graz, Sprachkurse in Angers (1993), Dijon (1996 und 1999) und Paris (2004), Erasmus-Semester an der „Université de Franche-Comté“ in Besançon (SS 2001)
Spanisch	3 Jahre Wahlpflichtfach am Akad. Gymn. Graz, Abschluss mit „Sehr Gut“, Intensivkurs auf der Romanistik Graz, Sprachkurse in Guatemala (1997), Málaga (1998) und Granada (2000)
Italienisch	Intensivkurs auf der Romanistik Wien, Sprachkurs in Bologna (2002)
Latein	6 Jahre am Akad. Gymn. Graz, Matura mit „Sehr Gut“, Silbermedaille beim Latein-Übersetzerwettbewerb (1995)
Altgriechisch	4 Jahre am Akad. Gymn. Graz, Abschluss mit "Sehr Gut", Studienreise nach Griechenland (1993)

Auszeichnungen

23. Oktober 2003	Verleihung des "Bundesehrenzeichens der Republik Österreich" durch Außenministerin Dr. Benita Ferrero-Waldner
1992	1. Platz beim österreichweiten Aufsatzwettbewerb der Tageszeitung „Die Presse“ und Siemens Österreich zum Thema „Die Zukunft unserer Identität in der EU“

Hobbies

Sport, Tanz, Geschichte, Literatur, Oper, Theater, Entertainment, Popmusik