SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 28. November 1995 *

1. Mit der vorliegenden Klage begehrt das Königreich der Niederlande die Nichtigerklärung des Beschlusses 93/731/EG des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten [1], des Artikels 22 des Beschlusses 93/662/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung [2] sowie der vom Rat und von der Kommission geschlossenen Übereinkunft (Dokument 93/730/EG) mit dem Titel „Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten" (im folgenden: Verhaltenskodex) [3], soweit dieser Kodex als Handlung mit Rechtswirkungen anzusehen ist.

Zur Begründung ihrer Klage macht die niederländische Regierung geltend, der Rat habe rechtswidrig gehandelt, als er die Regelung über die Modalitäten des Zugangs der Bürger zu Dokumenten, die in seinem Besitz seien, auf Artikel 151 EG-Vertrag gestützt habe, der ihn zum Erlaß seiner Geschäftsordnung ermächtige. Diese Frage lasse sich auch nicht auf ein bloßes Problem der Organisation der internen Arbeitsweise des Rates reduzieren.

2. Zum besseren Verständnis des Vorbringens der Parteien ist es angebracht, kurz in Erinnerung zu rufen, wie es zum Erlaß der hier streitigen Rechtsakte gekommen ist.

Sie gehen zurück auf die Erklärung Nr. 17 zum Recht auf Zugang zu Informationen im Anhang der Schlußakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag über die Europäische Union angenommen hat [4]. In dieser Erklärung heißt es: „Die Konferenz ist der Auffassung, daß die Transparenz des Beschlußverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt. Die Konferenz empfiehlt daher, daß die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen."

Zu diesem Zweck beauftragte der Europäische Rat von Birmingham vom 16. Oktober 1992 die Außenminister der Mitgliedstaaten, Mittel und Wege vorzuschlagen, um die Arbeit der Gemeinschaftsorgane transparenter zu gestalten, was auch die Möglichkeit einzelner öffentlicher Beratungen des Rates

* Originalsprache: Italienisch.
1 — ABl. L 340, S. 43.
2 — ABl. L 304, S. 1.
3 — ABl. L 340, S. 41.
4 — ABl. 1992, C 191, S. 101.

einschließen sollte [5]. Außerdem ersuchte er die Kommission, ihre Arbeiten zur Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den den Gemeinschaftsorganen vorliegenden Informationen bis Anfang 1993 abzuschließen. Der Europäische Rat von Edinburg vom 12. Dezember 1992 wiederholte dieses Ersuchen [6].

3. Zur Durchführung der Erklärung von Maastricht und als Antwort auf die Ersuchen des Europäischen Rates legte die Kommission in zwei Mitteilungen an den Rat, das Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß vom 5. Mai [7] bzw. vom 2. Juni 1993 [8] die eigenen Richtlinien für eine Politik des allgemeinen Zugangs zu Dokumenten fest und nannte die Grundprinzipien und eine erste Reihe spezifischer Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Tätigkeit der Gemeinschaft. Insbesondere schlug sie vor, die grundlegenden Kriterien, an denen sich die entsprechende Regelung orientieren solle, zumindest in der ersten Zeit in einer interinstitutionellen Vereinbarung niederzulegen.

Der Europäische Rat von Kopenhagen vom 22. Juni 1993 forderte den Rat und die Kommission auf, ihre Arbeiten im Einklang mit dem Grundsatz, daß die Bürger möglichst umfassenden Zugang zu Informationen erhielten, fortzusetzen, und legte als Ziel fest, daß alle erforderlichen Maßnahmen bis Ende 1993 durchgeführt sein sollten [9].

4. Am 6. Dezember 1993 nahmen der Rat und die Kommission einen gemeinsamen Text an, den bereits erwähnten Verhaltenskodex, der das Einvernehmen der beiden Organe über die Grundsätze und Voraussetzungen für die Regelung über den Zugang zu in ihrem Besitz befindlichen Dokumenten zum Ausdruck bringt und jedem Organ die Aufgabe überträgt, diese Grundsätze durch spezifische Vorschriften zu verwirklichen.

Am selben Tag änderte der Rat mit dem genannten Beschluß 93/662/EG seine Geschäftsordnung und nahm dort die nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht erforderlich gewordenen Anpassungen vor. Artikel 22 legt, soweit hier von Bedeutung, folgendes fest: „Die Bedingungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates, deren Bekanntgabe keine schwerwiegenden oder nachteiligen Folgen hat, werden vom Rat festgelegt."

Auf der Grundlage des Artikels 151 Absatz 3 EG-Vertrag und des Artikels 22 der neuen Geschäftsordnung erließ der Rat deshalb am 20. Dezember 1993 den Beschluß 93/731/EG, in dem im wesentlichen die Bestimmungen des Verhaltenskodex mit

5 — Die Erklärung von Birmingham mit dem Titel „Eine bürgernahe Gemeinschaft" findet sich im Bulletin EG, 10-1992, S. 9, Nr. 1.8.

6 — Bulletin EG, 12-1992, S. 10, Nr. 1.5.

7 — KOM(93) 191 endg. „Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden", ABl. C 156, S. 5.

8 — KOM(93) 258 endg. „Transparenz in der Gemeinschaft", ABl. C 166, S. 4.

9 — Bulletin EG 6-1993, S. 15, Nr. 1.22.

einigen Ergänzungen übernommen wurden [10]. Die Artikel 2 und 3 regeln das Verfahren, das einzuhalten ist, wenn jemand Zugang zu einem Dokument haben will (Form des Antrags, zuständige Stelle für den Antrag) sowie die einzelnen Modalitäten des Zugangs (Einsichtnahme an Ort und Stelle oder Überlassen einer Kopie des verlangten Dokuments). Ergänzend ist zu bemerken, daß nach dem von der Kommission in ihren Mitteilungen vertretenen Standpunkt der Antragsteller nicht darlegen muß, aus welchen Gründen er bestimmte Informationen wünscht.

In Artikel 4 Absatz 1 sind die Ausnahmen von der allgemeinen Zugänglichkeit der Dokumente gemäß Artikel 1 des Beschlusses aufgeführt, die die dort aufgezählten Interessen schützen sollen, die gegenüber der Öffentlichkeit des Handelns des Rates als vorrangig angesehen werden. Im einzelnen kann der Zugang verweigert werden, wenn die Verbreitung eines Dokuments der öffentlichen Sicherheit schaden kann (einschließlich der internationalen Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten), wenn die Privatsphäre sowie die Geschäfts- und Industriegeheimnisse geschützt werden müssen, wenn die Verbreitung finanziellen Interessen der Gemeinschaft zuwiderläuft oder wenn sie schließlich gegen die vertrauliche Behandlung verstößt, die von einer natürlichen oder juristischen Person, die dem Organ bestimmte Informationen geliefert hat, beantragt wurde. Neben diesen ausdrücklich genannten Ausnahmen enthält Artikel 4 Absatz 2 eine allgemeinere Befugnis, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, nämlich „zwecks Geheimhaltung der Erörterungen des Rates".

Artikel 5, 6 und 7 regeln schließlich, wie die Anträge auf Zugang zu Dokumenten von den zuständigen Dienststellen des Rates im einzelnen zu behandeln sind, und sehen ein besonderes „internes Beschwerdeverfahren" für den Antragsteller vor, wenn das Organ den Antrag ablehnen will. In diesem Fall verfügt der Betroffene, dem die Gründe für die beabsichtigte Ablehnung mitgeteilt worden sind, über eine Frist von einem Monat zur Einreichung eines „Zweitantrags" auf Überprüfung des von dem Organ vertretenen Standpunktes. Die eventuelle Ablehnung auch dieses Zweitantrags ist ordnungsgemäß zu begründen, und der Betroffene ist zugleich darüber zu unterrichten, daß er sich an den Bürgerbeauftragten gemäß Artikel 138e EG-Vertrag wenden oder die Nichtigerklärung der Entscheidung gemäß Artikel 173 (Artikel 7 Absatz 3) verlangen kann [11].

5. Nach der Darlegung der Natur und der Tragweite der hier streitigen Rechtsakte sowie des Zusammenhangs, in dem sie

10 — Ich erinnere daran, daß die Vertretung der Niederlande sowohl gegen den Verhaltenskodex als auch gegen die beiden Beschlüsse des Rates aus denselben Gründen gestimmt hat, aus denen die niederländische Regierung heute deren Nichtigerklärung beantragt.

11 — Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 7 Absätze 2 und 4 das Ausbleiben einer Antwort seitens des Rats in dem Monat nach Einreichung des Erst- bzw. des Zweitantrags als Ablehnung des Antrags gilt.

erlassen wurden, komme ich nun zu den Argumenten, die für den Antrag auf Nichtigerklärung angeführt wurden. Vorab ist klarzustellen, daß die Rügen der niederländischen Regierung nicht den sachlichen Gehalt der Regelung betreffen; so wird nicht geltend gemacht, daß sie ungeeignet sei, die Transparenz des Verwaltungshandelns und damit den Schutz von Rechtsstellungen zu gewährleisten, auf die sich die einzelnen berufen könnten. Gerügt wird ausschließlich die Rechtsgrundlage der Regelung. Genauer gesagt ist es die unzutreffende Wahl der Rechtsgrundlage und des anschließenden Annahmeverfahrens, die nach Meinung der Klägerin die Maßnahmen als solche für den Zweck, zu dem sie erlassen worden seien, untauglich machten.

Die niederländische Regierung trägt vor, der Beschluß 93/731/EG regele, indem er Vorschriften über die Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns festlege, im wesentlichen das Verhältnis zwischen den Organen und den Bürgern der Gemeinschaft, an die die Rechtsakte der Organe gerichtet seien oder die jedenfalls von dem diesbezüglichen Beschlußfassungsverfahren und der konkreten Arbeitsweise der Organe betroffen seien. Insoweit begründe der Beschluß ein Recht des einzelnen darauf, über die Tätigkeit des Rates auch in der Vorbereitungs- und Untersuchungsphase und nicht nur in der Phase der endgültigen Beschlußfassung informiert zu werden. Außerdem gewährleiste der den gerichtlichen Schutz dieses Rechts. Diese Zielsetzung des streitigen Rechtsakts ergebe sich offenkundig insbesondere aus dem genannten Artikel 1, in dem der allgemeine Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten festgelegt sei, sowie aus Artikel 7, der das Verfahren zur Prüfung der Anträge auf Einsichtnahme regele und zugleich den Betroffenen die Möglichkeit eröffne, gegen eine ablehnende Entscheidung einen Rechtsbehelf einzulegen.

6. Wegen der unmittelbaren Auswirkung auf die subjektiven Rechte der einzelnen könne der Rat eine solche Regelung somit nicht rechtsgültig auf Artikel 151 des Vertrages und Artikel 22 seiner Geschäftsordnung stützen, die im wesentlichen das reibungslose Funktionieren des Organs und den ordnungsgemäßen Ablauf seiner Verfahren gewährleisten sollten. Dabei wird dem einzelnen nicht die Möglichkeit abgesprochen, ausnahmsweise einen Verstoß gegen eine Bestimmung der Geschäftsordnung eines Organs geltend zu machen, wenn diese Bestimmung (auch) auf den Schutz einzelner gerichtet ist und somit Auswirkungen auf ihre Rechtsstellung haben kann. Nach Ansicht der Klägerin ist es jedoch etwas ganz anderes, dem Rat aufgrund einer rein internen Handlung, die die Organisation und den Ablauf seiner Verfahren betreffe, die Befugnis einzuräumen, Vorschriften zu erlassen, die für die einzelnen Rechte und Pflichten begründeten. Eine solche Befugnis könne nämlich nur auf die einschlägigen Bestimmungen des Vertrages gegründet und in den entsprechenden Formen, wenn solche festgelegt seien, ausgeübt werden.

Dem Rat wird somit vorgeworfen, das grundlegende Prinzip, wonach gerichtlicher Schutz für den einzelnen gegenüber jeder Handlung oder Tätigkeit, die ihn in seinen Rechten berührt, gewährleistet sein muß, mit dem ganz anders gearteten Problem der Zuständigkeit eines Organs für den Erlaß

einer bestimmten Maßnahme zu verwechseln.

Da die Transparenz der Entscheidungsprozesse ein Wesensmerkmal jeder demokratischen Ordnung sei und das Recht auf Information einschließlich der Informationen, über die die Staatsorgane verfügten, ein Grundrecht des einzelnen sei, folge daraus — wobei sich die niederländische Regierung die Erklärungen des Europäischen Parlaments hierzu in seinem Streithilfesatz zu eigen macht —, daß die Festlegung der Modalitäten, Voraussetzungen und Grenzen des Zugangs der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der Gemeinschaftsorgane nicht dem Ermessen jedes einzelnen Organs überlassen bleiben könne, sondern nach den normalen „gesetzgeberischen" Verfahren, die im Vertrag vorgesehen seien, erfolgen und mit den erforderlichen Garantien für die Durchsetzung des Rechts verbunden sein müsse. Dabei hätten die Änderungen der Arbeitsweise und der Organisation des Rates, d. h. seiner Geschäftsordnung, im Zusammenhang mit der Ausübung des Rechts auf Einsichtnahme nur eine (eventuelle) Folge des Erlasses einer solchen Regelung sein können.

Die gleichen Argumente liegen dem Antrag auf Nichtigerklärung des Artikels 22 der Geschäftsordnung zugrunde.

7. Der Verhaltenskodex ist nach Ansicht der niederländischen Regierung in Wirklichkeit nicht eine Handlung, die Rechtswirkungen erzeuge, sondern im wesentlichen ein politischer Akt. In dem Kodex sei nur das Einvernehmen von Rat und Kommission über die gemeinsamen Leitlinien für die Politik des allgemeinen Zugangs zu Dokumenten festgelegt worden. Die beiden Organe hätten sich dabei nämlich lediglich dazu verpflichtet, zu einem späteren Zeitpunkt jedes für sich die dort festgelegten Grundsätze durchzuführen.

Hilfsweise, falls der Gerichtshof die Handlung anders beurteilen sollte, beantragt der Kläger die Nichtigerklärung der Handlung wegen wesentlicher Formmängel, da sie keinen Hinweis auf die Rechtsgrundlage enthalte, auf die sie gestützt sei. Im Gegensatz zum Standpunkt des Rates könnten Artikel 151 oder Artikel 162 mit Sicherheit nicht als geeignete Rechtsgrundlagen für den Verhaltenskodex angesehen werden, da dieser eine Regelung enthalte, die über Fragen der internen Organisation des Rates oder Formen der Zusammenarbeit zwischen diesem und der Kommission hinausgehe.

8. Schließlich habe der Rat dadurch, daß der die Vereinbarungen über die Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns auf eine Zusammenarbeit zwischen zwei Organen beschränkt habe, gegen das institutionelle Gleichgewicht verstoßen, wie es in Artikel 4 des Vertrages festgelegt sei. Angesichts der Bedeutung und Auswirkungen der Regelung hätten bei ihrer Ausarbeitung alle betroffenen Organe, also auch das Parlament, mitwirken müssen.

9. Gegenüber den Argumenten der niederländischen Regierung macht der Rat zunächst geltend, daß in Ermangelung von Bestimmungen des Vertrages über die Öffentlichkeit der Entscheidungsprozesse den einzelnen Organen die Befugnis zustehe, diese Frage selbständig zu regeln, wie es denn auch jedes Organ von der Gründung der Gemeinschaft an getan habe. Diese Befugnis sei tatsächlich niemals in Abrede gestellt worden.

Was den Rat betreffe, so habe seine Geschäftsordnung immer schon Bestimmungen über die Öffentlichkeit der Arbeit und der Dokumente enthalten, da es sich dabei um eine Frage handele, die eng mit den Modalitäten der internen Arbeitsweise des Organs, des Ablaufs seiner Verfahren und letzten Endes der Wirksamkeit des Entscheidungsprozesses zusammenhänge. Art und Inhalt von Beratungen könnten dabei je nach dem Grad der Öffentlichkeit der mit der Beschlußfassung verbundenen Arbeiten und der Dokumente, die den Gang dieser Arbeiten wiedergäben, unterschiedlich sein. Bis zu der Änderung vom 6. Dezember 1993 sei diese Frage in der Geschäftsordnung grundsätzlich so geregelt gewesen, daß die Dokumente, die die Arbeiten des Rates betroffen hätten, vertraulich gewesen seien, es sei denn, der Rat habe mehrheitlich etwas anderes beschlossen. Diese Regelung sei im Rahmen der Politik größerer Transparenz, zu der der Grundstein mit der Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Union gelegt worden sei, geändert worden, doch ändere dies nichts daran, daß der Gegenstand der Regelung, soweit es um den Grad der Öffentlichkeit der Beratungen des Rates gehe, trotzdem unter die Befugnis des Organs zur Selbstorganisation falle.

Nachdem tatsächlich beschlossen worden sei, den Vertraulichkeitsgrundsatz nicht auf sämtliche Dokumente anzuwenden, sei es unerläßlich gewesen, die Prinzipien für eine Unterscheidung zwischen Dokumenten, die Dritten zur Kenntnis gebracht werden könnten, und solchen, die dagegen vertraulich bleiben sollten, sowie die konkreten Modalitäten der Einsichtnahme festzulegen. Das Grundkriterium sei in Artikel 22 der neuen Geschäftsordnung festgelegt, wonach die Öffentlichkeit Zugang nur zu denjenigen Dokumenten erhält, „deren Bekanntgabe keine schwerwiegenden oder nachteiligen Folgen hat". Dieses Kriterium sei im Beschluß 93/731/EG weiter entwickelt worden, in dem die Bedingungen und Grenzen des Zugangs, die Verfahren für die Einreichung der entsprechenden Anträge und die Pflichten des Organs festgelegt seien. Würde man der Auffassung der niederländischen Regierung folgen, käme man zu dem paradoxen Ergebnis, daß der Rat nicht befugt sei, irgendwelche Maßnahmen bezüglich der Öffentlichkeit seiner Arbeiten festzulegen, die von dem in der Vergangenheit niemals beanstandeten Geheimhaltungsgrundsatz abwichen.

10. Im übrigen habe die streitige Regelung nicht zu einem allgemeinen Recht auf Zugang zu Dokumenten geführt, von dem weder im Verhaltenskodex noch in dem Beschluß 93/731/EG wirklich die Rede sei. Der Verhaltenskodex stelle lediglich den Grundsatz auf, daß „die Öffentlichkeit ... möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten" erhalte. Ziel der Maßnahmen sei also gewesen, die erforderlichen Modalitäten festzulegen, um eine größere Transparenz der Arbeiten des Rates zu gewährlei-

sten, und nicht, Rechte zugunsten Dritter zu begründen, was, wenn überhaupt, nur eine mittelbare Folge der neuen Regelung wäre.

Auch lasse sich gerade aus der Entstehung solche Rechte nicht der Schluß ziehen, daß der Rat zum Erlaß der streitigen Beschlüsse nicht befugt gewesen sei. Der Rat weist dazu auf die implizite Stellungnahme des Gerichtshofes im Urteil Nakajima [12] und auf die deutlichere Stellungnahme in dem unlängst ergangenen Urteil BASF [13] hin, wonach der einzelne sich auf einen Verstoß gegen eine der Bestimmungen der Geschäftsordnung eines Organs berufen könne, wenn diese auf den Schutz einzelner gerichtet sei.

11. Zu dem Vorwurf eines Verstoßes gegen das institutionelle Gleichgewicht trägt der Rat schließlich vor, daß er nicht verpflichtet gewesen sei, das Parlament am Erlaß der streitigen Rechtsakte zu beteiligen, da die Autonomie, über die jedes Organ bei der Organisation seiner internen Arbeitsweise verfüge, nicht in Frage gestellt werden könne. Daß der Verhaltenskodex zwischen der Kommission und dem Rat vereinbart worden sei, beruhe auf dem Umstand, daß die Arbeiten dieser beiden Organe im Gegensatz zu denen des Parlaments in der Vergangenheit vertraulich gewesen seien. Daher habe es sich angeboten, gemeinsame Verhaltenslinien auszuarbeiten, als es darum gegangen sei, die Tragweite dieses Vertraulichkeitsgrundsatzes abzuschwächen.

12. Nach der Wiedergabe der Standpunkte der Parteien ist vorab die Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen, die der Rat nach Artikel 37 Absatz 3 der Satzung des Gerichtshofes gegen die Streithilfe des Parlaments erhoben hat, zumindest soweit sie auf andere Gründe als die von der niederländischen Regierung geltend gemachten gestützt ist. Nach Ansicht des Beklagten betrifft die Streithilfe im wesentlichen den Grundsatz der Transparenz der Gesetzgebungstätigkeiten, die Rechtmäßigkeit und die Modalitäten der Anwendung der Regelung über den Zugang zu Dokumenten, d. h. Fragen, die nicht Gegenstand der Klage seien.

Dazu ist zum einen festzustellen, daß gerade der Rat den Zusammenhang zwischen der Regelung über den Zugang zu Dokumenten und den Modalitäten des Ablaufs seiner Arbeiten, insbesondere die mögliche Auswirkung einer größeren Öffentlichkeit auf seine Beratungen, also auch der „gesetzgeberischen" Beratungen, besonders hervorgehoben hat; zum anderen läßt sich, wenn die Argumente des Parlaments sich in der Tat auch teilweise von denen des Klägers unterscheiden, doch nicht in Zweifel ziehen, daß der Streithilfeantrag des Parlaments gemäß der Vorschrift des Artikels 37 der Satzung

12 — Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-69/89 (Slg. 1991, I-2069, Randnrn. 49-50).

13 — Urteil vom 15. Juni 1994 in der Rechtssache C-137/92 P (Kommission/BASF, Slg. 1994, I-2555, Randnrn. 74 ff.).

des Gerichtshofes „nur die Anträge einer Partei unterstützt". Die Berufung auf den Präzedenzfall in der Rechtssache C-155/91 [14] scheint mir daher neben der Sache zu liegen: In diesem Fall war die Streithilfe des Parlaments nämlich insoweit für unzulässig erklärt worden als es einen *Hilfsantrag* zu den mit ihrer Streithilfe unterstützten Anträgen der Klägerinnen gestellt hatte. Ein solcher Fall liegt hier eindeutig nicht vor.

13. Was die Begründetheit der Klage betrifft, so möchte ich vorab bemerken, daß ich zwar mit dem allgemeinen Ansatz der niederländischen Regierung bezüglich des Informationsrechts der Bürger und des Zugangs zu Dokumenten, die im Besitz von Behörden sind, weitgehend einverstanden bin, die Argumente, die hier vorgetragen worden sind, nach meiner Meinung aber nicht zur Ungültigerklärung der in unserem Fall streitigen Rechtsakte führen können. Ich werde also versuchen, die Gründe für meine Auffassung zu erläutern, doch seien mir zuvor einige notwendige (und kurze) Vorbemerkungen gestattet.

14. Es braucht kaum darauf hingewiesen zu werden, daß die Transparenz des Handelns der Staatsorgane, soweit sie den Bürgern eine bessere Kenntnis der Akte und Maßnahmen der mit „Regierungsfunktionen" betroffenen Stellen — auch in der Beschlußfassungsphase — verschaffen soll, eng mit dem demokratischen Charakter der Organe zusammenhängt. Nur wenn nämlich eine angemessene Öffentlichkeit der Tätigkeiten der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt sowie der öffentlichen Verwaltung im allgemeinen gewährleistet ist, sind die Ausübung einer tatsächlichen und wirksamen Kontrolle — auch auf der Ebene der öffentlichen Meinung — hinsichtlich des Funktionierens der staatlichen Organisation und darüber hinaus — in den Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern — die Entwicklung von Organisationsmodellen, die eine tatsächliche Beteiligung zulassen, möglich.

Daß die Öffentlichkeit Teil eines demokratischen Systems ist, ergibt sich ohne jeden Zweifel auch aus einem Vergleich der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die den Bürgern ein weites Informationsrecht gewähren, wenn auch der Rang der Rechtsquelle, die dieses Recht gewährt und regelt, sowie die Grenzen dieses Rechts unterschiedlich sind. Allgemein besteht zunächst die Möglichkeit, Dokumente der parlamentarischen Organe einzusehen, insbesondere die Dokumente, die mit ihrer vorrangigen Aufgabe der Gesetzgebung zusammenhängen und deren Veröffentlichung normalerweise sogar vorgeschrieben ist. Außerdem wird dem einzelnen in immer größerem Maße, vor allem seit den sechziger Jahren, das Recht zugestanden, von Regierungs- oder Verwaltungsdokumenten Kenntnis zu nehmen, gerade um die gegenseitigen Beziehungen offener zu gestalten

14 — Urteil vom 17. März 1993, Kommission/Rat („Abfallrichtlinie") (Slg. 1993, I-939, Randnrn. 22 bis 24). In dieser Rechtssache hatte das Parlament die Klage der Kommission auf Nichtigerklärung einer Richtlinie wegen unzutreffender Rechtsgrundlage unterstützt, aber außerdem die Unvereinbarkeit eines Artikels dieser Richtlinie mit dem Vertrag geltend gemacht und gleichfalls dessen Nichtigerklärung beantragt, ohne daß die Kommission in der Klage diese Frage aufgeworfen hatte.

und der Verwaltung ihre mehr oder weniger deutlich autoritären Züge zu nehmen [15].

15. In diesem Zusammenhang ist in den meisten Mitgliedstaaten, wie sich aus einer Note des Dokumentationsdienstes des Gerichtshofs ergibt, eine Regelung — in einigen Fällen als Verfassungsnorm [16] erlassen worden, die dem einzelnen allgemein das Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten gewährt. Dieses Regelung soll zunächst Personen, die an einem Verwaltungsverfahren beteiligt sind, die Möglichkeit geben, ihren Standpunkt angemessen darzulegen: insoweit ist es Teil des rechtlichen Gehörs. Sodann wird mit dem Zugang zu Informationen, die im Besitz von Behörden sind, eine stärkere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozeß der Verwaltung bezweckt; der Zugang wird also unabhängig davon gewährt, ob der Betroffene ein rechtlich geschütztes besonderes Interesse daran nachweisen kann. Mit anderen Worten, es stimmt nicht mehr, daß alles vertraulich ist, was nicht ausdrücklich für zugänglich erklärt worden ist, sondern das Gegenteil ist der Fall.

Vom Recht auf Zugang gibt es normalerweise Ausnahmen, die ausdrücklich aufgeführt sind und die auf der Notwendigkeit beruhen, bestimmte Interessen der Allgemeinheit oder des Privatlebens des einzelnen zu schützen. Es handelt sich größtenteils um dieselben Ausnahmen, die im Verhaltenskodex und in dem Beschluß 93/731/EG vorgesehen sind: öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, ordnungsgemäße Durchführung des Ermittlungsverfahrens in Strafsachen, Industriegeheimnis, Recht auf Vertraulichkeit usw.

Nach einmal ist zu betonen, daß diese Regelung den endgültigen Abschied von der Geheimhaltung als allgemeinem Leitprinzip des Handelns der Behörden bedeutet. Mit dieser Regelung wird anerkannt, daß das Recht des einzelnen auf Zugang zu Informationen, die im Besitz von Behörden sind,

15 — Vgl. hierzu das Dokument der Kommission „Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen" im Anhang der Mitteilung KOM (93) 191 endg. vom 5. Mai 1993, zitiert in Fußnote 7; außerdem D. Curtin und H. Meijers: „The principle of open government in Schengen and the European Union: democratic retrogression?" in *Common Market Law Review*, 1995, S. 391 ff.

16 — So in Belgien (Artikel 32 der kodifizierten Fassung der Verfassung vom 17. Februar 1994; dieser Artikel ist durch die Verfassungsreform von 1993 eingefügt worden und am 1. Januar 1995 in Kraft getreten), in Spanien (wo das allgemeine Recht auf Zugang zu Dokumenten, die im Besitz von Behörden sind, sich aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Rechtsakte der drei Gewalten, der gesetzgebenden, der vollziehenden und der rechtsprechenden, ergibt, der in den Artikeln 9 Absatz 3, 80, 105 und 120 der Verfassung niedergelegt ist), in Finnland (Artikel 10 Absatz 2 der Verfassung vom 17. Juli 1919 in der in diesem Jahr geänderten und am 1. August 1995 in Kraft getretenen Fassung, der das Recht auf Zugang zu Dokumenten mit der Meinungsfreiheit verknüpft), in den Niederlanden (Artikel 110 der Verfassung in der geänderten Fassung von 1983), in Portugal (Artikel 268 der Verfassung in der Neufassung von 1989) und in Schweden (wo das Recht auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten in dem Gesetz über die Pressefreiheit von 1766 festgelegt ist, das Verfassungsrang hat). Zu Österreich ist zu bemerken, daß nach der Verfassungsreform von 1987 Artikel 20 der Verfassung die Behörden verpflichtet, die Informationen, über die sie verfügen, zugänglich zu machen. Dieses Recht begründet jedoch kein subjektives Recht für den einzelnen, sondern enthält nur die Verpflichtung für den normalen Gesetzgeber auf Bundes- oder Länderebene, dieses Recht zu schaffen: Dies ist in verschiedenen Gesetzen zwischen 1987 und 1990 geschehen. Eine allgemeine Regelung des Rechts auf Einsichtnahme, die in einem gewöhnlichen Gesetz niedergelegt ist, besteht darüber hinaus in Dänemark (Gesetze Nrn. 571 und 572 vom 19. Dezember 1985), in Frankreich (Gesetz Nr. 78-17 vom 6. Januar 1978, Nr. 78-573 vom 17. Juli 1978 und Nr. 79-18 vom 3. Januar 1979), in Griechenland (Gesetz Nr. 1599/1986, in dem das Recht allerdings zahlreichen Voraussetzungen und Ausnahmen unterworfen ist) und in Italien (Gesetz Nr. 241 vom 7. August 1990, das das Recht auf Zugang zu Dokumenten auf Personen begrenzt, die daran zum Schutz einer rechtlich relevanten Situation interessiert sind). In den Ländern, in denen das Recht auf Zugang zu Dokumenten nicht allgemein geregelt ist, ist dieses Recht aber in zahlreichen einzelnen Gesetzen über bestimmte Gebiete festgelegt.

Ausdruck des demokratischen Prinzips ist und deshalb mitbestimmend für diese Staatsform ist.

16. Die Parlamentarische Versammlung und das Ministerkomitee des Europarats haben ebenfalls in verschiedenen Entschließungen und Empfehlungen anerkannt, daß eine informierte öffentliche Meinung wesentlicher Bestandteil jedes demokratischen Systems ist. In diesem Zusammenhang ist z. B. auf die Empfehlung Nr. 854 (1979) der Versammlung vom 1. Februar 1979 [17] zu verweisen, in der der Wunsch ausgesprochen wird, daß — abgesehen von den unvermeidlichen Ausnahmen — der Zugang der Öffentlichkeit zu Verwaltungsdokumenten gewährleistet und insbesondere das Recht, die staatlichen Organe und Dienststellen um Informationen zu ersuchen und diese Information zu erhalten, anerkannt werde. Von Belang ist zweifellos auch die Empfehlung des Ministerkomitees R (81) 19 vom 25. November 1981 [18], in der die Mitgliedstaaten unter Hinweis auf die „Bedeutung, die eine angemessene Unterrichtung über das öffentliche Leben für die Öffentlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft hat", aufgefordert werden, in ihre Rechtsordnungen ein automatisches Recht auf Zugang zu Informationen, die im Besitz der Behörden sind, aufzunehmen, ohne daß der Betroffene seinen Antrag näher begründen müßte. Schließlich verweise ich auf die „Déclaration sur les media dans uns société démocratique", die auf der vierten Europäischen Ministerkonferenz über die Politik der Massenkommunikationsmittel in Prag im Dezember 1994 angenommen wurde und in der die Teilnehmer dem Ministerkomitee des Europarats empfohlen haben, „l'opportunité de préparer un instrument juridique contraignant ou d'autres mesures fixant des principes de base concernant le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques" zu prüfen. Es läßt sich festhalten, daß das Recht auf Zugang zu Informationen immer deutlicher als ein bürgerliches Grundrecht ausgestaltet wird.

In den soeben wiedergegebenen Erklärungen des Europarats wird insbesondere eine Verbindung zwischen dem Recht auf Zugang zu Dokumenten, die im Besitz von Behörden sind, und der durch Artikel 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleisteten Meinungs- und Informationsfreiheit hergestellt. Dieses Recht ist, wie das Europäische Parlament zutreffend festgestellt hat, auch eine logische Folge der „Freiheit, ... Informationen und Gedankengut jeder Art ... zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben", die durch Artikel 19 des am 19. Dezember 1966 in New York unterzeichneten internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte garantiert ist.

Auch auf der Ebene des internationalen Vertragsrechts ist ebenso wie in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten somit eine immer stärkere Betonung des Rechts des einzelnen auf Zugang zu offiziellen Informationen festzustellen, sei es als Weiterentwicklung der früher dem einzelnen zuerkannten Rechte

17 — Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, Textes adoptés, 30. ordentliche Sitzung, dritter Teil, Januar/Februar 1979.

18 — Conseil de l'Europe, Collection des recommandations, résolutions et déclarations du Comité des Ministres portant sur les droits de l'homme, 1949 bis 1987, Straßburg, 1989, S. 96.

oder als selbständiges Recht, das das Ergebnis einer weiterentwickelten Konzeption des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Bürgern oder ganz allgemein zwischen Regierenden und Regierten ist.

17. In der Gemeinschaftsrechtsordnung gibt es bis heute noch keine allgemeine Regelung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die im Besitz der Organe sind. Die Verträge und die sekundärrechtlichen Vorschriften enthalten nur einige besondere Bestimmungen, die die Öffentlichkeit oder die Geheimhaltung bestimmter Rechtsakte oder Informationen vorsehen. So sieht z. B. Artikel 191 Absatz 2 EG-Vertrag die Veröffentlichung der Verordnungen des Rates und der Kommission sowie der an alle Mitgliedstaaten gerichteten Richtlinien vor, und macht das Inkrafttreten dieser Rechtsakte von dieser Veröffentlichung abhängig. Ein anderes Beispiel sind 156 EG-Vertrag oder die entsprechenden Bestimmungen des EGKS- und des EAG-Vertrags [19], die der Kommission vorschreiben, jährlich einen Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften zu veröffentlichen. Eine Regelung über die Geheimhaltung von Informationen, die die Gemeinschaftsorgane in Durchführung ihres Kernforschungsprogramms erhalten haben, ist dagegen zum Schutz der Verteidigungsinteressen der Mitgliedstaaten in den Artikeln 24 bis 27 EAG-Vertrag enthalten. Zum Schutz insbesondere des Geschäfts- und Industriegeheimnisses der Unternehmen ist es darüber hinaus der Kommission sowie Beamten und sonstigen Bediensteten nach Artikel 47 Absatz 2 EGKS-Vertrag, Artikel 214 EG-Vertrag und auch nach Artikel 20 der Verordnung Nr. 17 über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den EG-Vertrag [20] verboten, bestimmte Informationen zu verbreiten, die sie in Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben erhalten haben.

18. Kann man sagen, daß der Beschluß 93/731/EG, wie die niederländische Regierung meint, tatsächlich eine solche allgemeine Regelung über den Zugang der Öffentlichkeit zu behördlichen Dokumenten, zumindest zu den im Besitz des Rates befindlichen Dokumenten bilden soll und damit für den einzelnen ein eventuelles subjektives Recht auf Gewährung der verlangten Informationen begründet?

Dies kann meines Erachtens nicht die Bedeutung des streitigen Rechtsakts sein. Sowohl die Form als auch die Inhalt des Beschlusses zeigen nämlich, daß er letztendlich die Praxis des Rates bei der Prüfung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten formalisieren und bekanntmachen soll, wobei zugleich die erforderlichen Änderungen vorgenommen worden sind, um eine wirkliche Öffentlichkeit seiner Arbeiten zu gewährleisten. Zum Zwecke einer größeren Transparenz des Gemeinschaftshandelns wie sie in der genannten Erklärung Nr. 17 im Anhang zum Vertrag über die Union als wünschenswert angesehen wird, werden die Betroffenen somit in die Lage versetzt, die internen

19 — Artikel 17 EGKS-Vertrag bzw. Artikel 125 EAG-Vertrag.

20 — Verordnung des Rates vom 6. Februar 1962, erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages (ABl. Nr. 13 vom 21. Februar 1962, S. 204).

Regeln kennenzulernen, die von den zuständigen Dienststellen des Rates für den Zugang zu Dokumenten angewendet werden.

19. Der Rat vertritt somit zu Recht die Auffassung, daß die beanstandeten Bestimmungen Maßnahmen zur Organisation seiner internen Arbeitsweise darstellen und als solche kein subjektives Informationsrecht begründen. Die Grundlage eines solchen Rechts ist eher in dem Prinzip der Demokratie zu suchen, das eines der grundlegenden Gestaltungselemente der Gemeinschaft ist, wie es jetzt in der Präambel des Vertrags von Maastricht [21] und in Artikel F der gemeinsamen Bestimmungen [22] niedergelegt ist. Im Lichte der in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten festgestellten Entwicklung stellt dieser Grundsatz nunmehr ein wesentliches Element des Rechts auf Zugang zu behördlichen Dokumenten dar. Dieses Recht ist nämlich eine unverzichtbare Voraussetzung für die Ausübung einer wirksamen Kontrolle der öffentlichen Meinung über das Handeln der staatlichen Stellen. Somit ist es also das Demokratieprinzip in der Ausgestaltung, die es Schritt für Schritt in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen erhalten hat, das vorschreibt, daß der Zugang zu Dokumenten nicht nur dem Adressaten einer hoheitlichen Maßnahme eingeräumt wird: In dieser Weise, d. h. als ein Erfordernis, das mit der Beachtung des rechtlichen Gehörs zusammenhängt, ist das Zugangsrecht in der Gemeinschaftsrechtsordnung, insbesondere bei der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften, anerkannt und geschützt [23].

Andererseits darf nicht vergessen werden, daß zumindest hinsichtlich der Ausübung der gesetzgeberischen Aufgaben die Öffentlichkeit der Arbeiten des Parlaments einen den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsatz darstellt.

20. Eine ganz andere Frage ist nun, ob die Betroffenen die Nichtbeachtung der Bestimmungen des Beschlusses 93/731/EG geltend machen können, wenn festgestellt worden ist, daß der betreffende Rechtsakt in Ausübung der Befugnis jedes Organs zur Selbstorganisation erlassen worden ist. Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung bereits klargestellt — und die niederländische Regierung hat dies darüber hinaus nicht bestritten —, daß eine solche Möglichkeit in allen Fällen zuzulassen ist, in denen die interne Norm auch dem Schutz einzelner dient [24]. Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine bestimmte Maßnahme die Art und Weise der Ausübung einer Tätigkeit festlegen soll, die Dritte berührt. Allgemeiner läßt sich sagen, daß nach feststehender Rechtspre-

21 — Vgl. insbesondere den dritten und fünften Abschnitt der Präambel, in denen die Vertragsparteien sich zu den „Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit" bekennen und ihren gemeinsamen Willen zum Ausdruck bringen, „Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken, damit diese in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben in einem einheitlichen institutionellen Rahmen besser wahrzunehmen".

22 — Artikel F Absatz 1 lautet: „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen."

23 — Umfang und Grenzen des Rechts auf Zugang zu Dokumenten, die im Besitz der Kommission sind, sind bekanntlich in der umfangreichen Rechtsprechung des Gerichtshofes dazu festgelegt: vgl. z. B. die Urteile vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 85/76 (Hoffmann-Laroche, Slg. 1979, 461, insbesondere Randnrn. 9 bis 16), vom 29. Oktober 1980 in den verbundenen Rechtssachen 209/78 bis 215/78 und 218/78 (Van Landewyck, „FEDETAB", Slg. 1980, 3125, insbesondere Randnrn. 36 bis 40), vom 9. November 1983 in der Rechtssache 322/81 (Michelin, Slg. 1983, 3461, insbesondere Randnrn. 5 bis 10), und vom 3. Juli 1991 in der Rechtssache C-62/86 (AKZO, Slg. 1991, I-3359, insbesondere Randnrn. 15 bis 24).

24 — Vgl. dazu neben den Urteilen Nakajima und Kommission/BASF (wiedergegeben in den Fußnoten 12 und 13) die Urteile vom 17. Januar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 43/82 und 63/82 (VBVB und VBBB, Slg. 1984, 19, Randnr. 14), und vom 11. Oktober 1990 in der Rechtssache C-200/89 (FUNOC, Slg. 1990, I-3669, Randnr. 14).

chung die Organe immer dann, wenn sie Verhaltensregeln für sich festlegen, anschließend nicht ohne Angabe der Gründe hierfür davon abweichen können, da sie sonst gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen würden. [25].

Auf dieser Grundlage können die Betroffenen somit vom Rat verlangen, daß er die Regeln, die er sich bei der Prüfung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten gesetzt hat, einhält; diese Möglichkeit bedeutet jedoch nicht, daß diese Regeln die Grundlage für das Recht des einzelnen auf Information bilden. Dieses Recht bestand, wie ich ausgeführt habe, bereits vor dem Erlaß der neuen Geschäftsordnung des Rates und des Beschlusses 93/731/EG. Die beanstandeten Rechtsakte organisieren somit nur die Arbeitsweise des Organs unter Berücksichtigung dieses Rechts. Sie hätten auch keine andere Bedeutung haben können, da die für ihren Erlaß gewählte Rechtsgrundlage zeigt, daß dieses Ziel und kein anderes angestrebt worden ist.

21. Was ich gesagt habe, bedeutet darüber hinaus, daß der Gemeinschaftsrichter bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung, mit der der Zugang zu einem bestimmten Dokument abgelehnt worden ist, sich in jedem Fall vergewissern muß, daß die Wirksamkeit der dem einzelnen insoweit eingeräumten Rechte garantiert wird. Mit anderen Worten, eine Entscheidung des Rates wäre als rechtswidrig anzusehen, auch wenn sie unter vollständiger Beachtung der von ihm selbst festgelegten Regeln hinsichtlich der Öffentlichkeit ergangen ist, wenn sie tatsächlich auf eine Negierung des wesentlichen Inhalts des Informationsrechts hinausliefe.

Meines Erachtens ist gerade dies die Tragweite des Urteils in der Rechtssache Carvel [26], in der das Gericht zum ersten Mal zu dieser Frage Stellung nehmen mußte. In diesem Fall hatte das Gericht die Entscheidung des Rates, aufgrund von Artikel 4 Absatz 2 des Beschlusses 93/731/EG zum Schutz seines Beratungsgeheimnisses keinen Zugang zu einigen Dokumenten zu gewähren, für rechtswidrig erklärt, da nicht dargetan worden sei, daß eine wirkliche Abwägung der verschiedenen Interessen, um die es gehe, stattgefunden habe. Daraus ergibt sich zunächst die Anerkennung der Öffentlichkeit als leitender Grundsatz des Handelns der Gemeinschaftsorgane: Nur besondere, genau bestimmte Interessen können zu einem Ausschluß des Informationsrechts der Bürger führen. Sodann ist für das Gericht klar, daß Inhalt und Grenzen dieses Rechts nicht durch den Beschluß 93/731/EG festgelegt sind: Nur so läßt sich die Aufhebung der Entscheidung des Rates, in dem streitigen Fall den Antrag auf Einsichtnahme zurückzuweisen — die sonst als im Einklang mit Artikel 4 Absatz 2 stehend anzusehen wäre —, erklären.

25 — Vgl. z. B. die Urteile des Gerichtshofes vom 30. Januar 1974 in der Rechtssache 148/73 (Louwage, Slg. 1974, 81, Randnr. 12), und vom 10. Dezember 1987 in den verbundenen Rechtssachen 181/86 bis 184/86 (Del Plato, Slg. 1987, 4991, Randnr. 10); dieser Grundsatz ist vom Gericht in seinem Urteil vom 24. Januar 1991 in der Rechtssache T-63/89 (Latham, Slg. 1991, II-19, Randnr. 25) bestätigt worden.

26 — Urteil vom 19. Oktober 1995 in der Rechtssache T-194/94 (Slg. 1995, II-2765).

22. Schließlich stimme ich der niederländischen Regierung zu, daß es wünschenswert oder vielleicht auch notwendig ist, im Wege der „Gesetzgebung" eine allgemeine Regelung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die im Besitz aller Gemeinschaftsorgane sind, zu erlassen, in der dann unter Beachtung des Informationsrechts der Bürger genau die Modalitäten und Grenzen eines solchen Rechts auch gegebenenfalls in bezug auf die verschiedenen Funktionen der Organe zu bestimmen wäre. Mangels einer solchen Regelung und vorbehaltlich natürlich der Kontrolle des Gemeinschaftsrichters über Entscheidungen, mit denen im Einzelfall der Zugang zu einem Dokument verweigert wurde, kann den Organen jedoch nicht die Befugnis abgesprochen werden, auf der Grundlage der jedem Organ zuerkannten Recht der Selbstorganisation selbständig die Fragen zu regeln, die ganz unmittelbar die Verfahren und Bedingungen der Prüfung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten betreffen.

23. Der Verhaltenskodex schließlich beschränkt sich auf die gemeinsamen Prinzipien und Voraussetzungen, von denen sich Kommission und Rat bei der Regelung des Zugangs zu Dokumenten leiten lassen wollen. Zugleich wurde mit ihm den beiden Organen die Aufgabe übertragen, diesen Zugang durch eigene Regelungen zu verwirklichen. Es handelt sich also um eine vornehmlich politische Vereinbarung, wie von der niederländischen Regierung selbst in erster Linie vorgetragen worden ist, die nicht dazu bestimmt ist, Rechtswirkungen zu erzeugen.

Da der Verhaltenskodex somit keine Rechtswirkungen erzeugt und, nach einer vom Gerichtshof in diesem Zusammenhang verwendeten Formulierung, auch nicht dazu bestimmt ist, solche zu erzeugen, kann er nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein [27].

24. Ein letztes Wort zu den Kosten des Rechtsstreits. Folgt man der von mir vertretenen Lösung, müßten die Kosten normalerweise dem Königreich der Niederlande auferlegt werden. Nach § 69 Absatz 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ist nämlich „die unterliegende Partei" auf Antrag, der hier gestellt worden ist, „zur Tragung der Kosten zu verurteilen". Angesichts jedoch der grundlegenden Bedeutung der hier aufgeworfenen Frage — nämlich die Frage der demokratischen Entwicklung der Gemeinschaft — und des Umstands, daß die einzelnen Klagegründe zwar zurückzuweisen sind, ich aber nicht umhin kann, mich der allgemeinen Auffassung der niederländischen Regierung hinsichtlich des Informationsrechts, insbesondere in bezug auf die Notwendigkeit einer allgemeinen Regelung dieses Rechts, anzuschließen, schlage ich dem Gerichtshof vor, die Kosten ausnahmsweise gegeneinander aufzuheben. Damit soll den Gemeinschaftsorganen gegenüber auch die Dringlichkeit der Aufgaben, zu deren Ausführung sie in diesem Bereich aufgerufen sind, verdeutlicht werden.

27 — Die Natur dieses Kodex unterscheidet sich also grundlegend von der des „Verhaltenskodex", um den es im Urteil vom 13. November 1991 in der Rechtssache C-303/90 (Frankreich/Kommission, Slg. 1991, I-5315, insbesondere Randnr. 9) ging, oder von der anderer Handlungen, deren Anfechtbarkeit der Gerichtshof anerkannt hat, da sie, wenn sie auch den erforderlichen Formerfordernissen nicht genügten, offensichtlich jedenfalls geeignet waren, aufgrund ihres wesentlichen Inhalts Rechtswirkungen zu erzeugen: vgl. z. B. die Urteile vom 9. Oktober 1990 in der Rechtssache C-366/88 (Frankreich/Kommission, „interne Dienstanweisungen", Slg. 1990, I-3571, insbesondere Randnr. 8), und vom 16. Juni 1993 in der Rechtssache C-325/91 (Frankreich/Kommission, „Beihilfemitteilung", Slg. 1993, I-3293, insbesondere Randnr. 9).

25. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof somit vor:

— die Klage für unzulässig zu erklären, soweit sie auf Nichtigerklärung des Rechtsakts 93/730/EG mit dem Titel „Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten" gerichtet ist,

— im übrigen die Klage abzuweisen,

— jeder der Parteien ihre eigenen Kosten aufzuerlegen, wobei die Streithelfer ihre Kosten selber zu tragen haben.