

Silvia Ernst

# Transparenz in der Judikative

Zugang zu Gerichtsakten für Dritte



**Nomos**

**Studien zur Informationsfreiheit**

**Herausgegeben von**

**Prof. Dr. Matthias Rossi**

**Prof. Dr. Bernhard Wegener**

**Band 8**

Silvia Ernst

# Transparenz in der Judikative

Zugang zu Gerichtsakten für Dritte



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Diss. Uni. Erlangen-Nürnberg, 2020

ISBN 978-3-8487-8129-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-2545-3 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2020 von der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg als Dissertation angenommen. Die Disputation fand am 4. November 2020 statt.

Meinem Doktorvater, Prof. Dr. Bernhard W. Wegener, danke ich aufrichtig für die herausragende Betreuung dieser Arbeit, für seinen Rat, seine Verlässlichkeit und für die äußerst schnelle Erstellung des Erstgutachtens. Prof. Dr. Markus Krajewski danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens und die spannende Disputation.

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat dankenswerterweise die Erstellung dieser Arbeit mit einem Promotionsstipendium gefördert.

Meinen Eltern, Annette und Rüdiger Ernst, danke ich von ganzem Herzen für ihre Unterstützung. Besonderer Dank gebührt daneben Svenja Ahlhaus, Sabine Apitz, Julian Udich und Lara Zwiffelhoffer.

Am meisten verdanke ich Arthur Latsch, dessen unermüdlicher Zuspruch und Blick für das Wesentliche maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben.

Berlin, März 2021

*Silvia Ernst*



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
A. Einleitung	23
I. Ausgangspunkt der Untersuchung	23
II. Reichweite der Untersuchung	26
1. Ausgewählte Gerichte	26
2. Transparenz, Öffentlichkeit, Publizität	29
3. Gerichtsakte	33
III. Gang der Untersuchung	34
B. Historische und theoretische Ausgangspunkte	36
I. Historische Ausgangspunkte der Gerichts- und Aktenöffentlichkeit	36
1. Umkämpfte Gerichtsöffentlichkeit	36
2. Mühsamer Weg zur Aktenöffentlichkeit	40
3. Fazit: Keine allgemeine Aktenöffentlichkeit in der Judikative	42
II. Theoretische Ausgangspunkte der Gerichts- und Aktenöffentlichkeit	42
1. Normatives Publizitätsprinzip (Immanuel Kant)	43
2. Größtmögliche staatliche Publizität (Jeremy Bentham)	45
3. Keine überzeugenden Argumente für die Arkanpraxis	47
4. Legitimation durch Öffentlichkeit im demokratischen Verfassungsstaat	52
5. Fazit: Öffentlichkeit als Wesenselement des demokratischen Staates	54
III. Öffentlichkeit der demokratischen Judikative: Notwendige Überwindung geschichtlicher Herkunft	54
IV. Zusammenfassung	58
C. Regelgeheimhaltung oder Aktenöffentlichkeit?	60
I. Überblick über bisherige Diskussionsfelder	60
1. Beratungs- und Abstimmungsgeheimnis	61
a) Beratungsgeheimnis	62

*Inhaltsverzeichnis*

b) Abstimmungsgeheimnis	63
c) Ausnahmen: Sondervoten und Mitteilung über Stimmverhältnis bzw. Abstimmungsverhalten	64
2. Saal- und Medienöffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen	66
a) Saalöffentlichkeit	66
b) Medienöffentlichkeit	67
c) Faktische und rechtliche Grenzen	69
3. Öffentlichkeit von Gerichtsentscheidungen	71
a) Grundsätzliche Anerkennung einer Pflicht zur Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen	71
b) Grenzen der Veröffentlichungspflicht?	74
4. Zusammenfassung	78
II. Keine überzeugende Rechtfertigung der Regelgeheimhaltung	78
1. Interesse Dritter an Gerichtsakten	79
2. Bedarf an der Öffentlichkeit von Gerichtsakten	82
a) Mündliche Verhandlung	83
aa) Grundsätzlich keine Verdrängung der Schrift durch Öffentlichkeit und Mündlichkeit	83
bb) Öffentlichkeit der mündlichen Verhandlung unzureichend	85
cc) Zwischenfazit	89
b) Veröffentlichung gerichtlicher Entscheidungen	90
c) Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte	93
d) Alternativquellen	95
e) Zwischenfazit	98
3. Möglicher Einfluss der Aktenöffentlichkeit auf die richterliche Tätigkeit	98
a) Effektive Kontrolle richterlicher Macht	99
b) Schutz der richterlichen Unabhängigkeit	102
aa) Unzulässiger öffentlicher Druck auf die Richter?	102
bb) Verlust richterlicher Autorität?	107
cc) Abschaffung geheimer Beratung und Abstimmung?	108
c) Zwischenfazit	109
4. Schutz des Gerichtsverfahrens	109
a) Schutz eines reibungslosen und effektiven Verfahrensablaufs	111



b) Störung des Verfahrens durch öffentlichen Druck auf die Verfahrensbeteiligten	112
c) Keine Gefahr unvollständiger Akten	117
d) Prozessuale Waffengleichheit zwischen den Verfahrensbeteiligten	117
e) Zwischenfazit	121
5. Schutzwürdige (Geheimhaltungs-)Interessen von Verfahrensbeteiligten und Dritten	121
a) Recht auf Schutz des Privatlebens	122
aa) Gerichtsakten enthalten personenbezogene Daten	123
bb) Pauschaler Ausschluss wegen personenbezogener Daten?	126
cc) Zwischenfazit	129
b. Schutz der Interessen von Minderjährigen	129
c) Sonstige schutzwürdige Interessen	130
d) Zwischenfazit	133
6. Verwaltungsaufwand	134
III. Zusammenfassung	138
D. Zugangsrechte zu den Gerichtsakten des EGMR, EuGH, BVerfG sowie der deutschen Verwaltungsgerichte	140
I. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	140
1. Allgemeines Aktenzugangsrecht nach Art. 40 Abs. 2 EMRK i.V.m. Art. 33 Abs. 1 VerfO-EGMR	141
a) Voraussetzungsloses Aktenzugangsrecht für Dritte	141
b) Ausnahmen und Beschränkungen	145
2. Das Akteneinsichtsrecht in der EGMR-Rechtsprechung	146
a) Erwähnung des Akteneinsichtsrechts in der EGMR-Rechtsprechung	146
b) Fallgruppen zum Ausschluss der Akteneinsicht	147
aa) Interessen von Jugendlichen	147
bb) Flüchtlings- und Asylfragen	149
cc) Psychologische Probleme der Beschwerdeführer	151
dd) Nationale Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft	152
ee) Nachteilige Auswirkungen auf Ermittlungsverfahren	157
c) Fazit	158

*Inhaltsverzeichnis*

3. Bewertung	160
a) Interesse Dritter an Gerichtsakten	161
b) Notwendigkeit der Öffentlichkeit der Gerichtsakten des EGMR	162
aa) Mündliche Verhandlung	163
bb) Entscheidungspublizität	164
cc) Zwischenfazit	165
c) Fortschrittliches Verständnis eines Aktenzugangsrechts für Dritte	165
d) Praktische Handhabung der Akteneinsicht	168
aa) Tatsächliche Nutzung des Akteneinsichtsrechts Dritter	169
bb) Vorgehen zur Gewährung von Akteneinsicht	169
cc) Anonymisierung	172
dd) Zwischenfazit	173
4. Zusammenfassung	174
II. Gerichtshof der Europäischen Union	174
1. Primärrechtliche Grundlagen	175
a) Transparenzprinzip und Dokumentenzugangsrecht	175
b) EuGH als Zugangsadressat in seiner Rechtsprechungstätigkeit vom Dokumentenzugang ausgenommen	177
c) Abgrenzung administrativer und rechtsprechender Tätigkeit	180
2. Sekundärrecht und spezifisches Verfahrensrecht	182
a) Kein Zugangsanspruch gegenüber dem EuGH aus der Transparenzverordnung	183
b) Satzung und Verfahrensordnungen	185
3. Eingeschränkte Zugangsmöglichkeit „durch die Hintertür“	187
a) Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren	187
b) Rechtssache „API“	190
aa) Vorgeschichte und erste Instanz (EuG Rs. T-36/04)	190
bb) Zweite Instanz (EuGH, verbundene Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P)	191
c) Rechtssache Breyer	194
aa) Vorgeschichte des Rechtsstreits und Verfahren T-188/12 vor dem EuG	194

bb) Urteil in der Rechtssache C-213/15 P	196
cc) Veröffentlichung der Verfahrensunterlagen durch die Parteien selbst	197
d) Keine überzeugende Begründung für die Regelgeheimhaltung	200
e) Zwischenfazit	206
4. Rechtspolitische Bewertung	207
a) Interesse Dritter an Gerichtsakten	207
b) Bisherige Öffentlichkeitsgewährleistungen ungenügend	210
aa) Mündliche Verhandlung	210
bb) Entscheidungspublizität	212
cc) Alternativquellen	212
dd) Zwischenfazit	216
c) Grundsatz der Offenheit auch für Gerichtsakten des EuGH	217
5. Zusammenfassung	219
III. Bundesverfassungsgericht	221
1. Verfassungsunmittelbarer Informationszugangsanspruch zu Gerichtsakten aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG	221
a) Informations(zugangs)freiheit im Grundgesetz	222
b) Gerichtsakten als „allgemein zugängliche Quellen“	233
c) Kein verfassungsunmittelbarer Zugangsanspruch zu Gerichtsakten nach der herrschenden Auffassung	234
d) Zwischenfazit	237
2. Konventionsunmittelbarer Informationszugangsanspruch zu Gerichtsakten aus Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK	238
a) Informations(zugangs)freiheit in der EMRK	238
b) Anspruch auf Zugang zu Gerichtsakten	247
c) Bedeutung der EMRK und der Entscheidungen des EGMR	251
aa) Rechtsprechung des EGMR spricht für verfassungsunmittelbaren Zugangsanspruch	252
bb) Konventionsunmittelbarer Zugangsanspruch und einfaches Recht	254
d) Zwischenfazit	256
3. Akteneinsichtsrecht für Dritte nach §§ 35a und 35b BVerfGG	256
a) Entstehungsgeschichte	258

*Inhaltsverzeichnis*

b) Anwendungsbereich	260
c) Akteneinsicht nur bei Darlegung eines berechtigten Interesses	264
d) Keine überzeugende Begründung für Forderung eines berechtigten Interesses	266
aa) Interesse Dritter an Gerichtsakten des BVerfG	267
bb) Notwendigkeit der Öffentlichkeit der Gerichtsakten des BVerfG	269
cc) Verwaltungsaufwand rechtfertigt keine pauschale Beschränkung	271
dd) Zwischenfazit	273
e) Gerichtliche Ermessensentscheidung	274
f) Rechtsschutz gegen Versagensentscheidungen?	276
g) Zwischenfazit	285
4. Aktenzugang „durch die Hintertür“ nach IFG	286
a) Spruchrichterliche Tätigkeit ausgeschlossen	286
b) Akteneinsicht „durch die Hintertür“ bei der Behörde	287
c) Schutz von Gerichtsverfahren durch den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 lit. g IFG	289
aa) Laufende Gerichtsverfahren	290
bb) Nachteilige Auswirkungen für die Durchführung des Gerichtsverfahrens	291
d) Zwischenfazit	295
5. Zusammenfassung	296
IV. Verwaltungsgerichtsbarkeit	297
1. Verfassungs- und konventionsrechtlicher Rahmen	297
2. Aktenzugangsrecht für Dritte durch entsprechende Anwendung des § 299 Abs. 2 ZPO?	298
a) Regelungslücke und Vergleichbarkeit	298
b) Rechtliches Interesse	304
c) Rechtliches Interesse bei Zugang zu ungeschwärzten Akten gerechtfertigt	305
d) Zwischenfazit	307
3. Keine Ausnahme für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom verfassungsunmittelbaren Zugangsanspruch	307
a) Interesse Dritter an Gerichtsakten	307
b) Notwendigkeit der Öffentlichkeit verwaltungsgerichtlicher Gerichtsakten	310
c) Verwaltungsaufwand	311
d) Zwischenfazit	312

4. Landesrechtliche Akteneinsichtsnorm – Beispiel Berlin	312
5. Aktenzugang „durch die Hintertür“ nach IFG	316
6. Aktuelle Praxis des Akteneinsichtsrechts	316
7. Zusammenfassung	320
<b>E. Praktische Fragen und Reformvorschläge</b>	<b>321</b>
I. Ausgangspunkt: Allgemeines voraussetzungsloses Aktenzugangsrecht für Dritte	321
1. Vorbildwirkung des EGMR	322
2. Rechtsordnungsübergreifender Blickwinkel	326
a) Schweden und Finnland	326
b) USA und Kanada	331
3. Fazit	335
II. Praktische Fragen	335
1. Zuständigkeit	336
2. Zugangsmodalitäten	338
a) Aktenzugang vor Ort	339
b) Aktenzugang aus der Ferne	340
aa) (Digitale) Aktenübermittlung	340
bb) Online-Zugang von Amts wegen	341
c) Zwischenfazit	344
3. Anonymisierung	345
4. Verwaltungsaufwand	347
5. Zeitpunkt des Aktenzugangs	350
6. Zugangsberechtigte	352
7. Fazit	353
III. Reformvorschläge	353
1. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	354
2. Gerichtshof der Europäischen Union	355
3. Bundesverfassungsgericht	357
4. Verwaltungsgerichtsbarkeit	358
<b>F. Schlussbetrachtung</b>	<b>361</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>363</b>



## Abkürzungsverzeichnis

A.A., a.A.	andere Ansicht, andere Auffassung
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz, Absätze
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AGGVG	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
AIG	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
allg.	allgemein
Alt.	Alternative
AMG	Arzneimittelgesetz
Anm.	Anmerkung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
ASBL	Association sans but lucratif
AsylG	Asylgesetz
Aufl.	Auflage
AuslR	Ausländerrecht
Az.	Aktenzeichen
BArchG	Bundesarchivgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BayLSG	Bayrisches Landessozialgericht
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg

*Abkürzungsverzeichnis*

BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
BbgVerfGG	Gesetz über das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Beschl.	Beschluss
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BFH	Bundesfinanzhof
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BK GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BLJ	Bucerius Law Journal
Bln	Berlin
BPatG	Bundespatentgericht
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BTag	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BSG	Bundessozialgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
Chi.-Kent L. Rev.	Chicago-Kent Law Review
CJC	Canadian Judicial Council
CML Rev	Common Market Law Review
d.	der, des



ders.	derselbe
dgif	Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit
dies.	dieselbe, dieselben
DJT	Deutscher Juristentag
DLF	Deutschlandfunk
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
e.V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
ECLI	European Case Law Identifier
Ed.	Edition
ECHR	European Court of Human Rights
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EHRAC	European Human Rights Advocacy Centre
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Entsch.	Entscheidung
EP	European Papers
EPL	European Public Law
ERV	Elektronischer Rechtsverkehr
Erg.-Lfg.	Ergänzungslieferung
EU	Europäische Union, European Union
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Festgabe
FGO	Finanzgerichtsordnung

*Abkürzungsverzeichnis*

Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
Ga. L. Rev.	Georgia Law Review
gem.	gemäß
Georget. Law J.	Georgetown Law Journal
GFF	Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GO	Geschäftsordnung
GRCh	Grundrechte-Charta
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS	Gedächtnisschrift, Gedenkschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
H.M., h.M.	herrschende Meinung
HbdStR	Handbuch des Staatsrechts
Hervorh.	Hervorhebung
Hrsg.	Herausgeber, Herausgeberin
Hs.	Halbsatz
i.S.d.	im Sinne des, im Sinne der
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFGGebV	Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz
InfoMedienR	Informations- und Medienrecht
IU	Iuris Dictio
JURA	Juristische Ausbildung
JR	Juristische Rundschau
JurPC	Internet-Zeitschrift für Rechtsinformatik und Informationsrecht

JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAG Bbg	Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg
KG	Kammergericht
Kgr.	Königreich
L. Rev.	Law Review
LDI	Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
lit.	litera
Ls.	Leitsatz
LSAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
Losebl.	Loseblatt
LTO	Legal Tribune Online
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Minn. L. Rev.	Minnesota Law Review
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MschKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
MüKo	Münchener Kommentar
MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
n.v.	nicht veröffentlicht
N.Y.L. Sch. L. Rev.	New York Law School Law Review
NAALJ	Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary
Nds. LTag	Niedersächsischer Landtag
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus

*Abkürzungsverzeichnis*

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NYT	The New York Times
o.Ä.	oder Ähnliches
o.V.	ohne Verfasser, ohne Verfasserin
OER	Zeitschrift Osteuropa Recht
OLG	Oberlandesgericht
OLGZ	Entscheidungen der Oberlandesgerichte in Zivilsachen
OSJI	Open Society Justice Initiative
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
PACER	Public Access to Court Electronic Records
PKH	Prozesskostenhilfe
ProfE	Professoren-Entwurf
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
REALaw	Review of European Administrative Law
RGSt.	Entscheidungssammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer, Randnummern
S.	Seite, Seiten
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SFS	Svensk författningssamling
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SH	Schleswig-Holstein
st. Rsprg.	ständige Rechtsprechung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TF	Tryckfrihetsförordning (schwedisches Gesetz über die Pressefreiheit)
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen

TLfDI	Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
u.a.	unter anderem
u.Ä.	und Ähnliches
U. Ill. L. Rev.	University of Illinois Law Review
U.S.C.	United States Code
UA	Urteilsabschrift
UAbs.	Unterabsatz
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmweltR	Umweltrecht
UrhG	Urhebergesetz
Urt.	Urteil, Urteile
usw.	und so weiter
v.	von, vom
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VerfBlog	Verfassungsblog
VerfO	Verfahrensordnung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
vs.	versus
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WD	Wissenschaftliche Dienste
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
z.B.	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZF/SCH	Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History

*Abkürzungsverzeichnis*

ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht