EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

15.1.2008

ARBEITSDOKUMENT Nr. 2

zum Jahresbericht 2006 über den Zugang der Öffentlichkeit zu EU-Dokumenten (Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und Artikel 97 Absatz 7 der Geschäftsordnung des EP)

Teil A

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Marco Cappato

VERBESSERUNG DER TRANSPARENZ DER INSTITUTIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Dieses Arbeitsdokument befasst sich eingehend mit dem Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der EU-Organe. Es besteht aus vier Abschnitten, die in Teil A (Abschnitt I und II) und Teil B (Abschnitt III und IV) behandelt werden:

I) Der Rechtsrahmen vor und nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1049/2001
II) Einige der in diesem Zusammenhang wichtigsten Rechtsfälle bzw. Urteile
III) Quantitativer und qualitativer Vergleich der Jahresberichte der drei Hauptinstitutionen (EP, Rat und KOM) über den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten.
IV) Vorschläge der Zivilgesellschaft und des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Verbesserung der derzeitigen Rechtsvorschriften der EU, um die größtmögliche Transparenz dieser Rechtsvorschriften für die EU-Bürger zu gewährleisten und den Entscheidungsprozess bürgernäher zu gestalten.

I DER RECHTSRAHMEN FÜR DEN ZUGANG DER ÖFFENTLICHKEIT ZU DOKUMENTEN VOR UND NACH 2001

Die Verordnung Nr. 1049/2001 vom 30. Mai 2001 soll gemäß den Grundprinzipien der Offenheit und Transparenz der Funktionsweise der EU-Institutionen, die nach Artikel 255 des Vertrags von Amsterdam möglichst offene und bürgernahe Entscheidungen garantieren, „dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen".

Artikel 255 enthält folgende Bestimmungen:

- Den EU-Bürgern muss das Recht auf Zugang zu EU-Dokumenten gewährt werden;
- Es müssen Einschränkungen und Grundsätze für die Ausübung dieses Rechts festgelegt werden;
- Jedes der Organe legt hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten Bestimmungen fest.

Nach Maastricht wurde der Grundsatz der „Offenheit" im EU-Vertrag verankert. **1993** wurde ein **Verhaltenskodex** für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Kommission und des Rates angenommen. Seitdem gilt das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang als Leitprinzip. Alle Ausnahmen von diesem Grundsatz müssen ausdrücklich genannt werden und ein Verwaltungsverfahren einschließlich einer zeitlichen Frist wird festgelegt.
Im Jahr 1995 führte der erste Europäische Bürgerbeauftragte, der Finne Jacob Södermann, eine Umfrage durch mit dem Ziel, sicherzustellen, dass alle Organe und Einrichtungen der EU Vorschriften zur Regelung des Zugangs der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten annehmen. Die Offenheit und Transparenz der Union ließen jedoch weiterhin sehr zu wünschen übrig. Infolgedessen erließen der Europäische Gerichtshof (EuGH) und das Gericht erster Instanz eine Serie von **Urteilen zur Auslegung des Verhaltenskodex von 1993 und zur Festlegung bestimmter Grundprinzipien** für das Recht des Zugangs zu Dokumenten:

- Jedes Organ sollte die von ihm angenommenen internen Vorschriften beachten;
- Jede Ausnahme ist *streng* auszulegen und anzuwenden;

- Jede Entscheidung über die Gewährung des Zugangs muss sich auf eine konkrete und individuelle Prüfung des Antrags auf Zugang zu dem betreffenden Dokument durch das Organ stützen;
- Das Interesse der *Bürger* steht über dem Interesse des Organs;
- Ein „teilweiser Zugang" zu einem Dokument wird für jeden Teil eines Dokuments gewährt, der nicht einer Ausnahmeregelung unterliegt.

Nach Einführung der Rechtsgrundlage für eine Gemeinschaftsverordnung legte die **Kommission im Februar 2000 nach Konsultation** des Europäischen Parlaments und des Rates **einen Vorschlag** vor**,** um „den Zugang zu den Dokumenten unter größtmöglicher Wahrung des Grundsatzes der Offenheit [zu] optimieren". Während das Europäische Parlament eindeutig für einen möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten des Rates, nicht nur für die Bürger, sondern auch für das Parlament selbst, eintrat, waren die Stimmen im Rat entsprechend den zwei miteinander in Konflikt stehenden Interessen gespalten: dem Gebot der Offenheit einerseits und der Notwendigkeit der Geheimhaltung vertraulicher Informationen andererseits.

Der Zweck der **Verordnung Nr. 1049/2001** ist in Artikel 1 festgeschrieben und sieht folgende Aufgaben vor:

- Festlegung der Grundsätze, Bedingungen sowie der aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen des Rechts auf Zugang zu Dokumenten;
- Aufstellung von Regeln zur Sicherstellung einer möglichst einfachen Ausübung dieses Rechts
- Förderung einer guten Verwaltungspraxis im Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten

Die Verordnung gilt für „... alle Dokumente eines Organs (…) aus allen Tätigkeitsbereichen der Union" (Artikel 2 Absatz 3).
In Artikel 4 sind die Bestimmungen für die Ausnahmen vom allgemeinen Grundsatz des Zugangs zu allen Dokumenten der drei Organe festgelegt.
Artikel 9 enthält besondere Bestimmungen für die Behandlung sensibler Dokumente.

Mit der Verordnung Nr. 1049/2001 sollte in erster Linie eine klare Regelung der Frage des öffentlichen Zugangs zu Dokumenten geschaffen werden. Dennoch ergaben sich eine ganze Reihe von Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit ihrer Auslegung. Deshalb sollen hier die wichtigsten einschlägigen Rechtsfälle genannt werden, um die Hauptschwächen dieser gesetzlichen Regelung aufzuzeigen, bevor Verbesserungsvorschläge vorgelegt werden.

II BESONDERS RELEVANTE RECHTSFÄLLE IM ZUSAMMENHANG MIT DEM ZUGANG DER ÖFFENTLICHKEIT ZU DEN DOKUMENTEN DER ORGANE

Im Folgenden werden einige wichtige **Urteile** aufgeführt, bei denen eine Interpretation der Verordnung Nr. 1049/2001 durch den Europäischen Gerichtshof bzw. das Gericht erster Instanz vorgenommen wurde:

a) *Turco gegen Rat*[1] und *Sison gegen Rat*[2] : Frage betreffend die ***Verpflichtung zur Durchführung einer konkreten und individuellen Prüfung von Dokumenten und der Angabe von Gründen*** und besonders die Frage, ob eine Ausnahme aufgrund des mit dem Antrag verbundenen Verwaltungsaufwands zulässig ist (*Verein für Konsumenteninformation gegen Kommission*[3]);
b) *Mara Messina gegen Kommission*[4] und *IFAW gegen Kommission*[5] betreffend die Auslegung von Artikel 4 Absatz 5 über ***den Zugang zu aus einem Mitgliedstaat stammenden Dokumenten***.
c) *Bavarian Lager gegen Kommission*[6] betreffend ***die Auslegung der Ausnahmebestimmung betreffend den Schutz des öffentlichen und privaten Interesses***.

a) ***Verpflichtung zur Durchführung einer konkreten Prüfung von Dokumenten und Angabe von Gründen***

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- Wie kann die Notwendigkeit der vertraulichen Behandlung mit der Offenlegung des Inhalts eines Dokuments vereinbart werden?
- Kann der Verwaltungsaufwand als Grund dafür gelten, die individuelle Prüfung jedes Dokuments zu verweigern?

Im Fall *Turco* wurden einige wichtige Fragen geprüft, wie die, ob alle Rechtsgutachten automatisch vertraulichen Charakter haben, und ob die Ausnahmeregelung hinsichtlich der Rechtsberatung zu weit gefasst ist. Nach Ansicht des Rates gefährdet die Freigabe aller Rechtsgutachten den Schutz der Rechtsberatung (Artikel 4 Absatz 2). Das Gericht erster Instanz gab dem Rat Recht, was zur Einlegung eines Rechtsmittels gegen das Urteil durch das Königreich Schweden und Maurizio Turco beim Europäischen Gerichtshof führte. Der Generalanwalt des Gerichts erster Instanz stellte in seiner Stellungnahme zu dieser Rechtssache fest, die Verordnung enthalte einen „Grundsatz der Nichtverbreitung der Rechtsgutachten […], der insbesondere alle rechtlichen Beurteilungen erfasst, die die juristischen Dienste der Organe über die Legislativvorschläge abgeben“. Darüber hinaus stellte der Generalanwalt fest, dass das Gericht erster Instanz mit der Feststellung, dass das überwiegende öffentliche Interesse, das die Verbreitung eines Dokuments rechtfertigen kann,

[1] T-84/03 Urteil des Gerichts erster Instanz und Stellungnahme des Generalanwalts vom 29. November 2007 zu den verbundenen Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P, Königreich Schweden und Maurizio Turco gegen Rat der Europäischen Union u. a.)
[2] C-266/05 P, Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz (Zweite Kammer) vom 26. April 2005 in den verbundenen Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03 Sison gegen Rat, in dem das Gericht erster Instanz einen Antrag auf Nichtigerklärung der Entscheidung des Rates abgewiesen hat, den Antrag des Rechtsmittelführers auf Zugang zu bestimmten Dokumenten abzulehnen, auf die sich der Rat für den Erlass des Beschlusses 2002/848/EG zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung des Beschlusses 2002/460/EG (ABl. L 295, S. 12) gestützt hatte, ABl. C 82/4 vom 14.04.2007, S.4.
[3] T-2/03, Urteil des Gerichts erster Instanz vom 13. April 2005,.
[4] T-76/02, Urteil des Gerichts erster Instanz vom 17. September 2003.
[5] Dieser Fall betrifft die Entscheidung der Kommission vom 26. März 2002, mit der dem IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH der Zugang zu bestimmten Dokumenten verweigert wurde, die bei der Kommission in einem Verfahren eingegangen waren, in dem diese sich für den Bau einer Industrieanlage in einem nach der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen geschützten Gebiet ausgesprochen hatte.
[6] T-194/04, Urteil des Gerichts erster Instanz vom 8. November 2007.

grundsätzlich vom Prinzip der Transparenz verschieden sein muss, Artikel 4 Absatz 2 letzter Satz der Verordnung Nr. 1049/2001 falsch ausgelegt und rechtsfehlerhaft gehandelt habe. Der Generalanwalt räumt ebenfalls ein, dass die Verordnung eine „ganz und gar widersprüchliche Rechtsvorschrift“ enthält, die unweigerlich zu Auslegungsschwierigkeiten geführt habe. Es wird Aufgabe des Europäischen Gerichtshofs und der Legislativorgane sein, diese Probleme im Zuge der Überarbeitung der Verordnung zu lösen. Der Berichterstatter ist vor allem überzeugt, dass die Ausnahmeregelung im Hinblick auf die Rechtsberatung revidiert werden sollte, um zu gewährleisten, dass Rechtsgutachten, die im Laufe des Entscheidungsprozesses angefertigt werden, prinzipiell im Einklang mit dem Grundsatz der Transparenz zugänglich gemacht werden müssen.

Im Fall *Sison gegen Rat* ging es um die Frage, wie die Nichtfreigabe sensibler Dokumente (besondere Behandlung gemäß Artikel 9) begründet werden kann. Beispielsweise bei der Terrorismusbekämpfung würde die Berufung auf die öffentlich Sicherheit, das öffentlich Interesse (Einbeziehung von Drittstaaten) und jeder Hinweis auf den Inhalt des Dokuments die mit der Ausnahmeregelung verbundene Absicht zunichte machen.
Die Behandlung sensibler Dokumente war bei den Verhandlungen über die Verordnung Nr. 1049/2001 fraglos ein wichtiges Thema. In diesem Zusammenhang muss auf den so genannten *„Solana-Beschluss“* aus dem Jahr 2000 verwiesen werden, dem zufolge als sensibel eingestufte Informationen vor der Öffentlichmachung geschützt werden können. Der in der Verordnung erzielte Kompromiss sieht folgendermaßen aus: Die Verordnung gilt für Dokumente aller Art, legt jedoch besondere Verfahrensbestimmungen für die Behandlung so genannter „sensibler Dokumente“ und darüber hinaus eine Verpflichtung fest, eine eingehende Prüfung des Dokuments vorzunehmen, dessen Herausgabe beantragt wird. Das Gericht erster Instanz zeigte sich einverstanden mit den vom Rat für die verweigerte Freigabe der Dokumente geltend gemachten Gründen, insofern sie sich auf den sensiblen Charakter der betreffenden Papiere und die Tatsache bezogen, dass die Urheber der betreffenden Dokumente eine Preisgabe ihrer Identität abgelehnt hatten. Diese Auslegung könnte jedoch zu einer kritischen Situation führen, in der Dokumente, die Stichworte wie „Terrorismus“ oder „Einbeziehung von Drittstaaten“ enthalten, automatisch eine Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit zur Folge hätten[1].
In der Rechtssache *Verein für Konsumenteninformation gegen Kommission* wurde der teilweise Zugang zu einen Dokument unter Berufung auf den mit der Prüfung der beantragten Dokumente verbundenen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verweigert. Zwar ist in Artikel 6 der Verordnung die Möglichkeit vorgesehen, dass „sich das Organ mit dem Antragsteller informell beraten (kann), um eine angemessene Lösung zu finden“, aber es besteht keine Bestimmung für eine vollständige Verweigerung des Zugangs, außer in Ausnahmefällen und unter bestimmten Bedingungen. Nach dem Dafürhalten des Gerichts erster Instanz spiegelt Artikel 6 Absatz 3 die „Notwendigkeit eines Ausgleichs zwischen den Interessen des Antragstellers und den Interessen einer ordnungsgemäßen Verwaltung“ wider. Eine Ausnahmeregelung im Zusammenhang mit dem „Verwaltungsaufwand“ ist jedoch nicht in der Verordnung vorgesehen, und das Organ zu einer Abweichung von der Vorschrift über das Recht auf teilweisen Zugang nicht befugt. Oder sollte die Rechtsprechung zur Frage des „Verwaltungsaufwands“ aus der Zeit vor der Verordnung in die Verordnung Nr. 1049/2001 aufgenommen werden?

[1] Darkness at the break of noon. The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents, Common Market Law Review 43, S. 756.

Eine weitere Unterscheidung sollte zwischen obligatorischen Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten und ins freie Ermessen der Behörde gestellten Ausnahmen gemacht werden. Im Verhaltenskodex (zur Zeit vor dem Inkrafttreten der Verordnung) waren zwei Arten von Ausnahmen vorgesehen:

- Obligatorische Ausnahmen, die in erster Linie dem Schutz öffentlicher oder privater Interessen dienten;
- Ins Ermessen der Behörde gestellte Ausnahmen zum Schutz ihrer eigenen Interessen im Zusammenhang mit der Vertraulichkeit ihrer Tätigkeit.

Ein Beispiel für eine obligatorische Ausnahme findet sich in *Sison gegen Rat*. Hier wurde der Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung aufgrund einer obligatorischen Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses[1] nicht gewährt. Wie steht es jedoch mit der Kontrolle der Begründung? Wo sind die Beweise für ihre Richtigkeit?

Ein Beispiel für eine ins Ermessen der Behörde gestellte Ausnahme findet sich in *Turco gegen Rat*: Gemäß Artikel 4 wird der Zugang zu einem Dokument verweigert, durch dessen Verbreitung der Schutz von „geschäftlichen Interessen", „von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung" und „des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audit-Tätigkeiten"[2], oder sogar eines Entscheidungsprozesses[3] beeinträchtigt würde. Der Zugang kann jedoch gewährt werden, wenn „ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung" besteht, das vom Antragsteller nachgewiesen werden muss.

Beim Ausdruck „Rechtsberatung" ist nicht klar, ob er sich auf die gesamte Rechtsberatung des Juristischen Diensts des Organs bezieht. Zumindest wurde davon ausgegangen, dass bei dieser Art von Anfrage ein „Balancing Test" durchgeführt werden muss. In seinem Jahresbericht 2003[4] stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Arten von Rechtsgutachten getroffen werden sollte: Gutachten, die mit Blick auf ein mögliches künftiges Gerichtsverfahren eingeholt wurden, sollten demzufolge von der Offenlegungspflicht ausgenommen werden, während Gutachten über Entwürfe für Rechtsvorschriften normalerweise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten, zumindest wenn das Rechtsetzungsverfahren abgeschlossen ist. Zudem erinnert der Bürgerbeauftragte an den allgemeinen Grundsatz der guten Verwaltungspraxis, nach dem den Bürgern die Informationen zugänglich gemacht werden sollten, um die sie nachsuchen.

d) Aus den Mitgliedstaaten stammende Dokumente

Im Rahmen der vor der Verordnung bestehenden Regelung legte die „Urheberschaftsregel" fest, dass die im Besitz eines Organs befindlichen, aber von einer anderen Partei verfassten Dokumente nicht alle dem Gemeinschaftsrecht, sondern den betreffenden nationalen Rechtsvorschriften unterlagen. Der Zugang wurde von dem ersuchten EU-Organ ohne Angabe von Gründen verweigert.
In der Rechtssprechung im Rahmen der Verordnung 1049/2001 (*Mara Messina* und *IFAW*) gibt es keinen Verweis auf die „Urheberschaftsregel", aber in Artikel 4 Absatz 4 heißt es, dass

[1] Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung 1049/2001.
[2] Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001.
[3] Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung 1049/2001.
[4] Jahresbericht 2003 des Europäischen Bürgerbeauftragten, S.198.

das Organ Dritte konsultiert. Laut der Erklärung Nr. 35 zum Vertrag von Amsterdam jedoch kann ein Mitgliedstaat die Organe ersuchen, ein aus dem betreffenden Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung an Dritte weiterzuleiten. Ist dies eine absolute Ausnahme? Nehmen die Mitgliedstaaten unter den externen Verfassern eine Sonderstellung ein? Handelt es sich hierbei um ein Vetorecht? In der Rechtssache *Mara Messina gegen Kommission* unterstützte der EuGeI die Position der Kommission, das Dokument des betreffenden Mitgliedstaats nicht weiterzuleiten, behandelte aber nicht die Frage, ob den Mitgliedstaaten eine absolute und uneingeschränkte Befugnis eingeräumt worden ist, die Weiterleitung von Dokumenten zu verhindern, die von ihnen stammen.[1]

Etwas mehr Klarheit schafft die Rechtssache *IFAW gegen Kommission*, bei der das EuGeI sich genereller mit Dokumenten von Dritten befasst. Vor der Weiterleitung müssen die Organe die externen Verfasser des angeforderten Dokuments konsultieren und das Recht auf Zugang kann nur mittels einer Weigerung eingeschränkt werden, die mit einer der Ausnahmen gemäß Artikel 4 begründet wird. Laut dem EuGeI beeinträchtigte die besagte Verpflichtung nicht die Befugnis des Organs, die letztendliche Entscheidung zu treffen[2]. Aber aus der Auslegung des EuGeI geht hervor, dass ein Antrag eines Mitgliedstaats gemäß Artikel 4 Absatz 5 eine verbindliche Anordnung an das Organ darstellt. Ferner ist der Mitgliedstaat nicht verpflichtet, Gründe zu nennen und die Institution ist nicht berechtigt, zu prüfen, ob der Antrag berechtigt ist. In der Tat unterliegt für den EuGeI das Dokument nicht der Verordnung, sondern den nationalen Vorschriften des betreffenden Mitgliedstaats. Dies ist nicht der Fall bei anderen Arten von Dokumenten Dritter, für die die „Urheberschaftsregel" nicht gilt und die Entscheidung voll und ganz bei dem Organ liegt, sofern es sich nicht um ein „sensibles Dokument" gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 1049/2001 handelt.

Eine klarere und vernünftigere Position ist jedoch in den Schlussanträgen von Generalanwalt Maduro vom 18. Juli 2007[3] zu einem vom Königreich Schweden eingelegten Rechtsmittel gegen das Urteil des EuGeI vom 30. November 2004 in der Rechtssache T-168/02 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gegen Kommission enthalten.
Die Rechtsmittelführerin bestreitet die Auslegung des EuGeI mit dem Argument, dass Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1049/01, auf den sich die Entscheidung gründet, ein Organ verpflichtet, jeden Antrag auf Zugang zu einem in seinem Besitz befindlichen Dokument, das aus einem Mitgliedstaat stammt, zu verweigern, wenn der Mitgliedstaat sich gegen die Verbreitung ausspricht.
Der Generalanwalt hebt hervor, dass während der zwei Jahre, in denen die Verordnung nun angewendet wird, 6 von 11 vor dem Gericht erster Instanz gegen negative Entscheidungen der Kommission erhobene Klagen die Anwendung von Artikel 4 Absatz 5 betrafen. Die Angelegenheit und die Rechtsfrage, die sie aufwirft, sind Zeugnis für die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Rechtsordnungen (europäische und nationale) in der Frage der Transparenz.

In seinen Schlussanträgen stellt der Generalanwalt Folgendes fest:

---

[1] Darkness at the break of noon. Die Rechtssprechung zur Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten, Common market law review 43, S. 773.
[2] Rechtssache T-168/02 *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften,* Randnr.. 54-56.
[3] Rechtssache C-64/05 P/Königreich Schweden gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

- Weder Artikel 4 Absatz 5 noch die Erklärung Nr. 35 zu dem Vertrag bieten „eine klare und unzweifelhafte Bekräftigung eines Vetorechts der Mitgliedstaaten".
- Die betreffende Bestimmung gehört zu einem Rechtskontext, der von dem Willen gekennzeichnet ist, die Transparenz und das Funktionieren der EU und ihrer Organe zu stärken. Der Zugang zu Dokumenten der Organe ist zu einem subjektiven Recht geworden, das mit der Einführung von Artikel 255 EG durch den Vertrag von Amsterdam und durch Artikel 42 der Grundrechtecharta eingeräumt wird. Alle Beschränkungen dieses Rechts müssen deshalb einschränkend ausgelegt werden.
- „Außerdem würde auf jeden Fall die Anerkennung eines unbeschränkten Vetorechts der Mitgliedstaaten gegen die Verbreitung der den Organen übermittelten Dokumente durch diese zu stark in das Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten und in die Transparenz des Entscheidungsprozesses der Gemeinschaft einschneiden, die dieses sicherzustellen sucht". Im gegenteiligen Fall würde durch die Hintertür die „Urheberschaftsregel" wieder eingeführt, die aufgegeben wurde, seit durch die Verordnung der frühere Verhaltenskodex aufgehoben wurde.
- Der Generalanwalt kommt zu dem Schluss, dass die Auslegungen der Verordnung durch das EUGeI dahingehend, den Mitgliedstaaten ein Vetorecht gegen die Verbreitung von von ihnen stammenden Dokumenten durch das Organ zu übertragen, einen Rechtsfehler aufweist. Seines Erachtens könnte „das Organ jedoch dem Ersuchen um Nichtverbreitung, das mit dem besonderen Bedürfnis der Vertraulichkeit begründet wird, nicht stattgeben, wenn es der Auffassung sein sollte, dass die Transparenz des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses dies erfordert".

Am 18. Dezember 2007 verkündete der EuGH im Rechtsmittelverfahren sein Urteil und stellte fest, dass das EuGeI Rechtsfehler begangen habe, da es festgestellt habe, dass die auf Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützte Weigerung eines Mitgliedstaats, seine vorherige Zustimmung zur Verbreitung eines Dokuments zu erteilen, nicht begründet werden müsse und auch ohne eine Begründung gleichwohl eine Anordnung an das betreffende Organ darstelle, das Dokument nicht zu verbreiten[1]. Deshalb stützt sich auch die Entscheidung der Kommission vom 26. März 2002, durch die dem IFAW der Zugang zu bestimmten Dokumenten, die die Kommission von einem Mitgliedstaat erhalten hat, verweigert wurde, auf eine fehlerhafte Auslegung von Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, der zufolge ein Mitgliedstaat nach freiem Ermessen und uneingeschränkt der Verbreitung eines von ihm stammenden Dokument widersprechen dürfe, ohne dass es seinen Widerspruch auf die in Artikel 4 Absatz 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Ausnahmegründe stützen oder ihn begründen müsste[2]. Gemäß Artikel 4 Absatz 5 kann ein Mitgliedstaat der Verbreitung von Dokumenten, die vom ihm stammen, nur widersprechen, wenn er sich auf diese Ausnahmeregelungen stützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet. Außerdem wird von dem Organ, gegenüber dem dieser Widerspruch erhoben wird, verlangt, dass es sich über das Vorliegen der oben genannten Begründung vergewissert und in der Entscheidung, mit der es den Zugang verweigert, darauf Bezug nimmt[3]. Dieses Urteil hat schließlich etwas Licht in die Auslegung dieses sehr umstrittenen Artikels 4 Absatz 5 der

[1] Rechtssache C-64/05 P *Königreich Schweden gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften und andere,* Randnr. 95

[2] Rechtssache C-64/05 P Königreich Schweden gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften und andere, Randnr. 98

[3] Rechtssache C-64/05 P Königreich Schweden gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften und andere, Randnr. 99

Verordnung Nr. 1049/2001 gebracht und es könnte eine gute Quelle der Anregung bei der Revision der oben genannten Verordnung darstellen.

c) Die Auslegung des Ausnahmegrundes des Schutzes des öffentlichen und privaten Interesses

Am 8. November 2007 erließ das EuGeI ein Urteil in der Rechtssache T-194/04[1] „The Bavarian Lager", durch das eine Entscheidung der Kommission betreffend die Verweigerung der Weitergabe der Namen aller Vertreter der Bierindustrie und anderer Teilnehmer bei einer Antitrust-Sitzung im Jahr 1996 für nichtig erklärt wurde. Die Bavarian Lager Co. Ltd., ein Importeur von deutschem Bier mit Sitz im Vereinigten Königreich, als Klägerin stellte fest, dass ihre Produkte durch Gesetze vom Markt des Vereinigten Königreichs ausgeschlossen wurden, die den Gaststätten vorschreiben, von bestimmten Brauereien zu kaufen. Sie beschwerte sich bei der Kommission, die dann ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Regierung des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 226 des EG-Vertrags einleitete. Es wurde ein Treffen mit den Brauereiunternehmen und britischen Beamten einberufen, von dem „Bavarian Lager" ausgeschlossen war. Später änderte das Vereinigte Königreich sein Gesetz und die Rechtssache wurde fallen gelassen. „Bavarian Lager" forderte Zugang zur vollständigen Liste der Teilnehmer des Treffens und die Kommission hat zwar das Protokoll des Treffens zur Verfügung gestellt, aber fünf Namen von Teilnehmern geschwärzt mit der Begründung, dass zwei der betreffenden Personen sich ausdrücklich der Preisgabe ihrer Identität widersetzt hätten und sie mit den übrigen drei Teilnehmer nicht in Kontakt habe treten können. Die Kommission behauptete, dass die Weitergabe dieser fünf Namen die durch die Verordnung Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft geschützte Privatsphäre und Integrität des Einzelnen beeinträchtigt hätte. Der Gerichtshof argumentierte jedoch, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, unter der Bedingung garantiert werden muss, dass die Mitteilung dieser Daten den Schutz der Privatsphäre und Integrität der betreffenden Person nicht beeinträchtigt. Die bloße Tatsache, dass ein Dokument personenbezogene Daten, wie z.B. Namen enthält, bedeutet nicht notwendig, dass die Privatsphäre oder die Integrität der Betroffenen beeinträchtigt wäre. Das betreffende Protokoll enthielt keine persönliche Meinung der betreffenden Personen, sondern die Positionen der von ihnen vertretenen Körperschaften[2].

Die Europäische Kommission kann immer noch innerhalb von zwei Monaten ein Rechtsmittel gegen diese Entscheidung beim EuGH einlegen, das sich nur auf die Rechtsfrage beschränkt, aber bisher ist noch keine formelle Entscheidung gefallen. Es ist das erste Urteil, mit dem versucht wird, zwei unterschiedliche und widersprüchliche Interessen miteinander in Einklang zu bringen, indem es auf die Verordnung Nr. 1049/2001, die darauf abzielt, das Recht auf öffentlichen Zugang zu Dokumenten so effektiv wie möglich zu gestalten, sowie auf Verordnung Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Bezug

[1] Antrag auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 18. März 2004, mit dem sie einen Antrag der Klägerin auf Gewährung des vollständigen Zugangs zum Protokoll eines Treffens, das im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens stattgefunden hat, abgelehnt hat, und auf Feststellung, dass die Kommission das gegen die Regierung des Vereinigtes Königreichs Großbritannien und Nordirland nach Art. 169 EG-Vertrag (jetzt Art. 226 EG) eingeleitete Verfahren zu Unrecht beendet hat.

[2] Siehe Randnr. 123-125 und 131 des Urteils des EuGeI T-194/04

nimmt.
Das Urteil des Gerichtshofs hat sehr bedeutende Auswirkungen auf Fragen der Transparenz im Allgemeinen, da von nun an diejenigen, die versuchen, die Kommission zu beeinflussen, begreifen müssen, dass ihre Identität und ihre Lobbytätigkeit von der Kommission öffentlich gemacht werden können, und dies trotz der Datenschutzvorschriften[1].

Die Verordnung 1049/2001 zielte auf mehr Offenheit der Union ab, aber die Hoffnungen und Erwartungen sind durch die Auslegung des EuGeI sehr enttäuscht worden.
Jedes Dokument sollte konkret und individuelle geprüft werden, aber durch die Auslegung werden bestimmte Dokumentenkategorien (Rechtsgutachten, sensible Dokumente) ausgeschlossen; ausgenommen den Fall des „Verwaltungsaufwands“, auch wenn dies nicht in der Verordnung steht, wird das Recht auf Zugang – sowie die Möglichkeit zumindest einen teilweisen Zugang zu gewähren – häufig begrenzt, von einem Mitgliedstaat stammende Dokumente unterliegen einer Art von „Veto“, während die Verpflichtung der Institutionen, stichhaltige Gründe zu liefern, sehr beschränkt ist.
Der Zugang zu Verwaltungsakten sollte großzügiger sein. Eine größere Transparenz bei der Tätigkeit des Rates würde die Beteiligung der Bürger und nationalen Parlamente verstärken.
Die Rechtssprechung im Anschluss an die Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 zeigt, dass es eine eindeutige und echte Notwendigkeit für ihre Überprüfung gibt.

[1] Siehe Randnr. 137 des Urteils des EuGeI T-194/04