

RECHTSPRECHUNG

Erstattung von Verfahrenskosten bei Verweigerung des Zugangs zu Informationen – Anmerkung zum Beschluss des EuG v. 26.3.2021, Rs. T-31/18 DEP (Izuzquiza und Semsrott/Frontex)

*Von Christian Schrader, Fulda**

Im Kostenerstattungsstreit nach Art. 170 VerfO EuG hat das Unionsgericht die Gegebenheiten des Einzelfalls frei zu würdigen und dabei den Gegenstand und die Art des Rechtsstreits, seine Bedeutung im Hinblick auf das Unionsrecht sowie den Schwierigkeitsgrad der Rechtssache, den Arbeitsaufwand, den das streitige Verfahren den tätig gewordenen Bevollmächtigten oder Beiständen verursachen konnte, und das wirtschaftliche Interesse der Parteien am Ausgang des Rechtsstreits zu berücksichtigen.

Kosten für einen Sachverständigen sind erstattungsfähig, wenn dessen Expertise ausschlaggebend für den Ausgang des Prozesses ist und es entbehrlich macht, einen gerichtlichen Sachverständigen einzusetzen. (Leitsätze des Verfassers)

Mitarbeiter des Vereins FragdenStaat hatten von Frontex vergeblich Informationen begehrt. Das EuG bestätigte die Verweigerung des Informationszugangs und legte den Klägern die Kosten auf. Frontex forderte ursprünglich über 23.700 Euro. Das EuG sprach im Kostenfestsetzungsstreit Kosten von 10.520 Euro zu. Die Entscheidungsbesprechung zeigt Rechtsgrundlagen und die Kriterien der Erstattung notwendiger Kosten in der unionsgerichtlichen Rechtsprechung auf. Wie in vielen Kostenfestsetzungsbeschlüssen mangelt es der konkreten Begründung an methodischer Präzision. Die Entscheidung bestätigt eine empirische Quote von 44 % zugesprochener zu verlangter Kosten. Die Besprechung schlägt vor, in Streitigkeiten über den Zugang zu Informationen wegen des Gegenstands und der Art des Rechtsstreits geringere Kosten festzusetzen.

I. Einleitung und Verfahrenshergang

Die Entscheidung betrifft einen Kostenbeschluss des EuG. In der Hauptsache hatten sich die Kläger auf die Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001 berufen und die Aufhebung der Frontex-Entscheidung begehrt, mit der der Zugang zu Informationen verweigert wurde, welche Schiffe die Agentur Frontex 2017 bei einer Marineoperation im Mittelmeer einsetzte. Das EuG bestätigte, dass Frontex

* Prof. Dr. Christian Schrader hat die Professur für das Recht der Technikentwicklung an der Hochschule Fulda inne.

die Namen nicht herauszugeben brauchte und legte den Klägern die Kosten auf.¹ Frontex bezifferte die Kosten von Honorar und Reisen seiner drei Anwälte und seines Sachverständigen (“technical expert“) gegenüber den Klägern auf 23.700,81 Euro. In der Streitigkeit über die erstattungsfähigen Kosten beim EuG machte Frontex 19.048,51 Euro geltend. Das EuG reduzierte den Kostenanspruch von Frontex auf 10.520 Euro.²

Neben der prozessrechtlichen Seite gibt es beidseitig verhärtetes Vorgehen. Die Kläger sind die Leiterin des Brüsseler Büros sowie der Projektleiter der Nichtregierungsorganisation FragDenStaat,³ die sich für Informationsfreiheit zu amtlichen Informationen einsetzt. Sie richteten eine von 87.000 Personen unterzeichnete Petition an das Europaparlament mit dem Ziel, die Anwaltskosten komplett fallen zu lassen. Das Europäische Parlament brachte daraufhin in einer Resolution zum Ausdruck, dass übermäßig hohe Kosten abschreckende Wirkung hätten für den Gerichtszugang im Bereich des Zugangs zu Dokumenten. Frontex solle seine Kostenforderung in dieser Sache zurückziehen.⁴ Frontex hingegen beharrte auf seinen Kostenforderungen und treibt nach Angaben der Kläger den Erstattungsbeitrag mit der Drohung der Zwangsvollstreckung ein.⁵

II. Entscheidung des EuG

Das Urteil im Hauptsacheverfahren endete damit, dass die unterliegende Partei die Kosten zu tragen habe.⁶ Als die Kläger die Kostenforderung von Frontex bestritten stellte Frontex den Antrag an das EuG, die erstattungsfähigen Kosten festzusetzen.

Nach dem Kostenbeschluss des EuG sind die Kosten der von Frontex beauftragten technischen Experten nicht erstattungsfähig, weil die Entscheidung zum Einen bereits aufgrund der Behauptungen von Frontex und zum Anderen anhand der faktischen Umstände erfolgt sei, was keine technische Expertise erfordert hätte.⁷

Für die erstattungsfähigen Kosten der von Frontex beauftragten Anwälte trat das EuG in eine Gesamtwürdigung aller Umstände des Einzelfalls ein. In erster Linie berücksichtigte es die Gesamtzahl der Arbeitsstunden, die für das Verfahren objektiv erforderlich waren.⁸ Dabei stellte es die Vorträge der Parteien dar, ging auf die durchschnittliche Komplexität dieses Einzelfalls ein, sowie dass die Sachlage wenig umstritten war und keinen besonders großen Arbeitsaufwand

1 EuG, Rs. T-31/18 (Izuzquiza and Semsrott/Frontex), ECLI:EU:T:2019:815.

2 EuG, Rs. T-31/18 DEP (Izuzquiza and Semsrott/Frontex), ECLI:EU:T:2021:173, BeckRS 2021, 6811.

3 FragDenStaat, Über uns, <https://fragdenstaat.de/info/ueber/team/> (17.12.2021).

4 Europäisches Parlament, Resolution of 29 April 2021 with observations forming an integral part of the decision on discharge in respect of the implementation of the budget of the European Border and Coast Guard Agency for the financial year 2019 (2020/2167(DEC)), Dokument P9_TA(2021)0191, Rn. 44.

5 FragDenStaat: Frontex übergeht EU-Parlament und treibt Geld von uns ein, <https://www.labournet.de/?p=158031> (21.11.2021).

6 EuG (Fn. 1), Rn. 117 f.

7 EuG (Fn. 2), Rn. 12-17.

8 EuG, Rs. T-328/12 DEP (Mundipharma/OHIM – AFT Pharmaceuticals), ECLI:EU:T:2015:430, Rn. 18.

für die von Frontex beauftragten Anwälte hervorgerufen hat. Insgesamt seien 40 Arbeitsstunden angemessen gewesen, die bei dem von Frontex zugrunde gelegten Stundensatz von 230 Euro zu einer notwendigen Kostenhöhe von 9.200 Euro führten.⁹

Die Reisekosten Kosten zum Besuch der Gerichtsverhandlung hat das EuG als in der Höhe vernünftig voll anerkannt, während die Reisekosten einer „Brüsseler Mission“ als sachlich nicht belegt und damit als nicht notwendig angesehen wurden.¹⁰

III. Bewertung

Der Gang der Untersuchung beginnt (1.) mit einem kurzen Abriss zum Kostenrecht des EuG. Diesen Anforderungen wird (2.) die Entscheidung zum Kostentrag von Frontex gegenübergestellt. Fraglich ist, ob (3.) das Kostenrecht des EuG den Kosten in Prozessen um Informationszugang adäquat entspricht.

1. Kostenrecht des EuG

Für die Inanspruchnahme der Unionsgerichtsbarkeit entstehen keine Gerichtskosten. Parteien und Beteiligte tragen nur die außergerichtlichen Kosten. Deren Verteilung regelt als Kostengrundentscheidung die Kostenformel in der Hauptsacheentscheidung, Art. 38 Satzung EuGH.¹¹ Die Bestimmung der Kostenhöhe überlässt das Gericht den Parteien. Kommt es hier nicht zu einer Einigung, so entscheiden die Unionsgerichte in einem Kostenfestsetzungsverfahren,¹² zu dem Art. 133 ff. Verfahrensordnung (VerfO) EuG die materiellen und Art. 170 VerfO EuG die verfahrensrechtlichen Regeln enthält.

Die allgemeine Kostentragungsregel ist, dass die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen ist, Art. 134 Abs. 1 VerfO EuG. Aus Gründen der Billigkeit kann das Gericht entscheiden, dass eine unterliegende Partei neben ihren eigenen Kosten nur einen Teil der Kosten der Gegenpartei trägt oder gar nicht zur Tragung dieser Kosten zu verurteilen ist, Art. 135 VerfO EuG. Als erstattungsfähige Kosten gelten nach Art. 140 lit. b) VerfO EuG die Aufwendungen der Parteien, die für das Verfahren notwendig waren, insbesondere Reise- und Aufenthaltskosten sowie die Vergütung der Bevollmächtigten, Beistände oder Anwälte.

Im nationalen Prozessrecht stellen sich die gleichen Sachfragen anhand fast gleicher Begriffe wie notwendiger Auslagen, § 34a Abs. 2 BVerfGG, bzw. notwendi-

⁹ EuG (Fn. 2), Rn. 32 f.

¹⁰ EuG (Fn. 2), Rn. 37 f.

¹¹ U. Klinke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 73. EL Mai 2021, Art. 281 AEUV, Rn. 288.

¹² M. Pechstein, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 281 AEUV, Rn. 40. Eingehend: B. Wägenbaur, Das Kostenfestsetzungsverfahren vor den Gemeinschaftsgerichten – Wer klagt gewinnt? EuZW 1997, S. 197.

ger Kosten, § 91 Abs. 1 ZPO. Der Begriff in Art. 140 lit. b) VerfO EuG ist jedoch als Teil der autonomen Rechtsordnung der EU unabhängig von der nationalen Regelung zu bestimmen. Die europäischen Gerichte können nicht die jeweiligen nationalen Kostenvorschriften heranziehen.¹³

Zur Kostenfestsetzung gibt es keine Gebührenordnung im Unionsrecht. Seit den Zeiten der EWG entwickelte der EuGH anhand von Einzelfällen Grundsätze, welche Kosten als notwendig anzusehen sind. Die Ausgangsformel ist, dass die Gerichte in eine freie Würdigung aller Gegebenheiten des Einzelfalls eintreten.¹⁴

Die freie Würdigung spricht in der Regel verschiedene Bereiche an:¹⁵

- Es beginnt mit dem Gegenstand und der Art des Rechtsstreits.
- Der nächste Bereich ist die Bedeutung des Rechtsstreits aus unionsrechtlicher Sicht.
- Ein weiterer Bereich ist der Schwierigkeitsgrad des Hauptsacheverfahrens.
- Das wirtschaftliche Interesse am Ausgangsstreitverfahren führt zwar mangels einer Gebührenordnung nicht zu einem Streitwert, ist aber ein weiterer gewürdigter Bereich.
- Sodann wird der für das gerichtliche Verfahren erforderliche Arbeitsaufwand gewürdigt im Blick auf den konkret geforderten Betrag, häufig unterteilt in Anwaltsvergütung, Reisekosten und Auslagen.

Die Anwaltsvergütungen sind typischerweise der Auslöser für ein Kostenfestsetzungsverfahren.¹⁶

Zu ihnen erfolgen die meisten Ausführungen von EuGH und EuG.¹⁷ Geklärt ist, dass sich EU-Institutionen, auch Agenturen, frei entscheiden können, ob sie sich anwaltlich vertreten lassen, ohne dass die Institution nachweisen müsste, dass eine solche Hilfe objektiv gerechtfertigt war.¹⁸ Ausgangspunkt ist sodann, dass im Rahmen von Art. 145 VerfO EuG nicht die Vergütungen festzusetzen sind, die die Parteien ihren eigenen Anwälten schulden. Sondern es ist der Betrag zu bestimmen, bis zu dem die Erstattung dieser Vergütungen von der zur Tragung der Kosten verurteilten Partei verlangt werden kann.¹⁹ Bei der Beurteilung des mit dem Verfahren verbundenen Arbeitsaufwands ist es Sache des Unionsrichters, die Gesamtzahl der Arbeitsstunden zu berücksichtigen, die für das Verfahren objektiv erforderlich waren.²⁰ Der Schwierigkeitsgrad hängt nicht vom tatsächlichen Auf-

13 *A. Geppert*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, 3. Aufl. 2014, § 29 Rn. 22; *B. Wägenbaur*, *EuGH VerfO*, 2. Aufl. 2017, Art. 140, Rn. 24.

14 *EuGH*, Rs. C-6/72 (Europemballage/Kommission), ECLI:EU:C:1975:50, Slg. 1975, 495, BeckRS 2004, 73396, Rn. 2; *EuG*, Rs. T-278/07 P-DEP (Marcuccio/Kommission), ECLI:EU:T:2013:269, Rn. 12.

15 *EuGH*, Rs. C-554/11 P-DEP (Internationaler Hilfsfonds/Kommission), ECLI:EU:C:2013:706, Rn. 18; *B. Wägenbaur* (Fn. 12), S. 202; *B. Wägenbaur* (Fn. 13), Art. 140, Rn. 22; *W. Hakenberg/S. Seyr*, *Verfahren vor dem Gerichtshof der EU*, 4. Aufl. 2020, Rn. 350; *A. Geppert* (Fn. 13), § 29, Rn. 22.

16 *W. Hakenberg/S. Seyr* (Fn. 15), Rn. 342; *A. Geppert* (Fn. 13), § 29 Rn. 22.

17 Vgl. *B. Wägenbaur* (Fn. 12), S. 199-204; *B. Wägenbaur* (Fn. 13), Art. 140, Rn. 33 ff.

18 *EuGH* (Fn. 15), Rn. 15; *EuG* (Fn. 14), Rn. 14; *W. Hakenberg/S. Seyr* (Fn. 15), Rn. 350; anders für Personalsachen *EuGöD*, Rs. F-55/08 DEP (Carlo de Nicola/EIB), ECLI:EU:F:2011:155, Rn. 37, 39.

19 *W. Hakenberg/S. Seyr* (Fn. 15), Rn. 350.

20 *EuG* (Fn. 2), Rn. 18.

wand ab, sondern ob schwierige materielle Rechtsfragen vorzubereiten waren.²¹ Ein hoher angesetzter Stundensatz ist nur zu berücksichtigen, soweit er für die Vergütung der Dienste besonders erfahrener Berufsangehöriger, die zu effizienter und schneller Arbeit imstande sind, angemessen erscheint.²² Nur ein Stundensatz bis 250 Euro wird in der Regel als angemessen angesehen.²³ Liegt der im Einzelfall als angemessen erachtete Arbeitsaufwand und Stundensatz²⁴ unter der Kostenforderungen, setzt das Gericht erheblich niedrigere Erstattungen fest. In ähnlicher Weise werden anstelle unbelegter Reisekosten oder Auslagen nur „Durchschnittskosten“ als notwendig angesehen.²⁵

Der case-law-Ansatz erschwert zwar die Recherche. Allerdings sind die Begrenzung auf notwendige Kosten und die dabei erörterte Bereiche seit EWG-Zeiten²⁶ bis heute²⁷ unverändert.²⁸ Für die anwaltliche Praxis ist es klar, Betrachtungen zur bisherigen Rechtsprechung und zur Komplexität der zur Entscheidung stehenden Rechtsfrage anzustellen, die in umfassende Rechnungen münden, die konkret jeden einzelnen Bearbeitungsschritt und ein stundensatzbezogenes Honorar aufführen sowie Belege für Auslagen enthalten.²⁹ Andererseits liegt es bei einer freien Würdigung und einem unanfechtbaren³⁰ Beschluss an der jeweiligen Kammer, wie im Einzelfall die Bereiche herangezogen und ausgefüllt werden. Die Vorhersehbarkeit und Transparenz erstattungsfähiger Verfahrenskosten ist begrenzt. Dies wird zum gravierenden Defizit³¹ in Richtung rechtsstaatlich bedenklicher Unbestimmtheit und zum Missstand, wenn Kostenentscheidungen teils lapidar³² begründet werden oder auf teils unveröffentlichte Entscheidungen verweisen. Erst seitdem diese Entscheidungen über die Webseite des EuGH recherchierbar sind, und nur wenn dieser Weg gefunden wird, ist die Kostenrechtsprechung nachvollziehbar.

2. Entscheidung zum Kostenantrag von Frontex

Das EuG geht zunächst in den Rn. 10 bis 17 auf die Notwendigkeit der Kosten des Sachverständigen ein. Es referiert die Rechtsprechung, wonach Kosten technischer Experten erstattungsfähig sind, wenn sie notwendig für die Zwecke des Prozesses gewesen waren, etwa wenn deren Expertise ausschlaggebend für den

21 *B. Wägenbaur* (Fn. 12), S. 202; *B. Wägenbaur* (Fn. 13), Art. 140, Rn. 29.

22 EuG (Fn. 8), Rn. 18 f.

23 *B. Wägenbaur* (Fn. 13), Art. 140, Rn. 31.

24 EuG (Fn. 8), Rn. 29 anstelle 317 nur 200 Euro.

25 EuG (Fn. 8), Rn. 30.

26 EuGH (Fn. 14), Rn. 2.

27 Zuletzt EuGH, C-514/18 P-DEP (Schmid/Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft), ECLI:EU:C:2021:180, BeckRS 2021, 4051, Rn. 20.

28 Vgl. eingehend mit 252 Belegen bereits 1997 *B. Wägenbaur* (Fn. 12), S. 197 ff.

29 Vgl. *R. Böckenholt*, Volle Kostenerstattung nur bei Nachweis von Arbeitsaufwand und Auslagen, GRUR-Prax 2012, S. 423; *B. Wägenbaur* (Fn. 13), Art. 170 Rn. 15 ff.; *W. Hakenberg/S. Seyr* (Fn. 15), Rn. 351.

30 *W. Hakenberg/S. Seyr* (Fn. 15), Art. 170, Rn. 345.

31 *B. Wägenbaur* (Fn. 12), S. 197.

32 *U. Klinke*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 11), Art. 281 AEUV, Rn. 302.

Ausgang des Prozesses war und es entbehrlich macht, einen gerichtlichen Sachverständigen einzusetzen.³³ Dieser Bezug weist auf wirtschaftsrechtliche Fälle zurück, in denen es auf Zusammenhänge von essentiell ökonomischer Natur ging, in denen die Heranziehung eines ökonomischen Experten sich manchmal als notwendig erweist.³⁴ Das EuG verlässt in der vorliegenden Kostensache diesen ökonomischen Bezug und wendet das Kriterium auf einen Fall an, in dem Frontex mit Hilfe eines Experten die Ortung von Schiffen darlegen wollte. Das EuG hätte, vor der Betrachtung der Einzelfallumstände, bereits fragen müssen, ob die Entscheidungen zu ökonomischen Experten auf Experten für Schiffsortung übertragbar sind. Für eine solche erweiterte Heranziehung von Sachverständigen mag vieles sprechen. Methodisch hätte es aufgeworfen und geklärt werden müssen.

Sodann behandelt das EuG in Rn. 18 bis 33 die Vergütungen der Anwälte. Es bewertet in Rn. 25 den Fall als von nicht besonderer Komplexität, da der Streit um den Ausnahmegrund öffentliche Sicherheit einen beim Zugang zu Informationen gewöhnlichen Rechtsfall betreffe. Die vom EuG als Beleg herangezogene Entscheidung betrag jedoch einen Streit um Verwechslungsgefahr im Markenrecht, der nach markenrechtlichen Kriterien als nicht komplex angesehen wurde,³⁵ aber sachlich keine Berührung mit dem Ausnahmegrund öffentliche Sicherheit beim Recht auf Zugang zu Informationen aufweist. Wiederum wird zur Maßstabbildung des Gerichts auf eine nicht einschlägige Entscheidung verwiesen.

Nachdem die juristische Bedeutung des Falls in der Hauptsache in Rn. 26 als mittel eingestuft wurde, werden die finanziellen Interessen der Parteien in Rn. 27 als nicht berührt angesehen, da dies bei einem Streit um Informationszugang nicht zutreffe.

Zur Erstattung der Anwaltsvergütung sah das EuG in Rn. 28 bis 31 den anwaltlichen Aufwand als üblich an, womit der von Frontex angeführte Aufwand von 85,25 auf 40 Stunden reduziert wurde. Die drastische Reduzierung des notwendigen anwaltlichen Aufwands ist nicht unüblich, sondern entspricht der Regel.³⁶ Der Frontex-Beschluss steht in einer Reihe üblicher Reduzierungen der geltend gemachten Anwaltsvergütung auf häufig weniger als die Hälfte.

Es liegt an den betriebswirtschaftlichen Imperativen³⁷ freiberuflicher Anwälte, hohe Vergütungen zu fordern. Es liegt auch in der ökonomischen Logik von Wirtschaftsunternehmen etwa in Markenrechtssachen, über hohe Kosten die Prozessrisiken für Konkurrenten zu erhöhen. Doch bei Kostenforderungen von Stellen der EU sollte davon auszugehen sein, dass diese nicht die Erhöhung des Prozessrisi-

33 EuG, Rs. T-88/09 DEP (Idromacchine and Others/Commission), ECLI:EU:T:2017:5, Rn. 19.

34 EuG (Fn. 33), Rn. 18, dort unter Bezug auf EuG, Rs. T-228/99 (WestLB/Kommision), ECLI:EU:T:2006:405, nicht veröffentlicht Rn. 79.

35 EuG, Rs. T-181/14 DEP (Nürburgring/EUIPO), ECLI:EU:T:2017:41, Rn. 17.

36 Vgl. A. Geppert (Fn. 13), § 29, Rn. 22; A. Thünken, Kostenfestsetzung in den Markenverfahren in europäischen Instanzen, GRUR 2015, S. 361: „restriktive Linie“.

37 B. Wägenbaur (Fn. 12), S. 204.

kos, sondern rechtstreu die Einhaltung der bekannten und auffallend restriktiven³⁸ Rechtsprechung des EuG im Auge haben. Es kommt hinzu, dass Frontex gegenüber den Klägern ursprünglich 23.700,81 Euro forderte. Im Kostenerstattungsstreit reduzierte dies Frontex bereits um etwa 20 % auf 19.048,51 Euro. Letztlich erhielt Frontex nur 44 % der ursprünglichen Forderung als notwendige Kosten zugesprochen. Diese Quote um 45 % ist üblich und empirisch belegt.³⁹ Es keimt der Verdacht einer Faustformel auf, wenn die Unionsgerichte durchschnittlich knapp 50 % der geltend gemachten Kosten in freier Würdigung als notwendig erachten. Aus Sicht der Kläger im Hauptsacheverfahren ist die Summe von über 10.000 Euro immer noch recht hoch. Es stellen sich Fragen, ob damit nicht das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf berührt ist und wie das Gericht dies hätte berücksichtigen können. Das Gericht muss bei der Festsetzung auch die Leistungsfähigkeit der zur Kostentragung verurteilten Partei berücksichtigen, damit das in Art. 47 GRC verankerte Recht dieser Partei auf einen wirksamen Rechtsbehelf nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt wird.⁴⁰ Das EuG ließ Art. 47 GRC jedoch unerörtert.

Ferner kann das EuG nach Art. 135 Abs. 1 VerfO EuG aus Gründen der Billigkeit entscheiden, dass eine unterliegende Partei neben ihren eigenen Kosten nur einen Teil der Kosten der Gegenpartei trägt oder gar nicht zur Tragung dieser Kosten zu verurteilen ist. Diese Billigkeitsregel hat das EuG ebenfalls nicht angewandt. Allerdings ist es methodisch schwer, nach einer umfassenden freien Würdigung aller Umstände des Einzelfalls nochmals zu einer Billigkeitsregel anzusetzen. In keinem der für diesen Beitrag untersuchten Fälle hat das Gericht die Billigkeitsregel angewendet. Die Bedürftigkeit von Parteien kann ebenfalls kein Kriterium sein, da diese bereits zu einer möglichen Prozesskostenhilfe führen kann, Art. 146 VerfO EuG. Es bleibt festzustellen, dass Art. 47 GRC sowie die Billigkeitsregel in Art. 135 Abs. 1 VerfO EuG leerlaufen. Es kommt hinzu, dass die Art des Verfahrens eine Kostenhöhe um 10.000 Euro als verfehlt erscheinen lässt.

38 *B. Wägenbaur*, Verfahrensrecht der Unionsgerichtsbarkeit, in: Leible/Terchechte (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 3, 2014, § 7, Rn. 86.

39 *B. Wägenbaur* (Fn. 12), S. 204 ermittelte 1997 bei zehn untersuchten Fällen 43 % als Quotient zwischen verlangten und zugesprochenen Beträgen. In elf seither entschiedenen Fällen liegt der Quotient bei 44,73 %, einbezogen wurden EuGH, Rs. C-406/11 P-DEP (Atlas Air/Atlas Transport), ECLI:EU:C:2013:817 und EuGH, Rs. C-514/18 P-DEP (Schmid/Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft in Steiermark), ECLI:EU:C:2021:180 sowie EuG, Rs. T-321/19 DEP (Jokers WILD Casino), ECLI:EU:T:2021:151; EuG, Rs. T-601/17 DEP (Simba Toys), ECLI:EU:T:2021:106; EuG, Rs. T-105/14 DEP (Scanlab), ECLI:EU:T:2016:716; EuG, Rs. T-506/11 DEP (Peek & Cloppenburg), ECLI:EU:T:2017:119; EuG, Rs. T-181/14 DEP (Nordschleife), ECLI:EU:T:2017:41; EuG, Rs. T-364/14 DEP (Boquoi), ECLI:EU:T:2017:179; EuG, verb. Rs. T-425/15 DEP, T-426/15 DEP und T-428/15 DEP (Seimora), ECLI:EU:T:2020:643; EuG, Rs. T-233-99 DEP (NRW/Kommission), ECLI:EU:T:2006:406, nicht veröffentlicht sowie EuG, Rs. T-264/07 DEP (CSL Behring/Kommission und EMA), ECLI:EU:T:2012:211, nicht veröffentlicht. Lediglich EuGH, Rs. C-77/99 (Kommission/Oder-Plan Architektur), ECLI:EU:C:2004:68, Slg. 2004, I-1267, BeckRS 2004, 77781, Rn. 22 bestätigte die verlangte Anwaltsgebühr.

40 *B. Wägenbaur* (Fn. 13), Art. 140, Rn. 23.

3. Kosten in Prozessen um Informationszugang

a) Vom EuG berücksichtigte Aspekte

Den Inhalt des Hauptsacheverfahrens, die Verweigerung des Zugangs zu Informationen, hat das EuG zwar teils mit berücksichtigt.

Zum Einen ging das EuG auf den Gegenstand und die Art des Rechtsstreits sowie die Bedeutung des Rechtsstreits aus unionsrechtlicher Sicht ein. Das EuG nennt sie in Rn. 19 als Kriterium und würdigt sie in Rn. 25 f., jedoch lediglich unter dem Aspekt, dass der Zugang zu Informationen ein gewöhnlicher Prozessgegenstand sei und dessen primärrechtliche Verankerung behandelt werden könne auf der Basis von gesichertem case-law. Die zwei Kriterien sind kein eigener Prüfungspunkt, sondern ein Unterfall der Prüfung, wieviel Anwaltsstunden konkret notwendig waren. Das EuG übergeht einen eigenständigen Bereich der freien Würdigung, indem es ihn in die Aspekte des anwaltlichen Arbeitsaufwands verschiebt. Zum Anderen werden Prozesse um den Zugang zu Informationen in der kostenrechtlichen Rechtsprechung bislang im Kriterium der wirtschaftlichen Interessen⁴¹ am Prozessausgang gewürdigt. Der EuGH erkannte zutreffend, dass es bei Prozessen um die Verweigerung des Informationszugangs kein bezifferbares wirtschaftliches Interesse der Beteiligten gibt,⁴² wodurch dieser Bereich für die Bestimmung notwendiger Kosten unergiebig ist. Das hat das EuG im vorliegenden Fall gesehen und beachtet.⁴³

b) Vom EuG nicht berücksichtigte Aspekte

Über diese Ansätze hinaus ist die Kostenerstattung bei Prozessen um die Verweigerung des Informationszugangs jedoch anders zu prüfen, wenn Gegenstand und Art des Rechtsstreits sowie die Bedeutung des Rechtsstreits aus unionsrechtlicher Sicht als eigenständiges Kriterium einbezogen werden.

aa) Primärrechtliche Verankerung

Das EuG, Rn. 26, nennt den Informationszugang ein grundlegendes Recht, enthalten in Art. 15 AEUV und Art. 42 GRC. Es wurzelt in einem Öffentlichkeitsprinzip, das das EU-Recht seit langem durchzieht.⁴⁴ Seine Grundlage hat es im Demokratieprinzip und der Gewährleistung der Einhaltung des EU-Rechts.

Art. 2 EUV benennt als einen grundlegenden Wert der Union die Demokratie. Demokratie lebt davon, dass sich Meinungen frei bilden und artikulieren können, um auf demokratischen Wege vom Volk her Entscheidungen zu treffen. Der Mei-

41 Zu diesem Kriterium in der Kostenfestsetzung der Unionsgerichte: *B. Wägenbauer* (Fn. 12), S. 203; *B. Wägenbauer* (Fn. 13), Art. 140, Rn. 38.

42 EuGH (Fn. 15), Rn. 22.

43 EuG (Fn. 2), Rn. 29.

44 *M. von Schwanenflügel*, Das Öffentlichkeitsprinzip des EG-Umweltrechts, DVBl. 1991, S. 93.

nungsfreiheit ist die Freiheit vorangestellt, sich durch den Zugang zu Informationen eine Meinung bilden zu können. Der Zugang zu Informationen der EU-Organe, Einrichtungen und Stellen wurzelt somit im grundlegenden Wert der Demokratie.⁴⁵ Art. 10 Abs. 3 EUV bringt es in den zwei Sätzen in Zusammenhang, dass alle Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Leben der Union teilnehmen und die Entscheidungen so offen und bürgernah wie möglich getroffen werden. Diese Offenheit findet bereits in Art. 1 Abs. 2 EUV ihren Ausdruck. An einigen weiteren Stellen wird sie konkretisiert, etwa in 11 Abs. 2 EUV sowie Art. 15 Abs. 1 AEUV. Aus der Offenheit folgt das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Union in Art. 15 Abs. 3 AEUV und Art. 42 GRC. Insofern hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten eine elementare Grundlage im Demokratieprinzip und konkretisiert das in Art. 1 Abs. 2 EUV und Art. 15 Abs. 1 AEUV verankerte Transparenzprinzip.⁴⁶

Die Einhaltung des EU-Rechts ist für die EU konstitutionell. Neben den Mitgliedstaaten, Art. 291 AEUV, sind auch die EU-Institutionen selbst zur Einhaltung des EU-Rechts verpflichtet. Die Einhaltung des EU-Rechts ist vor allem durch die Kommission und dem EuGH zu überwachen und zu kontrollieren, Art. 17 Abs. 1 S. 3 EUV, und unterliegt der politischen Kontrolle durch das Europäische Parlament, Art. 14 Abs. 1 S. 2 EUV. Es zeigte sich, dass neben dieser institutionellen Kontrolle auch die Einbeziehung der EU-Gesellschaft notwendig ist, um die Einhaltung des EU-Rechts zu gewährleisten. Ihren Ausdruck fand dies exemplarisch in der Umweltpolitik, die seit 1990 mit einer Richtlinie den freien Zugang zu Umweltinformationen vorsieht, um damit den Umweltschutz zu verbessern.⁴⁷

Insofern sind es grundlegende primärrechtliche Regelungen, die die Bedeutung des Rechtsstreits über den Zugang zu Informationen aus unionsrechtlicher Sicht prägen. Bislang fand dies in die kostenrechtlichen Kriterien keinen Eingang.

bb) Kosten als geregelter Aspekt für die Wirksamkeit des Informationszugangs

Dies hätte hier nahegelegen, da Kostenregelungen mit der Wirksamkeit des Informationszugangs vielfach verknüpft sind. Sie folgen hier nicht nur der Sachentscheidung, sondern sind gesetzgeberisch verbunden mit den materiellen Regeln der Sachentscheidung.

Nach Art. 4 Abs. 8 der sog. Aarhus-Konvention⁴⁸ darf die Gebühr für die Übermittlung einer Information eine angemessene Höhe nicht überschreiten. Gebühren

45 Vgl. Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Jahr 2019, COM(2020) 561 final, S. 11.; F. Schoch, Das Grundrecht der Informationsfreiheit, JURA 2008, S. 25 f.; M. Hong, Das Recht auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz als Recht zur Mobilisierung der demokratischen Freiheit, NVwZ 2016, S. 953.

46 H. D. Jarass/M. Kment, EU-Grundrechte, 2. Aufl. 2019, § 37, Rn. 2; S. Magiera, in: Meyer/Hölscheid (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 42, Rn. 6.

47 Erwägungsgrund 4, Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 07.06.1990, ABl. EG 1990 L 158/56.

48 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25.6.1998, deutscher Text in BGBl. 2007 II S. 1392.

dürfen nicht zum Zweck der Vereitelung des Informationszugangs erhoben und bemessen werden.⁴⁹ Die EU ist Vertragspartei dieser Konvention.⁵⁰ Art. 9 Abs. 4 Aarhus-Konvention erstreckt die Kostenbedeutung der Sachentscheidung auch auf den Zugang zu Gerichten, indem er regelt, dass der Rechtsschutz nicht übermäßig teuer sein darf. Zumindest für den Rechtsschutz beim Zugang zu Umweltinformationen⁵¹ ist die EU somit bereits völkerrechtlich verpflichtet, bei den Kosten Hindernisse finanzieller Art zu berücksichtigen.

Die TransparenzVO 1049/2001 erging zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie innerhalb der Union.⁵² Art. 10 Abs. 1 enthält in Satz 2 die Möglichkeit, die Kosten für die Anfertigung und Übersendung von Kopien dem Antragsteller in Rechnung zu stellen. Satz 3 und 4 ergänzen dies, dass diese Kosten die tatsächlichen Kosten nicht übersteigen dürfen und dass bestimmte Zugangsarten kostenlos sind. Die Möglichkeit zur Kostenerhebung ist unmittelbar mit Maßgaben zur Kostenbegrenzung verbunden,⁵³ um prohibitive Kosten zu vermeiden.⁵⁴ Es zeigte sich, dass die verfahrensrechtlichen Kostenbegrenzungen auf die gerichtlichen Kostenregeln durchschlagen müssen. So weist die Evaluation des deutschen Informationsfreiheitsgesetzes über die verfahrensrechtlichen Gebührengrenzen auf das Gerichtskostenrecht hinaus. Weil für die Gerichtskosten in der Regel der Aufwandspreis angesetzt wird, besteht bei anwaltlicher Vertretung nur einer Seite bereits ein Gerichts- und Anwaltskostenrisiko des Antragstellers in beträchtlicher Höhe, teils von mehreren tausend Euro. Weil mit dieser Kostenhöhe die Gebührenprivilegierung für das Verwaltungsverfahren nicht im Gerichtsverfahren fortgeführt wird, kann dieses Kostenrisiko eine abschreckende Wirkung entfalten.⁵⁵ Im Ergebnis offenbart die Einzelfallprüfung in Methode und Ergebnis einige Schwächen. In Streitigkeiten über den Informationszugang spricht vieles dafür, nach der Art des Verfahrensgegenstands die Kostenhöhe von vornherein zu begrenzen.

49 EuGH, Rs. C-260-11 (The Queen/Environment Agency), ECLI:EU:C:2013:221, Rn. 26; *A. Epiney/S. Diezig/B. Pirker/S. Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 4, Rn. 18.

50 ABl. EU 2005 L 124/1.

51 Gegen die Übertragbarkeit auf andere unionsrechtliche Materien: EuGH, Rs. C-470/16 (North East Pylon/An Bord Pleanála), ECLI:EU:C:2018:185, Rn. 42.

52 Erwägungsgrund 2. Vgl. EuGH, Rs. C-506/08 (Schweden/MyTravel und Kommission), ECLI:EU:C:2011:496, Slg. I 2011, 6268, Rn. 72; *C. Nowak*, Informations- und Dokumentenzugangsfreiheit in der EU, DVBl. 2004, S. 272, 278.

53 Vgl. für den Zugang zu Umweltinformationen: EuGH, Urt. v. 9.9.1999, Rs. C-217/97 (Kommission/Deutschland), ECLI:EU:C:1999:395, Slg. 1999, I-5087, EuZW 1999, 763, 766.

54 *P. Sander*, in: Holoubek/Lienbacher (Hrsg.), 2. Auflage 2019, Art. 42 GRC, Rn. 26; *H. D. Jarass/M. Kment* (Fn. 46), § 37, Rn. 12 mit Verweis auf die Kostenregelung in Art. 10 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1049/2001 des EP und des Rates vom 30.05.2001.

55 *J. Ziekow/A. Debus/E. Musch*, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), Ausschussdrucksache 17(4)522 B des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, 2012, S. 263.