

DOKUMENTENZUGANG

Timo Knäbe*

Bedeutende jüngere Entscheidungen des EuGH und der Europäischen Bürgerbeauftragten zu VO (EG) Nr. 1049/2001

In Fortführung von RuZ 2022, 128 stellt dieser erste Beitrag der Reihe die das EU-secondarrechtliche Dokumentenzugangsrecht durch VO (EG) Nr. 1049/2001¹ weiter ausgestaltenden ausgewählten jüngeren Entscheidungen der Gerichte des EuGH und, obwohl nicht bindend, gleichwohl doch die Anwendung prägend, der Europäischen Bürgerbeauftragten, vor. Wenngleich dieses Dokumentenzugangsrecht, wie in ebenjener Publikation bereits erläutert, gerade nicht durch einen bestimmten Zweck des Antragstellers geprägt ist, wird dieser doch zuweilen freiwillig angegeben oder ex officio zumindest impliziert im Rahmen des überwiegenden öffentlichen Interesses der Ausnahmen unter Art. 4 II und III VO (EG) Nr. 1049/2001 geprüft.

So gab die Bf. im Rahmen ihres Zugangsantrags der letztlich zur Rechtssache T-517/19 Andrea Homoki /. Europäische Kommission führte, an, dass ihr persönliches Zugangseruchen es dem Verein Eleven Gyál ermöglichen sollte, die rechtmäßige Vergabe und Durchführung einer im Jahre 2015 von einem ungarischen Unternehmen installierten Straßenbeleuchtung zu überprüfen. Damit beabsichtigte sie, zur öffentlichen Debatte über die von der EU finanzierten Projekte im Bereich der öffentlichen Beleuchtung beitragen zu können.

Hierbei ist anzumerken, dass das EU-Primärrecht die wichtige Position der Zivilgesellschaft und deren Teilhabe an der Entscheidungsfindung innerhalb der EU und generell im öffentlichen Diskurs, hervorhebt – so in Art. 15 I AEUV, wobei Abs. 3 dieser Norm, neben Art. 42 Charta der Grundrechte der EU („GRCh“), die heutige primärrechtliche Grundlage der VO (EG) Nr. 1049/2001 darstellt.

Der beabsichtigte Verwendungszweck der beantragten Dokumente prägte auch – zumindest mittelbar – das Rechtsmittelverfahren C-761/18 P und die Zurückverwei-

* Der Autor ist Teamleader und Senior Legal Officer bei einer Einrichtung der EU und trägt für die wiedergegebenen Standpunkte und Ansichten die alleinige Verantwortung. Diese entsprechen nicht notwendigerweise jenen der Organe und Einrichtungen der EU und entfalten keine Bindungswirkung gegenüber diesen oder Drittstaaten.

1 VO (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.05.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43).

sung T-421/17 RENV, jeweils Päivi Leino-Sandberg ./. Europäisches Parlament, wobei jeweils die Frage der Rf./Bf., einer Professorin für Völker- und Europarecht, im Raum stand, ob ein auch von Dritten verbreitetes Dokument als authentische Quelle gilt, oder dieses dennoch direkt von einer Behörde angefordert werden kann/muss, um akademischen Standards im Rahmen späterer Veröffentlichungen zu genügen.

I. EuGH Urt. v. 21.01.2022 in der Rechtssache C-761/18 P Päivi Leino-Sandberg ./. Europäisches Parlament

Die Rf.² beantragte beim Europäischen Parlament („EP“) Zugang zu Dokumenten im Rahmen zweier von ihr geleiteter Forschungsprojekte zur Transparenz bei Trilogen. In diesem Zusammenhang ersuchte sie insbesondere Zugang zu Bescheid A(2015) 4931 des Europäischen Parlaments vom 08.07.2015, mit dem einem anderen Antragsteller, Herrn De Capitani, der uneingeschränkte Zugang zu den Dokumenten LIBE-2013-0091-02 und LIBE-2013-0091-03 bezüglich zweier Trilog-Tabellen verweigert wurde (im Folgenden: „Beschluss A(2015) 4931“ oder „das beantragte Dokument“). Bescheid A(2015) 4931 war Gegenstand einer von Herrn De Capitani am 18.09.2015 erhobenen und am 22.03.2018 stattgegebenen Nichtigkeitsklage;³ Herr De Capitani hatte das beantragte Dokument zwischenzeitlich auf seiner Website veröffentlicht. Das EP lehnte am 23.01.2017 den Erstantrag der Rf. auf Zugang zu Beschluss A(2015) 4931 mit der Begründung ab, dass eine Verbreitung gem. Art. 4 II zweiter Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 ausgeschlossen sei, da dessen Verbreitung den Schutz von Gerichtsverfahren beeinträchtigen würde. Am 03.04.2017 wurde auch der Zweit'antrag abgelehnt, da dieses Dokument von seinem ursprünglichen Adressaten, ebenjenem Herr De Capitani, vor dem EuG angefochten werde und das Gerichtsverfahren noch laufe und die von der Bf. geltend gemachten öffentlichen Interessen dieser relativen Ausnahme nicht überwögen und keine Freigabe rechtfertigten.

Die Rf., unterstützt von der Republik Finnland und dem Königreich Schweden, hatte im Rahmen ihres erstinstanzlichen Verfahrens T-421/17⁴ am 06.07.2017 beantragt, den Widerspruchsbescheid gegen sie für nichtig zu erklären. Nach Ansicht des EP war die Hauptsache als erledigt anzusehen, da Herr De Capitani den Beschluss A(2015) 4931 vollständig im Internet veröffentlicht und die Rf. daher kein rechtliches Interesse mehr an der Erhebung der Klage hatte, was der Rf. spätestens seit der prozessleitenden Maßnahme des Gerichts vom 14.11.2017 bekannt war. Ferner sei der Inhalt auch im Urteil zu Herrn De Capitanis Rechtsstreit, ergangen am 22.03.2018, wiedergegeben. Auf Grund der jetzigen Publizität des beantragten Dokumentes und der Debatten in Blogs hinsichtlich der Verweigerung und der Tatsache, dass in der zunächst statt-

2 EuGH Urt. v. 21.01.2022 in der Rechtssache C-761/18 P ECLI:EU:C:2021:52 (Päivi Leino-Sandberg ./. Europäisches Parlament).

3 EuG Urt. v. 22.03.2018 in der Rechtssache T-540/15 EU:T:2018:167 (De Capitani ./. Europäisches Parlament).

4 Entschieden mit Urt. v. 20.09.2018 T-421/17 ECLI:EU:T:2018:628 52 (Päivi Leino-Sandberg ./. Europäisches Parlament).

gefundenen Zugangsverweigerung und anschließenden Veröffentlicht kein „strategisches Verhalten“ des Organs vorlag – hier hatte Herr De Capitani das Dokument ja selbst veröffentlicht – sah der EuG kein hinreichend begründetes „Fortsetzungsfeststellungsinteresse“,⁵ um einen vergleichbaren Begriff des deutschen Verwaltungsrechts zu verwenden, der nunmehrigen Rf. Vielmehr erklärte der EuG, auf seine stRspr. verweisend⁶ und dem Vorbringen des EP folgend, die Klage als gegenstandslos und die Hauptsache für erledigt.

In ihrem Rechtsmittelverfahren bestritt die Rf., weiterhin unterstützt von der finnischen und der schwedischen Regierung, dass die Klage gegenstandslos geworden und in der Hauptsache erledigt sei (erster Rechtsmittelgrund). Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund rügte sie die Entscheidung, dass ihr Rechtsschutzinteresse aufgrund der Veröffentlichung des streitigen Dokuments durch einen Dritten nicht mehr gegeben sei. Konkret brachte sie hinsichtlich des ersten Rechtsmittelgrundes vor, der EuG habe gegen den sich aus dem Urteil ClientEarth ./ . Europäische Kommission⁷ ergebenden Grundsatz verstoßen, dass ein Rechtsstreit trotz der Veröffentlichung der angeforderten Dokumente nicht gegenstandslos werde, wenn das Organ, das den Zugang zu diesen Dokumenten ursprünglich verweigert hatte, seinen Beschluss nicht zurücknehme. Ferner wirft die Rf. der Erstinstanz vor, ein zu enges sowie falsches Kriterium angewandt zu haben, indem sich die Prüfung lediglich darauf beschränkt habe, ob die Rf. das streitige Dokument nach dessen Veröffentlichung durch Herrn De Capitani „völlig rechtmäßig“ habe verwenden können.

Vor allem sah sie es als nicht im Zweck der VO (EG) Nr. 1049/2001 liegend an, diese dahin auszulegen, dass die Veröffentlichung eines Dokuments durch einen Dritten den vom betreffenden Organ gemäß dieser Verordnung gewährten öffentlichen Zugang ersetzen könne. Dem schloss sich die finnische Regierung mit Verweis auf die stRspr.⁸ an und führte aus, dass die Rf. keine vollständige Gewissheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Veröffentlichung und der Verwendung des streitigen Dokuments haben könne.

Das EP wies die Übertragbarkeit des Urteils ClientEarth ./ . Europäische Kommission auf die anhängige Rechtssache zurück und trug vor, dass das EuG weder festgestellt noch geprüft habe, ob die Veröffentlichung des streitigen Dokuments durch Herrn De Capitani den öffentlichen Zugang wirksam ersetzen könne; vielmehr habe das erstinstanzliche Gericht festgestellt, dass die Rf. dieses Dokument völlig rechtmäßig für ihre universitäre Tätigkeit habe nutzen können. Entgegen der Ansicht der finnischen Regierung gehe aus der in dem angefochtenen Beschluss angeführten Rspr. hervor, dass

5 Siehe dazu die Ausführungen des Generalanwalts Bobek basierend auf der Jurašinović und ClientEarth Rspr. in Schlussanträge des Generalanwalts Bobek vom 16.07.2020 in der Rechtssache C-761/18 P Päivi Leino-Sandberg ./ . Europäisches Parlament ECLI:EU:C:2020:595 Rn. 89 ff.

6 Urt. v. 22.03.2011 in der Rechtssache T-233/09 EU:T:2011:105 Rn. 35 (Access Info Europe ./ . Rat der EU).

7 Urt. v. 04.09.2018 in der Rechtssache C-57/16 P EU:C:2018:660.

8 Siehe Abs. 27 des Urteils.

das Gericht allgemein festgelegt habe, dass eine Nichtigkeitsklage gegen eine Zugangsverweigerung gegenstandslos werde, wenn Dokumente von einem Dritten zugänglich gemacht worden seien und der Antragsteller tatsächlich zu diesen Zugang haben und von ihnen so rechtmäßig Gebrauch machen könne, als hätte er sie auf Antrag gem. VO (EG) Nr. 1049/2001 direkt vom ersuchten Organ erhalten.

Der alle Rügepunkte als Erweiterung ihrer Argumentation vor dem EuG anerkennende EuGH ließ die Klage zu und, abhebend auf das Gegebensein eines Rechtsschutzinteresses bei Klageerhebung und das Vorliegen des Streitgegenstands bis zum Erlass der gerichtlichen Entscheidung, stellte fest, dass vorliegend zwar das streitige Dokument von einem Dritten verbreitet, der streitige Beschluss aber vom Parlament nicht formell zurückgenommen wurde und daher der Gegenstand des Rechtsstreits, entgegen den Feststellungen des EuG, nicht weggefallen ist.

Vielmehr sah der EuGH, mit Verweis auf Art. 10 I und II VO (EG) Nr. 1049/2001, das Fortbestehen des Hauptsache als gegeben an. Gemäß dieser Norm kann ein Organ seiner Verpflichtung zur Zugänglichmachung nachkommen, indem es den Antragsteller darüber informiert, wie er ein angefordertes Dokument erhalten kann, das bereits von dem Organ freigegeben wurde. Solch eine Unterrichtung ist einer direkten Übermittlung gleichgestellt, da durch sie eine wesentliche Voraussetzung erfüllt ist: die Verifizierung der Vollständigkeit, Unverfälschtheit und somit der rechtmäßigen Verwendung des angeforderten Dokuments. Mangelt es an einer eindeutigen Bestätigung des Organs, dass ein durch Dritte verbreitetes Dokument tatsächlich von ihm stammt und seine offizielle Position zum Ausdruck bringt, kam das betreffende Organ dieser Verpflichtung nicht nach, da dann der Antragsteller, trotz der Möglichkeit einer Einblicknahme, nicht darauf vertrauen kann, dass dieses Dokument in der Tat vollständig und unverfälscht ist. Andernfalls würde im letzteren Fall ein Organ von seiner Verpflichtung, Zugang zum angeforderten Dokument zu gewähren, befreit, auch wenn keine der in der VO (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Voraussetzungen für eine Befreiung von dieser Verpflichtung erfüllt ist.

Hierbei ist allerdings anzumerken, dass sich das Gericht mit der „Möglichkeit einer Einblicknahme“ widerspricht, da, wie es weiter ausführt, von einer wirklichen Einblicknahme gerade nicht ausgegangen werden kann, da das durch Dritte verbreitete Dokument ja nicht verifiziert und somit unklar ist, in was Einblick genommen werden kann.

In seiner Begründung kommt der EuGH zum Schluss, dass also in Ermangelung einer eindeutigen Bestätigung durch das Europäische Parlament, dass der durch Herrn De Capitani im Web verbreitete Beschluss A(2015) 4931 in der Tat dem erlassenen Widerspruchsbescheid gegenüber diesem Herrn entspricht, eine weiterhin bestehende Zugangsverweigerung gegenüber der Rf. bezüglich ihres Antrags zu sehen ist. Daher hat die Rf. auch weiterhin ein Interesse an der Nichtigkeitsklärung des streitigen Beschlusses gegen sie. Dieses Interesse wäre erst durch die Zugänglichmachung zu einer beglaubigten Fassung des angeforderten Dokuments im i.S.v. Art. 10 I und II VO (EG) Nr. 1049/2001 erloschen, da erst hierdurch sichergestellt wird, dass dieses Organ des-

sen Urheber ist und dass ebenjenes Dokument die offizielle Position des Organs zum Ausdruck bringt.

Folglich ist die Gleichsetzung der Verbreitung des Dokuments durch einen Dritten mit der Verbreitung des angeforderten Dokuments durch das betreffende Organ, wie sie der EuG sah, hier rechtsfehlerhaft, da die Rf. von dem durch Herrn De Capitani verbreiteten Dokument nicht so rechtmäßig Gebrauch habe machen können, als hätte sie es direkt vom Europäischen Parlament oder durch dieses verifiziert erhalten, wodurch ihr weiterhin ein „Fortsetzungsfeststellungsinteresse“ zukommt. Der Beschluss des EuG vom 20.09.2018 wurde daher aufgehoben und mangels Entscheidungsreife, zusammen mit der vorbehaltenden Kostenentscheidung, an das EuG zurückverwiesen.

II. EuG Urt. v. 28.09.2022 in der Rechtssache T-421/17 RENV Päivi Leino-Sandberg ./ . Europäisches Parlament

Die nunmehrige Bf.⁹ im nach dem Urteil des EuGH vom 21.01.2022 in der Rechtssache C-761/18 P zurückverwiesenen Verfahren, beantragte, weiterhin unterstützt von der Republik Finnland und dem Königreich Schweden, den ursprünglichen Widerspruchsbescheid gegen sie basierend auf drei Klagegründen für nichtig zu erklären; wobei sie im ersten Klagegrund einen Rechtsfehler, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler und einen Begründungsmangel in Bezug auf die Anwendbarkeit und die korrekte Anwendung des Art. 4 II zweiter Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 geltend macht – im Wesentlichen also: Das Parlament habe zu Unrecht angenommen, dass das angeforderte Dokument in den Anwendungsbereich der in Art. 4 II zweiter Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 genannten Ausnahme falle. Mit dem zweiten Klagegrund werden ein Rechtsfehler, ein offensichtlicher Beurteilungsfehler und ein Begründungsmangel bei der Anwendung des in Art. 4 II letzter Satz VO (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Kriteriums des überwiegenden öffentlichen Interesses gerügt. Mit ihrem dritten Klagegrund sieht sie einen Rechtsfehler, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler und einen Begründungsmangel bei der Anwendung von Art. 4 VI VO (EG) Nr. 1049/2001 auf Grund der nicht erfolgten teilweisen Freigabe.

Das Gericht gab dem Gegenantrag des EP auf Unzulässigkeit der Klage nicht statt und befasste sich, wie von diesem auch im Hilfsantrag vorgebracht, mit der materiellen Prüfung.

Durch Rückgriff auf die Normengenese und gefestigte stRspr. verdeutlichte der EuG erneut den Normzweck und den vorzunehmenden Prüfungsumfang der – mit dem deutschen Verfassungsrecht vergleichbaren Schranken-Schranken – relativen Ausnahmen zum primärrechtlichen Zugangsgrundrecht niedergelegt in Art. 4 II und III VO (EG) Nr. 1049/2001.

In concreto brachte die Bf. zum ersten Klagegrund vor, dass zum einen aus dem beantragten Dokument nicht hervorgehe, welche Entscheidungen das Parlament mög-

⁹ EuG Urt. v. 28.09.2022 in der Rechtssache T-421/17 RENV ECLI:EU:T:2022:592 (Päivi Leino-Sandberg ./ . Europäisches Parlament).

licherweise im Hinblick auf die Verfahrensstrategie bei der späteren Ausfertigung der Rechtsakte zu treffen habe und somit der parlamentarische Rückgriff auf die Philip Morris Rspr.¹⁰ inkorrekt sei. Im Übrigen stehe es Herrn De Capitani frei, Bescheid A(2015) 4931 zu veröffentlichen, wodurch dieses Argument des Parlaments ebenfalls widerlegt sei. Zum anderen könne das Rechtsmittelurteil zu Association de la presse internationale ASBL (API)¹¹ nicht so verstanden werden, dass es generell alle Dokumente erfasse, die in irgendeiner Weise mit einem Gerichtsverfahren verbunden seien.

Hier ist anzumerken, dass der Einwurf der Bf., dass nur Parteien, die ein berechtigtes Interesse an dem Verfahren nachweisen, Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann, nicht nachvollziehbar ist, da Prüfungsmaßstab ja immer das überwiegende *öffentliche* Interesse ist. Des Weiteren zeige die Praxis der Europäischen Kommission und des Rates, dass es gängige Praxis sei, Verwaltungentscheidungen einschließlich der Widerspruchsbescheide zu Zuganganträgen, zu veröffentlichen, ungeachtet des Risikos, dass sie später gerichtlich überprüft werden könnten.

Das Gericht führte aus, dass der Schutz der Gerichtsverfahren i.S.d. Art. 4 II zweiter Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 es insbesondere erfordere, dass sowohl der Grundsatz der Waffengleichheit als auch die ordnungsgemäße Rechtspflege und die Integrität der Gerichtsverfahren beachtet werden. Dadurch besteht explizit kein öffentliches Interesse an der Verbreitung des Inhalts von Schriftstücken, die ausschließlich für die Zwecke eines bestimmten Gerichtsverfahrens erstellt wurden. Zu diesen gehören die im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze oder sonstigen Schriftstücke, die internen Dokumente über die Untersuchung einer anhängigen Rechtssache sowie der Schriftverkehr zwischen der betreffenden Generaldirektion und dem Juristischen Dienst oder einer Anwaltskanzlei über die Rechtssache. Dabei rechtfertigt das Erfordernis, die Waffengleichheit vor Gericht zu gewährleisten, den Schutz nicht nur von Schriftstücken, die ausschließlich für die Zwecke eines bestimmten Verfahrens erstellt wurden, wie etwa Schriftsätze, sondern auch von Schriftstücken, deren Verbreitung im Rahmen eines bestimmten Verfahrens diese Gleichheit, die eine logische Folge des Begriffs des fairen Verfahrens selbst ist, beeinträchtigen kann. Voraussetzung für die Anwendung dieser Ausnahme ist jedoch, dass die angeforderten Dokumente zum Zeitpunkt des Erlasses des Bescheids bzw. Widerspruchbescheids in einem relevanten Zusammenhang mit einem bei den Gerichten der EU anhängigen Rechtsstreit stehen, für den das betreffende Organ diese Ausnahme geltend macht, und dass die Freigabe dieser Dokumente, auch wenn sie nicht im Rahmen eines anhängigen Gerichtsverfahrens erstellt wurden, den Grundsatz der Waffengleichheit und möglicherweise die Fähigkeit des betreffenden Organs, sich in diesem Verfahren zu verteidigen, beeinträchtigt. Kriterium ist, dass diese Dokumente den Standpunkt des betreffenden

10 EuG Urt. v. 15.09.2016 in der Rechtssache T-796/14 EU:T:2016:483 (Philip Morris ./. Europäische Kommission) und in der Rechtssache T-18/15 EU:T:2016:487 (Philip Morris ./. Kommission).

11 EuGH Urt. v. 21.09.2010 C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P EU:C:2010:541 (Schweeden u.a. ./ API und Kommission).

Organs zu strittigen Fragen erkennen lassen, die in dem angeführten Gerichtsverfahren aufgeworfen wurden.

Hier ist allerdings hinzuzufügen, dass rechtsdogmatisch die Schriftsätze zumindest während der Anhängigkeit des Verfahrens nicht Art. 15 III AEUV unterfallen, die Anwendung der VO (EG) Nr. 1049/2001 somit gar nicht eröffnet ist und sich die Frage nach der Einstiglichkeit der Ausnahmen und, dem nachgeordnet, eines dort möglicherweise bestehenden öffentlichen Interesse, gar nicht stellt.

Im gegenständlichen Verfahren folgte der EuG dem EP, dass die von der Bf. ersuchten Dokumente zwar nicht im Rahmen eines konkreten Gerichtsverfahrens erstellt worden seien, dass aber die Integrität des zwischenzeitlich durch Herrn De Capitani angestrengten Gerichtsverfahrens und die dahingehende Waffengleichheit zwischen den Parteien ernsthaft gefährdet sein könnten, wenn eine Partei einen privilegierten Zugang zu internen Informationen der anderen erhielt, die in engem Zusammenhang mit den rechtlichen Aspekten dieses zum Erlasszeitpunkt anhängigen Verfahrens stünden. Insoweit erinnert der EuG daran, dass der Grundsatz der Waffengleichheit voraussetzt, dass das Organ, von dem der angefochtene Rechtsakt erlassen wurde, in der Lage ist, die Rechtmäßigkeit seines Handelns vor den Gerichten wirksam zu verteidigen. Diese Möglichkeit wäre ernsthaft beeinträchtigt, wenn das betreffende Organ verpflichtet wäre, sich nicht nur im Hinblick auf die von der Klägerin vorgebrachten Klagegründe und Argumente zu verteidigen, sondern auch in Hinblick auf die intern vertretenen Standpunkte zur Rechtmäßigkeit der verschiedenen, im Rahmen der Ausarbeitung des fraglichen Rechtsakts in Betracht gezogenen Optionen.

Der EuG wies dabei das Vorbringen der Bf. hinsichtlich eines angeblichen Begründungsmangels ab und stellte klar, dass die Begründungspflicht ein wesentliches Verfahrenserfordernis ist, das sich von der Frage nach der Richtigkeit der Begründung unterscheidet, die die materielle Rechtmäßigkeit des angefochtenen Rechtsakts betrifft. Da das Vorbringen der Bf. im Rahmen des ersten Teils des ersten Klagegrundes – anders als von dieser vorgebracht – tatsächlich die Frage betrifft, ob die Begründung der angefochtenen Entscheidung zutreffend ist, wurde die Beschwerde hinsichtlich des Vorliegens eines Begründungsmangels abgewiesen.

Damit kommt der EuG zu dem Schluss, dass Bescheid A(2015) 4931 allerdings nicht als ein Dokument mit „intern vertretenen Standpunkten“ eingestuft werden kann, sondern es sich um einen Verwaltungsakt handelt, der den endgültigen Standpunkt des EP enthält: nämlich die Freigabe des durch Herrn de Capitani angeforderten Dokuments teilweise zu verweigern. Da das Parlament im vorliegenden Fall durch die Verbreitung des angeforderten Dokuments in keiner Weise verpflichtet gewesen wäre, sich gegen die intern vertretenen Standpunkte zur Rechtmäßigkeit der verschiedenen, bei der Abfassung des angeforderten Dokuments in Betracht gezogenen Entscheidungen oder gegen die Einschätzungen seiner eigenen Mitarbeiter zu verteidigen, stellt das beantragte Dokument kein Dokument dar, das die Verteidigungsposition des Parlaments und den Grundsatz der Waffengleichheit gefährden könnte. Daher fällt Bescheid A(2015) 4931 nicht in den Anwendungsbereich der in Art. 4 II zweiter Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 genannten Ausnahme, sodass der angefochtene Widerspruchsbescheid

aufzuheben ist, ohne dass die übrigen von der Bf. erhobenen Rügen geprüft werden müssen und dem Europäischen Parlament auch sowohl die eigenen Kosten als auch jene der Bf. auferlegt wurden.

III. EuG Urt. v. 01.09.2021 in der Rechtssache T-517/19

Andrea Homoki ./ .Europäische Kommission

Am 15.03.2019 beantragte die Bf.,¹² eine Aktivistin des ungarischen Vereins Eleven Gyál, gem. VO (EG) Nr. 1049/2001 Zugang zum Abschlussbericht der Untersuchung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung („OLAF“) OF/2015/0034/B4 zur vermeintlich durch geringe Qualität gekennzeichneten und generell unzureichenden Installation von Straßenbeleuchtung durch das Unternehmen Élios Innovatív Zrt im ungarischen Ort Gyál im Jahre 2015. Das Amt hatte seine Untersuchung am 22.12.2017 abgeschlossen und den Abschlussbericht den zuständigen nationalen Behörden mit Empfehlungen für das weitere Vorgehen übermittelt.

Das OLAF lehnte sowohl den Erst- als auch den Zweitantrag ab, da die in Art. 4 II dritter Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme zum Schutz von Untersuchungstätigkeiten der Freigabe des beantragten Dokuments entgegenstehe – insbesondere, da die Rspr. eine allgemeine Vermutung des Nichtzugangs zu Dokumenten im Zusammenhang mit OLAF-Untersuchungen aufgestellt habe. Diese Vermutung gelte sowohl für abgeschlossene als auch für laufende Untersuchungen und erlaube es dem Amt, den Zugang zu dem angeforderten Dokument zu verweigern, ohne eine Einzelprüfung des Dokuments vorzunehmen,¹³ wodurch auch eine teilweise Zugänglichmachung i.S.d. Art. 4 VI VO (EG) Nr. 1049/2001 entfiele. Begründet sei dies durch die Verpflichtung des Amtes, die bei den Untersuchungen erlangten Informationen gem. Art. 339 AEUV und Art. 10 VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013¹⁴ vertraulich zu behandeln. Ferner würde die Offenlegung von Dokumenten im Zusammenhang mit Untersuchungen den Entscheidungsprozess beeinträchtigen und die Strategie, Unabhängigkeit und Zusammenarbeit von OLAF mit Einzelpersonen und nationalen Behörden gefährden. Des Weiteren verwies OLAF noch auf die Anwendbarkeit von Art. 4 II erster Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 zum Schutz der geschäftlichen Interessen der beteiligten natürlichen und juristischen Personen, sowie von Art. 4 I Buchst. b VO (EG) Nr. 1049/2001, da die Bf. keine Notwendigkeit des Zugangs zu den

12 EuG Urt. v. 01.09.2021 in der Rechtssache T-517/19 ECLI:EU:T:2021:529 (Andrea Homoki ./ .Europäische Kommission).

13 EuG Urt. v. 26.04.2016 in der Rechtssache T-221/08 EU:T:2016:242 Rn. 162 (Guido Strack ./ .Europäische Kommission).

14 VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013 v. 11.09.2013 über die Untersuchungen von (OLAF) und zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 1073/1999 und der VO (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. 2013, L 248, S. 1).

in dem angeforderten Dokument enthaltenen personenbezogenen Daten i.S.d. VO (EU) 2018/1725¹⁵ begründet habe.

Schließlich stellte OLAF fest, dass die Bf. nicht nachgewiesen hatte, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse daran bestand, ihr Zugang zu dem angeforderten Dokument zu gewähren – was eine Möglichkeit für die Widerlegung der Einschlägigkeit einer allgemeinen Vermutung darstellt – schließlich würden seine Abschlussberichte die Bf. aufgrund ihres vorläufigen Charakters nicht beschweren, da OLAF nicht befugt ist, Disziplinar-, Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren einzuleiten. Auch könnte eine Berufung auf den Grundsatz der Transparenz keinen Vorrang vor den Gründen haben, die die Verweigerung des Zugangs zu dem angeforderten Dokument rechtfertigen – es sei denn, dass die Berufung auf diesen Grundsatz eine besondere Akutheit aufwiese, die den Verweigerungsgründen für die Zugangsverweigerung vorgehen könnte; dies sei hier aber nicht der Fall.

Die Bf. beantragte, gestützt auf vier Klagegründe, die Nichtigerklärung der Bescheide, wobei sie in der Zugangsverweigerung einen Verstoß gegen Art. 4 II dritter Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 über die Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Auditaktivitäten geltend macht, sofern kein überwiegendes öffentliches Interesse vorliege (erster Klagegrund) sowie gegen Art. 4 II erster Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 in Bezug auf die Ausnahme zum Schutz geschäftlicher Interessen (zweiter Klagegrund) sieht. Der dritte Klagegrund bezieht sich auf einen Verstoß gegen Art. 4 I Buchst. b VO (EG) Nr. 1049/2001 in Bezug auf die Ausnahme zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, da sie in Bezug auf die personenbezogenen Daten der an der Untersuchung beteiligten OLAF-Mitarbeiter der Ansicht ist, dass deren persönliche Daten insofern weitergegeben werden können, als diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Auf Grund des Verwehrens zumindest eines teilweisen Zugangs zu dem ersuchten Dokument, macht die Bf. mit ihrem vierten Klagegrund einen Verstoß gegen Art. 4 VI VO (EG) Nr. 1049/2001 geltend.

In Bezug auf die von OLAF vorgebrachte allgemeine Vermutung trägt die Bf. vor, dass diese den Wesensgehalt ihres Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit gem. Art. 11 GRCh und ihres Rechts auf Zugang zu Dokumenten gem. Art. 42 GRCh beeinträchtige und eine unverhältnismäßige Beschränkung dieser Rechte darstelle. Wenngleich sie anerkennt, dass diese Vermutung eng mit den in Art. 4 II dritter Gedankenstrich und Art. 4 III UAbs. 2 VO (EG) Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen verknüpft ist, ist diese Vermutung gleichwohl nicht gesetzlich vorgesehen und lediglich durch die Praxis des OLAF begründet und von der Rspr. unter Berücksichtigung des Sachverhalts jedes einzelnen Falles gebilligt. Dies würde allerdings Art. 52 I GRCh entgegenstehen, da jede Beschränkung der Ausübung der Grundrechte

¹⁵ VO (EU) 2018/1725 v. 23.10.2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. 2018, L 295, S. 39).

gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte achten müsse. Dazu gehöre, dass unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Beschränkungen nur vorgenommen werden dürften, so sie erforderlich seien und tatsächlich Zielen des Allgemeininteresses entsprächen.

Hinsichtlich der konkreten Inanspruchnahme von Art. 4 II dritter Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 führt die Bf. aus, dass durch ihre Beschränkung auf den Abschlussbericht nicht die Unabhängigkeit der Untersuchungen des OLAF gefährdet würden, da sie nicht die Freigabe der Daten der Mitarbeiter des OLAF und der internen Dokumente des OLAF, die seinen Entscheidungsprozess betrafen, beantragt habe. Ferner könne, entgegen dem Vorbringen des OLAF im Widerspruchsbescheid, die künftige Zusammenarbeit zwischen dem Amt und den nationalen Verwaltungsbehörden nicht beeinträchtigt werden, da kein nationales Verfahren in Bezug auf die fragliche Untersuchung anhängig sei, da die ungarischen Behörden auch das nationale Verfahren beendet hätten und der Entscheidungsprozess somit abgeschlossen und objektiv keine neuen Entscheidungen mehr zu erwarten und dadurch auch eine Einmischung Dritter in Bezug auf die Untersuchung ausgeschlossen seien. Folglich könne der Zweck dieser Untersuchung nicht unterminiert werden.

Nach Ansicht der Bf. bestünde darüber hinaus zum einen im Grundsatz der Transparenz als wichtiger Wert und Grundsatz der Union auch hinsichtlich der in Art. 6 EUV verwiesenen Grundrechte ein überwiegend öffentliches Interesse. Zum anderen führte sie weitere fallbezogene Interessen auf.¹⁶

Den Argumenten der Bf. widersprechend sieht die Europäische Kommission die aus Art. 339 AEUV und Art. 10 VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013¹⁷ und Art. 17 Statut der Beamten¹⁸ hergeleitete allgemeine Vermutung als im Einklang mit Art. 11 GRCh, Art. 15 III AEUV i.V.m. Art. 42 GRCh und Art. 4 VO (EG) Nr. 1049/2001 stehende, rechtmäßige Ausnahme, die für den Schutz des Entscheidungsprozesses des OLAF von grundlegender Bedeutung sei, da der Zugang zu den Untersuchungsakten die volle Unabhängigkeit künftiger Untersuchungen und deren Zweck beeinträchtigen würde. Die Verordnungen (EG) Nr. 1049/2001 und (EU, Euratom) Nr. 883/2013 enthielten keine Bestimmung, die ausdrücklich den Vorrang der einen Verordnung vor der anderen vorsieht, sodass eine Anwendung jeder dieser Verordnungen sicherzustellen sei, die mit der Anwendung der anderen vereinbar ist und somit eine kohärente Anwendung ermöglicht.

16 Abs. 35 ff. des Urteils.

17 VO (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.09.2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. 2013, L 248, S. 1).

18 VO Nr. 31 (EWG) 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft ABl. 1962, P 045, S. 1385 zuletzt geändert durch VO (EU) Nr. 1416/2013 v. 17.12.2013 (ABl. 2013, L 353, S. 1).

Sich auf die anerkannte stRspr. zu allgemeinen Vermutungen hinsichtlich bestimmter Kategorien¹⁹ von Dokumenten berufend, trug die Europäische Kommission weiter vor, dass solche Vermutungen unabhängig davon gelten, ob die Untersuchung noch anhängig oder abgeschlossen sei, sofern das geschützte öffentliche Interesse auch nach Abschluss des Verfahrens gefährdet sein könne und eine Zugänglichmachung Bürger davon abhalten könnte, Informationen über mögliche Betrugsfälle beizusteuern. Hierdurch würden OLAF zukünftig Informationen vorenthalten, die für die Einleitung von Untersuchungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union von Wichtigkeit wären. Angesichts des vorläufigen Charakters der Schlussfolgerungen des OLAF-Berichts würde seine Veröffentlichung nach Ansicht der Kommission zudem dem Ruf und den Rechten der betroffenen Personen, insbesondere der Unschuldsvermutung, schaden.

Schließlich trug die Europäische Kommission vor, dass allgemeine Verweise der Bf. auf größere Transparenz nicht ausreichten, um ein überwiegendes öffentliches Interesse zu begründen; auf die weiteren von der Bf. vorgebrachten Gründe des Bestehens eines überwiegenden öffentlichen Interesses ging weder sie noch das Gericht ein.

Ausgangspunkt für die richterliche Abwägung war, wie von der Bf. vorgebracht, der Wortlaut des Art. 4 II dritter Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001, der den *Schutz des Zwecks* von Inspektions-, Untersuchungs- und Auditaktivitäten vorsieht und somit über den Abschluss der eigentlichen Ermittlungs- oder Inspektionstätigkeiten hinausgehen kann. Würden allerdings noch nicht beschlossene Folgemaßnahmen unter diesen Schutz gestellt, würde die Zugangsverwehrung einem zufälligen, künftigen und möglicherweise weit entfernten Ereignis unterworfen, das von der Schnelligkeit und Sorgfalt der verschiedenen Behörden abhängt.²⁰ Dies steht dem Ziel entgegen, den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten über mögliche Verwaltungsunregelmäßigkeiten zu gewährleisten, um den Bürgern die Möglichkeit zu geben, die Rechtmäßigkeit der Ausübung der öffentlichen Gewalt wirksamer zu kontrollieren. Das Amt ist daher immer dann berechtigt, sich bei einer Zugangsverweigerung auf die allgemeine Vermutung der Beeinträchtigung des Zwecks von Untersuchungs-, Inspektions- und Auditaktivitäten zu berufen, wenn diese Tätigkeit noch anhängig ist oder gerade abgeschlossen wurde, bzw. die zuständigen nationalen Behörden innerhalb einer angemessenen Frist noch nicht über das weitere Vorgehen in Bezug auf den OLAF-Untersuchungsbericht entschieden haben.²¹

Da im vorliegenden Fall das Follow-up-Verfahren zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen war und die ungarischen Behörden nach einer von der Generalstaatsanwaltschaft für die Region der Stadt Pest durchgeföhrten Untersuchung zu dem Schluss gekommen waren, dass kein Verstoß vorlag, war zum Erlasszeitpunkt des Widerspruchsbescheids das nationale gerichtliche Folgeverfahren in Bezug auf das ange-

19 Siehe hierzu die Rspr.-Nachweise in Abs. 52 ff. des Urteils.

20 EuG Urt. v. 06.07.2006 in der Rechtssache T-391/03 und T-70/04, EU:T:2006:190 Rn. 111 (Yves Franchet and Daniel Byk ./ Europäische Kommission).

21 EuG Urt. v. 26.05.2016 in der Rechtssache T-110/15 EU:T:2016:322 (International Management Group ./ Europäische Kommission).

forderte Dokument bereits abgeschlossen; bezüglich eines weiteren kommissioninternen Follow-up-Verfahrens, wie von der Kommission angeführt, wurden keine Beweise vorgelegt.

Somit konnte die Möglichkeit, auf die allgemeine Vermutung der Beeinträchtigung des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten zurückzugreifen, nicht mehr mit der Notwendigkeit gerechtfertigt werden, es den ungarischen – oder EU- – Behörden zu ermöglichen, in Ruhe eine Entscheidung über die Folgemaßnahmen zum Bericht des Amtes zu treffen, oder die Unschuldsvermutung der betroffenen Personen wahren zu müssen.

Das Gericht sah demgemäß in der Berufung auf eine allgemeine Vermutung der Beeinträchtigung des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten eine rechtsfehlerhafte Anwendung des Art. 4 II dritter Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 – womit auf die Argumente der Bf. hinsichtlich eines möglichen Verstoßes gegen Art. 11 und 42 GRCh nicht mehr eingegangen werden musste. Die Europäische Kommission hätte daher das Dokument inhaltlich untersuchen müssen und nach Feststellung der Einschlägigkeit der Ausnahmen unter Art. 4 II erster Gedankenstrich VO (EG) Nr. 1049/2001 zum Schutz der geschäftlichen Interessen der beteiligten natürlichen und juristischen Personen und des Art. 4 I Buchst. b VO (EG) Nr. 1049/2001 zum Schutz personenbezogener Daten für einzelne Elemente des Dokumentes eine teilweise Zugänglichmachung i.S.d. Art. 4 VI VO (EG) Nr. 1049/2001 prüfen müssen.

Daher wurde, ohne dass die anderen von der Bf. vorgebrachten Klagegründe geprüft werden mussten, der angefochtene Widerspruchsbescheid im Hinblick auf den einzigen Grund für die Verweigerung des teilweisen Zugangs zu dem angeforderten Dokument für nichtig erklärt und der Europäischen Kommission die Gesamtkosten auferlegt.

Zusammenfassung: In Fortführung von RuZ 2022, 128 stellt dieser erste Beitrag der Reihe die das EU-sekundärrechtliche Dokumentenzugangsrecht durch VO (EG) Nr. 1049/2001 weiter ausgestaltenden ausgewählten jüngeren Entscheidungen der Gerichte des EuGH und, obwohl nicht bindend, gleichwohl doch die Anwendung prägend, der Europäischen Bürgerbeauftragten, vor.

Summary: In continuation of RuZ 2022, 128, this first article of the series presents select recent decisions concerning Regulation (EC) No. 1049/2001, laying down the EU secondary law right of access to documents, of the Court of Justice of the EU and, although not binding but shaping the application of this Regulation: of the European Ombudsman.



© Timo Knäbe