

# Zugang zu Dokumenten auf EU- Ebene

Jean-Christophe Puffer  
jcpm@curia.europa.eu

37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten  
12. Juni 2019



# Überblick

I. Einführung und Rechtsgrundlagen

II. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten

III. Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz

# I. Einführung und Rechtsgrundlagen

## Primärrecht (Entwicklung)

Vor Vertrag von Maastricht:

Allgemeiner, ungeschriebener Rechtsgrundsatz der  
Transparenz?

Vertrag von Maastricht (1993):

Erklärung Nr. 17 zur Schlussakte

Vertrag von Amsterdam (1999):

Geschriebene Rechtsgrundlage: Art. 255 EG

Vertrag von Lissabon (2009):

Weiterentwicklung: Art. 15 III AEUV, Art. 42 Charta

# Vertrag von Maastricht

Erklärung Nr. 17 zur Schlussakte zum Recht auf Zugang zu Informationen:

Die Konferenz ist der Auffassung, dass die Transparenz des Beschlussverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt. Die Konferenz empfiehlt daher, dass die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen.

# Vertrag von Amsterdam

## Art. 255 EG

- (1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.
- (2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.
- (3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.

# Vertrag von Lissabon

### Art. 15 III AEUV

Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind.

Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Europäischen Parlament und vom Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt.

Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen gewährleisten die Transparenz ihrer Tätigkeit und legen im Einklang mit den in Unterabsatz 2 genannten Verordnungen in ihrer Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten fest.

Dieser Absatz gilt für den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nur dann, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Das Europäische Parlament und der Rat sorgen dafür, dass die Dokumente, die die Gesetzgebungsverfahren betreffen, nach Maßgabe der in Unterabsatz 2 genannten Verordnungen öffentlich zugänglich gemacht werden.

# Gegenüberstellung

	Artikel	Kontext	Verpflichtete
Amsterdam	Art. 255 EG	Gemeinsame Verfahrensvorschriften	EP Rat Kommission
Lissabon	Art. 15 III AEUV Art. 42 Charta	Allgemein geltende Bestimmungen Grundrecht (Bürgerrecht)	Organe Einrichtungen Sonstige Stellen (EuGH, EZB, EIB: nur Verwaltungsaufgaben)



## Ausgestaltung (Entwicklung)

### Nach Vertrag von Maastricht:

- Gemeinsamer Verhaltenskodex (Kommission und Rat)
- Beschlüsse des Rats, der Kommission und des EP (Grundlage: Organisationsgewalt; Urheberregel)

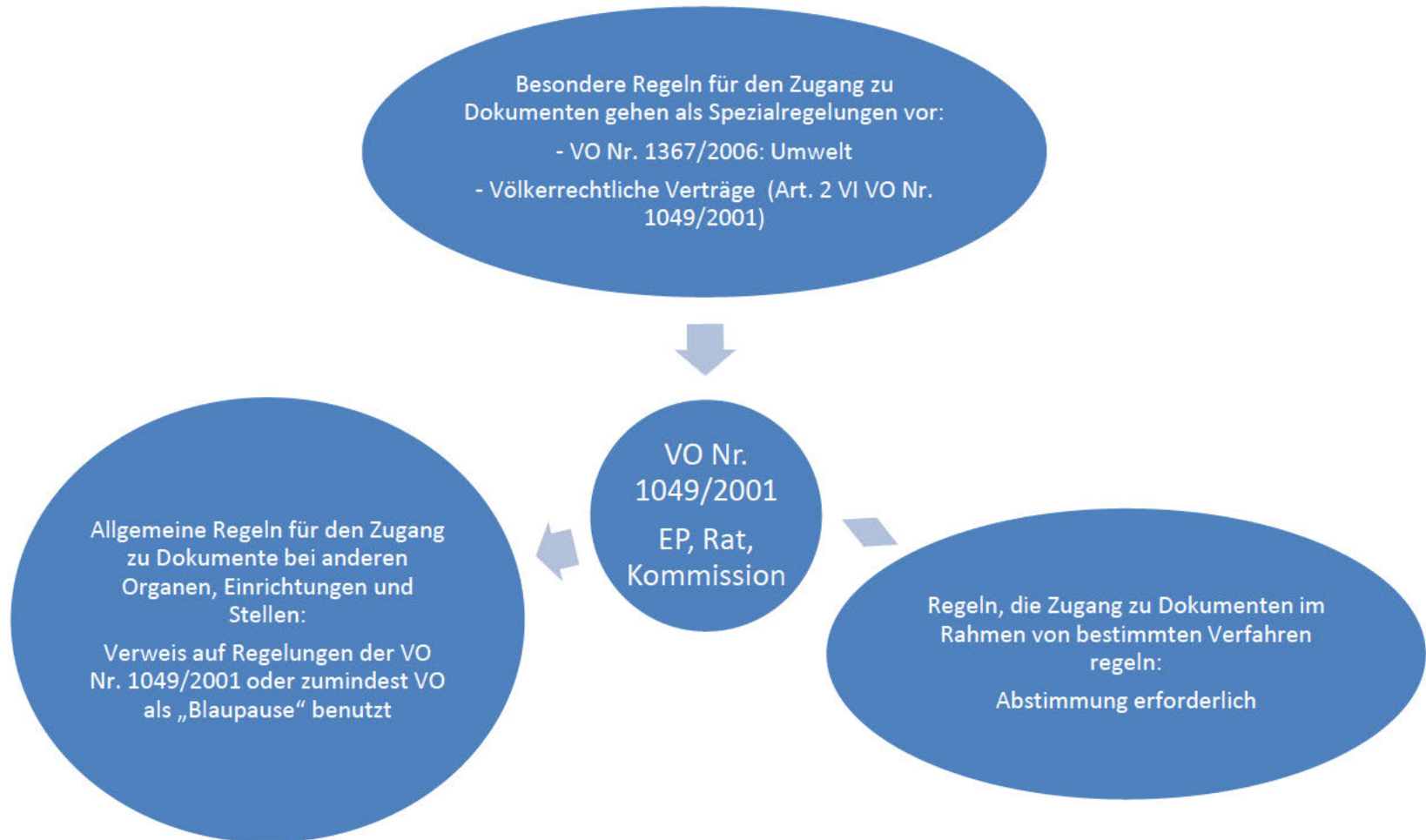
### Nach Vertrag von Amsterdam:

- Verordnung Nr. 1049/2001 (EP, Rat, Kommission)
- Vergleichbare Rechtsakte für andere Organe, Einrichtungen, sonstige Stellen
- Vorschlag Kommission (KOM (2008) 229 endg.)

### Nach Vertrag von Lissabon:

- Vorschlag Kommission (KOM (2011) 137 endg.)

# Verhältnis zu anderen Regeln



## II. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten

## Zwecke der VO Nr. 1049/2001

- Größtmöglicher Zugang zu Dokumenten (Art. 1 Buchst. a VO):
  - Prinzip der Transparenz: Entscheidungen sollen möglichst offen und bürgernah getroffen werden (Art. 1 II EUV)
  - Beteiligung der Bürger an Entscheidungsprozessen (EG 2)
  - Größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung ggü. dem Bürger (EG 2)
  - Stärkung Demokratie/Achtung Grundrechte (EG 2)
- Möglichst einfache Ausübung des Rechts auf Zugang/Förderung einer guten Verwaltungspraxis (Art. 1 Buchst. b und c, sowie Art. 15 VO)

# Recht auf Zugang zu Dokumenten

- Bedeutung:
  - Umkehr des Grundsatzes der Geheimhaltung
  - das Amtsgeheimnis wird der rechtfertigungsbedürftige Ausnahmefall
- Prüfung:
  - A. Anspruch auf Zugang?
  - B. Rechtfertigt eine Ausnahme die Verweigerung?

## A. Anspruch auf Zugang?

1. Anspruchsberechtigter
2. Anspruchsverpflichteter
3. Anspruchsgegenstand

# 1. Anspruchsberechtigter

- Unionsbürger (Art. 2 I VO)
- Jede natürliche oder juristische Person mit Sitz oder Wohnsitz in einem Mitgliedstaat (Art. 2 I VO):
- Ausweitung möglich (Art. 2 II VO)
  - Sitz/Wohnsitzkriterium leicht zu umgehen
  - GO EP, Rat, Kommission: Ausweitung auf alle natürlichen oder juristischen Personen

# 1. Anspruchsberechtigter

- Jedermannsrecht:
  - Mitgliedstaat
  - Beamter
  - etc.
- Unabhängig von:
  - individuellen Interesse
  - Verfahrensbeteiligung



## 2. Anspruchsverpflichteter

- VO Nr. 1049/2001:
  - EP (auch Gremien, Arbeitsgruppen, Ausschüsse)
  - Rat (Ratssekretariat, Ratspräsidentschaft)
  - Kommission
- Andere Rechtsakte:
  - Weitere Organe
  - Einrichtungen
  - sonstige Stellen

### 3. Anspruchsgegenstand

- Dokument (Art. 3 Buchst. a VO)
- Erstellt von Organ/im Besitz des Organs (Art. 2 III VO)
- Tätigkeitsbereich der Union (Art. 2 III VO) und  
Zuständigkeitsbereichs des Organs (Art. 3 Buchst. a VO)
- Bedeutung der Ausnahmeregelungen für Anspruchsgegenstand:
  - bedeutet nicht, dass Dokument nicht erfasst, im Gegenteil  
Umkehrschluss

### 3. Anspruchsgegenstand

- Dokument: Legaldefinition Art. 3 Buchst. a VO
  - Inhalt/Information (Worte, Zahlen, Symbole, Bilder, Filme, Töne)
  - Gespeichert (reproduzierbar, einsehbar)
  - Form des Datenträgers unbeachtlich (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild oder audiovisuelles Material)
  - Größe, Länge, Wichtigkeit, Präsentation unbeachtlich

### 3. Anspruchsgegenstand

- Erstellt von Organ/im Besitz des Organs (Art. 2 III VO)
  - Nicht beschränkt auf Dokumente, deren Urheber das Organ ist
  - Wissen um Existenz/Besitz des Dokuments:
    - Dokumentenregister (Art. 11 VO)
    - Assistenz des Organs (Art. 6 II VO)
  - Nachweise der Existenz/des Besitzes des Dokuments:
    - wenn Organ Existenz/Besitz verneint: widerlegbare Vermutung

### 3. Anspruchsgegenstand

- Unterscheidung zwischen Dokument und Information:
  - Anspruch nur auf Dokument, nicht auf Information als solche
  - keine Pflicht des Organs zur Erstellung der Information aus der VO Nr. 1049/2001 (selbst wenn Verpflichtung des Organs auf Erstellung des Dokuments besteht)
- Datenbanken?

## 3. Anspruchsgegenstand

- Sehr weitgehender Begriff:
  - Dokumente betreffend
    - völkerrechtliche Abkommen (Art. 4 Abs. 1 Buchst. a, 3. Spielstrich VO)
    - Gerichtsverfahren (Art. 4 Abs. 2, 2. Spielstrich VO; Art. 15 III UA 4 AEUV gilt nur direkt für EuGH)
  - Sensible Dokumente (Art. 9 VO)
  - Dokumente von Dritten oder MS (Art. 4 IV und V VO)
  - Interne Dokumente
  - Informelle Dokumente
  - Kopien

## B. Ausnahmen

- Grundsätze
- Typen von Verweigerungsgründen:
  - Absolute Verweigerungsgründe (Art. 4 I VO)
  - Relative Verweigerungsgründe (Art. 4 II und III VO)
  - Ungeschriebene Verweigerungsgründe

# 1. Grundsätze

- Enge Auslegung:
  - Ausnahme zum Grundsatz, wonach größtmöglicher Zugang zu Dokument gewährleistet werden soll
- Organ muss Beeinträchtigung des zu schützenden Interesses darlegen
- Möglichkeit des Teilzugangs (Art. 4 VI VO)
- Zeitliche Begrenzung (Art. 4 VII VO)



# Darlegung der Beeinträchtigung des Interesses

- Organ kann sich auf mehrere Verweigerungsgründe stützen
- Darlegung der Beeinträchtigung des zu schützenden Interesses:
  - Zusammenhang mit Verweigerungsgrund herstellen
  - Darlegung der Beeinträchtigung:
    - grundsätzlich muss Organ in Hinblick auf jedes Dokument darlegen, dass das schützende Interesse im Einzelfall konkret und tatsächlich beeinträchtigt werden würde; rein hypothetische Annahmen reichen nicht aus (was kann vernünftigerweise erwartet werden?)
    - Ausnahmen
  - Begründung darf geschütztes Interesse nicht preisgeben

# Darlegung der Beeinträchtigung des Interesses

- Ausnahmen:
  - Offensichtlich erfasst/nicht erfasst
  - Verweis auf frühere Prüfung, die unverändert gültig ist
  - Widerlegbare Vermutungen (Rechtsprechung)

# Vermutungen

- Herleitung:
  - Existenz bestimmter unionsrechtlicher Sonderregelungen bezüglich des Zugangs zu Dokumenten und Informationen in bestimmten Verfahren
  - Ordnungsgemäßer Ablauf bestimmter Verfahren würde in Frage gestellt
- Folgen:
  - Keine konkrete Darlegung der Beeinträchtigung des zu schützenden Interesses in Hinblick auf jedes Dokument erforderlich
- Vermutung ist widerlegbar

# Vermutungen

- Beispiele:
  - Beihilfeverfahren
  - Fusionskontrolle
  - Wettbewerbsverfahren
  - Öffentliche Auftragsvergabe
  - Vertragsverletzungsverfahren
  - Gerichtsverfahren
- Knüpfen an bestimmte Ausnahmeregelung an

## Möglichkeit des Teilzugangs (Art. 4 VI VO)

- Inhalt eines Dokuments genießt nur teilweisen Schutz:
  - Keine Gesamtverweigerung möglich
  - Zugang ist zu den Teilen des Dokuments zu gewähren, für die keiner der Ausnahmegründe zutrifft
- Kein besonderer Antrag erforderlich
- Konkrete Beurteilung für jedes Dokument, aber Vermutungen anwendbar
- Nur Anspruch auf geschwärzte Dokumente, nicht auf Änderung des Dokuments
- Gesamtverweigerung möglich, wenn durch Schwärzungen unangemessener Verwaltungsaufwand entsteht (ultima ratio)

# Zeitliche Anwendbarkeit (Art. 4 VII VO)

- Verweigerungsgründe gelten nur für den Zeitraum, in dem Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist
- Obergrenze:
  - Zeitraum von 30 Jahren
  - Ausnahmen:
    - Privatsphäre
    - Geschäftliche Interessen
    - Sensible Dokumente
- Nach Verweigerung des Zugangs neuer Antrag möglich

## 2. Verweigerungsgründe

- Ausnahmegründe:
  - Absolute Verweigerungsgründe (Art. 4 I VO)
  - Relative Verweigerungsgründe (Art. 4 II und III VO)
  - Ungeschriebene Verweigerungsgründe

### a. Absolute Verweigerungsgründe

- Prüfung:
  - Stehen Dokumente in Zusammenhang mit einem absoluten Verweigerungsgrund?
  - Darlegung der Beeinträchtigung:
    - Vermutung ODER
    - Darlegung, dass in Hinblick auf jedes Dokument das zu schützende Interesse im Einzelfall konkret und tatsächlich beeinträchtigt würde?
  - Keine weitere Abwägung mit öffentlichem Interesse an Verbreitung (absoluter Grund)
  - Teilzugang möglich?



### a. Absolute Verweigerungsgründe

- Schutz des öffentlichen Interesses in Hinblick auf:
  - Öffentliche Sicherheit
  - Verteidigung und militärische Belange
  - Internationale Beziehungen
  - Finanz-, Währungs- und Wirtschaftspolitik der Union oder eines MS
- Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen

# Schutz der Privatsphäre

- Anwendbarkeit der datenschutzrechtlichen Bestimmungen (VO Nr. 45/2001, VO 2018/1725):
  - Notwendigkeit der Übermittlung:
    - Muss von Antragsteller dargelegt und nachgewiesen werden
    - Keine Ermittlung der Notwendigkeit durch das Organ von Amts wegen
  - Wenn Notwendigkeit nachgewiesen: Beeinträchtigung der berechtigten Interessen der betroffenen Person prüfen
- Keine weitere Abwägung im Rahmen der VO 1049/2001 (absoluter Ausnahmegrund)

### b. Relative Ausnahmegründe

- Prüfung:
  - Stehen Dokumente in Zusammenhang mit einem relativen Ausnahmegrund?
  - Darlegung der Beeinträchtigung:
    - Vermutung ODER
    - Darlegung, dass in Hinblick auf jedes Dokument das zu schützende Interesse im Einzelfall konkret und tatsächlich beeinträchtigt würde?
  - Abwägung: überwiegendes öffentliches Interesse
  - Teilzugang möglich?

### b. Relative Ausnahmegründe

- Schutz von
  - geschäftliche Interessen
  - Gerichtsverfahren
  - Rechtsberatung
  - Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten (Art. 4 II VO)
- Schutz von internen Beratungen (Art. 4 III VO)

# Überwiegendes öffentliches Interesse

- Nicht allein Partikularinteresse
- Je näher am Gesetzgebungsverfahren, desto höher das öffentliche Interesse
- Umwelt: Vorgaben der VO Nr. 1367/2006
- Berücksichtigung weiterer Pflichten zur Offenlegung von Informationen

# Geschäftliche Interessen (Art. 4 II, 1. SS)

- Beispiele für Vermutungen:
  - Fusionskontrolle (Verfahrensakte: anhängige und abgeschlossene Verfahren)
  - Wettbewerbsrechtliche Verfahren (Verfahrensakte: anhängige und abgeschlossene Verfahren)
  - Öffentliche Aufträge (Angebote der Bieter)

# Überwiegendes öffentliches Interesse

- Beispiel: Zugang zur Verfahrensakte in Wettbewerbsverfahren:
  - Überwiegendes Interesse aufgrund der Verbesserung der Möglichkeit von Schadensersatzklagen?
    - Nicht nur Partikularinteresse, da Durchsetzungskraft der Wettbewerbsregeln verstärken kann
  - Aber: Kommission muss ohnehin Informationen zur Verfügung stellen; Nachweis, dass Informationen aus Verfahrensakte erforderlich sind

# Schutz von Gerichtsverfahren

- **Schriftsätze und verfahrensbezogene Korrespondenz:**
  - **Anhängiges Verfahren: Vermutung:**
    - Gerichtverfahren ausgenommen (Art. 15 Abs. 3 UA 4 VO)
    - Besonderes Verfahren: Satzung und VerfOen mit eingeschränkter Öffentlichkeit (mdl. Verhandlung)
    - Waffengleichheit
  - **Abgeschlossenes Verfahren: Keine Vermutung**



# Schutz von Rechtsberatung

- Interesse daran, unabhängige, objektive und vollständige Rechtsgutachten zu erhalten
- Grundsatz: Zugang:
  - Öffentliches Interesse an Verbreitung besonders hoch, wenn Rechtsgutachten zu Gesetzgebungsverfahren
- Ausnahme: Zusammenhang mit einer Rechtsstreitigkeit

# Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten

- Vermutungen:
  - Fusionskontrolle (während des Verfahrens und später)
  - Wettbewerbsrechtliche Verfahren (während des Verfahrens und später)
  - Beihilfe (während des Verfahrens und später)
  - Vertragsverletzungsverfahren (Vorverfahren, während Vertragsverletzungsverfahrens, nicht danach)

# Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten

- Kann auch nach Abschluss des Verfahrens Schutz verdienen:
  - Gerichtsverfahren, wenn sich daran eine weitere Untersuchungstätigkeit anschließen kann
  - wenn Besonderheiten des Verfahrens dies rechtfertigen (Beihilfen, Fusionskontrolle, Kartellrecht)

# Schutz von internen Beratungen (Art. 4 III VO)

- Dokumente
  - noch keinen Beschluss gefasst (UA 1): alle Dokumente für internen Gebrauch (space to think)
  - bereits Beschluss gefasst (UA 2): Stellungnahmen zum internen Gebrauch (Beratungen/Vorgespräche)
- Ernstliche Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses
- Überwiegendes öffentliches Interesse an Verbreitung

# Schutz von internen Beratungen (Art. 4 III VO)

- Vermutungen:
  - bereits Beschluss gefasst (UA 2):
    - Wenn Gerichtsverfahren gegen Beschluss anhängig und Organ je nach Ausgang des Gerichtsverfahren neu entscheiden muss
    - Ansonsten: grundsätzlich Zugang

### c. Ungeschriebene Ausnahmegründe

- Liste grundsätzlich abschließend
- Bei unzumutbarem Verwaltungsaufwand?
  - In VO angelegt (Art. 6 III VO)
  - Bemühungen von Seiten des Organs
  - Ultima ratio

## C. Begleitende Verpflichtungen

- Führung eines Dokumentenregisters (Art. 11 VO):
  - Einrichten, Zugänglichmachen, Recherche
  - Inhalt des Registers darf Ausnahmegründe nicht in Frage stellen (Art. 11 II 2 VO)
  - Sensible Dokumente werden nur mit Zustimmung des Urhebers ins Register eingetragen (Art. 9 III VO)
- Durchführungsmaßnahmen in den GO (Art. 15 III UA 3 AEUV, Art. 18 VO)
- Informationspflicht/Unterstützungspflicht (Art. 6 II, IV VO)
- Information der Öffentlichkeit über Rechte (Art. 14 VO)
- Jährliche Berichte (Art. 17 VO)

# III. Verwaltungsverfahren und Rechtsbehelfe



# Veröffentlichung und Zugang

- Veröffentlichung im Amtsblatt (Art. 13 VO)
- Direkter Zugang (Art. 12 VO):
  - Dokumente im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens (Art. 12 II VO)
  - Weitere Dokumente (Art. 12 I, III VO):
    - Register
    - Elektronische Form
- Zugang auf Antrag (Art. 6 bis 8 VO)

## Veröffentlichung auf Antrag

- Möglichst einfache Ausübung des Zugangsrechts/gute Verwaltungspraxis (Art. 1 Buchst. b und c, Art. 15 VO)
- Zweistufiges Verwaltungsverfahren:
  - Erstantrag (Art. 6, 7 VO)
  - Bei Ablehnung/Teilablehnung: Zweitantrag zur Überprüfung des Standpunktes (Art. 6, 8 VO)
- Besonderheiten in bestimmten Verfahren
- Zugangsgewährung

### a. Einreichung des Erstantrags

- Schriftlich, auch elektronisch (Art. 6 I 1 VO)
- Amtssprache (Art. 6 I 1 VO)
- Hinreichend präzise (Art. 6 I 1, II VO)
- Grundsätzlich keine Begründung (Art. 6 I 2 VO)

## Hinreichend präzise

- Organ muss Dokument ermitteln können
- Wenn nicht:
  - Aufforderung des Organs (Art. 6 II VO)
  - Hilfestellung des Organs (Art. 6 II VO)

# Grundsätzlich keine Begründung

- Grundsatz: Keine Begründung (Art. 6 I 2 VO)
  - Jedermannsrecht: Individuelles Interesse muss nicht dargelegt werden
  - überwiegendes öffentliche Interessens an Verbreitung muss nicht dargelegt werden
- Ausnahmen:
  - Schutz der Privatsphäre (Art. 4 I Buchst. b VO): Verweis auf datenschutzrechtliche Regeln, die Darlegung der Notwendig der Offenlegung erfordern

## b. Behandlung des Erstantrags

- Unverzögliche Bearbeitung (Art. 7 I 1 VO)
- Zusendung von Empfangsbestätigung (Art. 7 I 2 VO)
- Informelle Beratung bei großem Umfang (Art. 6 III VO)
- Grundsätzliche Frist von 15 Arbeitstagen für Entscheidung (Art. 7 I 3 VO)
- Begründete Entscheidung
- Rechtsbehelfsbelehrung (Art. 7 I 3 VO)

# Informelle Beratung

- Sehr umfangreiches Dokument/sehr große Zahl von Dokumenten
- Informelle Beratung:
  - angemessene Lösung finden, die Interessen des Antragstellers und Interesse an einer ordnungsmäßigen Verwaltung zum Ausgleich bringen
  - Beratung über Gegenstand des Antrags, nicht über Fristen:  
Sonderregelung Art. 7 III VO

# Verlängerung der Frist

- Ausnahmefall: sehr umfangreiches Dokument/sehr große Zahl von Dokumenten
- Vorabinformierung des Antragstellers
- Ausführliche Begründung
- Verlängerung um weitere 15 Arbeitstage
- Nur eine Fristverlängerung möglich



# Begründete Entscheidung

- Ausdrücklich (Art. 7 I 3 VO):
  - Gewährung des Zugangs
  - Ablehnung des Antrags
  - Teilablehnung des Antrags
- Fiktion der Ablehnung (7 IV VO):
  - Keine Antwort innerhalb der Frist
  - Ausnahme: Antrag war nicht hinreichende präzise, Organ hat Unterstützung angeboten und Antragsteller hat nicht reagiert

# Rechtsbehelfsbelehrung

- bei Ablehnung
- bei Teilablehnung
- bei Fiktion der Ablehnung:
  - Rechtsbehelfsbelehrung fehlt
  - Antragsteller muss keinen Zweitantrag einlegen, direkte Klage gegen Fiktion der Ablehnung möglich

### a. Einreichung des Zweitantrags

- Frist von 15 Arbeitstagen nach Antwort (Art. 7 II VO)
- Schriftlich, auch elektronisch (Art. 6 I 1 VO)
- Amtssprache (Art. 6 I 1 VO)

### b. Behandlung des Zweitantrags

- Unverzögliche Bearbeitung (Art. 8 I 1 VO)
- Grundsätzliche Frist von 15 Arbeitstagen für Entscheidung (Art. 8 I 2 VO)
- Begründete Entscheidung (Art. 8 I 2 VO)
- Rechtsbehelfsbelehrung (Art. 8 I 3 VO)

## Verlängerung der Frist

- Ausnahmefall: sehr umfangreiches Dokument/sehr große Zahl von Dokumenten
- Vorabinformierung des Antragstellers
- Ausführliche Begründung
- Verlängerung um weitere 15 Arbeitstage
- Nur eine Fristverlängerung möglich

## Begründete Entscheidung

- Ausdrücklich (Art. 8 I 2 VO):
  - Gewährung des Zugangs
  - Ablehnung des Antrags
  - Teilablehnung des Antrags
- Fiktion der Ablehnung (8 III VO):
  - Keine Antwort innerhalb der Frist

# Rechtsbehelfsbelehrung

- Notwendigkeit einer Rechtsbehelfsbelehrung:
  - bei Ablehnung
  - bei Teilablehnung
  - bei Fiktion der Ablehnung
- Rechtsbehelfe:
  - Klage vor dem Unionsrichter (Art. 263 AEUV)
  - Beschwerde beim Bürgerbeauftragten (Art. 228 AEUV)

„Nachreichen“ eines ausdrücklichen  
Beschlusses nach einem stillschweigendem  
Beschluss ?



## „Nachreichen“ eines ausdrücklichen Beschlusses nach stillschweigendem Beschluss

- Möglich
  - im Interesse des Antragstellers
- Klage gegen stillschweigenden Beschluss erledigt
- Neue Klage/Ausweitung der Klage

## Besonderheiten im Verfahren

- Dokumente Dritter (Art. 4 V VO)
- Dokumente der MS ( Art. 4 VI VO)
- Sensible Dokumente (Art. 9 VO)

## a. Dokumente Dritter (Art. 4 IV VO)

- Dokumente Dritter:
  - Keine Urheberregel
  - Dritter: legaldefiniert: Art. 3 Buchst. b VO
- Verfahrensregel:
  - Grundsätzlich muss Organ Dritten konsultieren zur Einschlägigkeit der Ausnahmeregelungen (Treuhänderrolle des Organs)
  - Ausnahme: offensichtlicher Fall
- Beurteilungskompetenz verbleibt bei Organ:
  - Keine Bindung an Antwort des Dritten

## b. Dokumente der MS (Art. 4 V VO)

- Dokumente, die aus MS stammen:
  - Herkunft entscheidend, auch von Dritten erstellte Dokumente
- Vorgaben?

## b. Dokumente der MS (Art. 4 V VO)

- Organ muss loyalen Dialog initiieren:
  - MS muss Möglichkeit haben, zu intervenieren
- Mehr als Konsultationsrecht:
  - Organ kann nicht ohne weiteres über fehlende Zustimmung hinweggehen
- Kein allgemeines und unbedingtes Vetorecht:
  - Beschluss des Organs auf Grundlage der VO
  - Kein freies Ermessen der MS
- Entscheidung des Organs mit Beteiligung des MS
  - MS muss Widerspruch auf Ausnahmeregeln stützen
  - Wenn unzureichend begründeter Widerspruch: Organ kann Zugang gewähren, wenn es der Auffassung ist, dass keine Ausnahmeregründe vorliegen
  - Keine vertiefte Prüfung des Organs
- Rechtsschutz ist gewahrt

## c. Sensible Dokumente (Art. 9, Art 2 V VO)

- Sensible Dokumente: Legaldefinition (Art. 9 I VO):
  - stammen von EU/MS/Drittstaaten/IO
  - als TOP SECRET/SECRET/CONFIDENTIAL eingestuft
  - Insbesondere öffentliche Sicherheit, Verteidigung, militärische Belange
- Einschränkung des Registers (Art. 9 II 2 VO):
  - Existenz, Identität und Inhalt kann geheim gehalten werden
- Clearance der Bearbeiter (Art. 9 II 1 VO)
- Aufführung im Register und Freigabe nur mit Zustimmung des Urhebers (Art. 9 III VO)
- Begründung über Verweigerung des Zugangs darf Interesse nach Art. 4 VO nicht beeinträchtigen

# Exkurs: Vorgaben an MS

- Situation:
  - Antrag auf Zugang zu Dokumenten der EU/sensiblen Dokumenten bei MS
- Richtet sich grundsätzlich nach den mitgliedstaatlichen Bestimmungen
- Unionsrechtliche Mindestvorgaben:
  - Dokumente der EU (Art. 5 VO): nur Konsultation, allerdings Unionstreue, kein Unterlaufen der Ziele der VO Nr. 1049/2001
  - Sensible Dokumente (Art. 9 V VO)

## Zugang im Anschluss an einen Antrag

- Bereitstellen einer (elektronischen) Kopie (Art. 10 I VO) :
  - weniger als 20 Seiten: kostenlos (Art. 10 I 2-4)
- Einsichtnahme vor Ort (Art. 10 I VO)
- Direkter Zugang (Art. 10 II VO): Hinweis



## B. Rechtsbehelfe

- Klage vor dem Unionsrichter
- Beschwerde beim Bürgerbeauftragten

# 1. Klage vor dem Unionsrichter

- Klage des Antragstellers
- Klage eines Dritten wegen Verletzung seiner Rechte durch Zugang zum Dokument

## a. Klage des Antragstellers

- Verfahrensart: Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV)
  - Keine Untätigkeitsklage, da mit Fristablauf Fiktion eines Ablehnungsbeschlusses
- Klagegegenstand
  - (Teil-Ablehnung) des Zweitanspruchs
  - (Teil-Ablehnung) des Erstantrags nur bei unterbliebener Rechtsbehelfsbelehrung

## a. Klage des Antragstellers

- Rolle des Unionsrichters:
  - Rechtmäßigkeitskontrolle des Ablehnungsbeschlusses
  - Setzt sich nicht an Stelle des Organs, gewährt nicht Zugang zum Dokument
  - Bei Aufhebung muss Organ Konsequenzen aus dem Urteil ziehen
- Kontrolle durch Unionsrichter:
  - Bei Ermessen (umfasst auch Beurteilungsspielraum): eingeschränkte Kontrolle
  - Auch wenn Ausnahmeregeln eng auszulegen, dennoch unbestimmte Rechtsbegriffe
  - Eingeschränkte Kontrolle: Einhaltung der Verfahrensregeln, Beachtung der Begründungsverpflichtung, keine offensichtlichen Ermessensfehler

# Begründungsverpflichtung

- Formale Verpflichtung:
  - Liegt eine Begründung vor, die dem Antragsteller ermöglicht, seine Rechte wahrzunehmen, und dem Unionsrichter, die Rechtmäßigkeit nachzuprüfen?
  - Keine Verletzung der Begründungsverpflichtung, nur weil Begründung inhaltlich unrichtig ist
- Beispiele:
  - Bei Fiktion der Ablehnung: Keinerlei Begründung
  - Allein Nennung der Ausnahmegründe genügt nicht

## Inhaltliche Kontrolle

- Ermessensfehler
- Kein Nachschieben von Gründen im Rahmen des Verfahrens vor dem Unionsrichter möglich
  - Allerdings möglich, in der Ablehnung des Zweitantrags neue Ablehnungsgründe nachzuschieben

## In-camera-Verfahren

- Wenn Unionsrichter in concreto beurteilen muss, ob eine Ausnahme einschlägig ist, kann es notwendig sein, den Inhalt des Dokuments zu kennen
- Kläger darf den Inhalt des Dokuments allerdings nicht erfahren
- Art. 104 VerfO Gericht:
  - Dokument wird Kläger nicht bekannt gegeben

## b. Klage eines Dritten

- Gegenstand: Beschluss, den Zugang zu gewähren
- Verfahrensart:
  - Soweit Organ bereit ist, Zugang erst zu gewähren, wenn gerichtliches Verfahren abgeschlossen: Nichtigkeitsklage: Art. 263 AEUV
  - Ansonsten: einstweiliger Rechtsschutz (Klage im Hauptsacheverfahren hat keinen Suspensiveffekt)



## 2. Beschwerde beim Bürgerbeauftragten

- Art. 228 AEUV
- Bürgerbeauftragter gibt Empfehlung ab