

ZUGANGSRECHT

Timo Knäbe*

Supranationale Informationsfreiheitsregime auf Europäischer Ebene – Eine Einführung

– Teil 1 – Regelungen der EU –

„Letzten Endes geht es um Kommunikation, denn die schönste Sammlung bleibt doch nutzlos, wenn sie keiner ansieht und niemand über sie spricht“ – Mit diesem Satz beschreibt die RuZ eine Hauptzielrichtung der Informationsfreiheit: die Kommunikation.¹ Doch wie diese Kommunikation, vor allem zwischen dem Staat und seinen Bürgern, zum Beispiel hinsichtlich des weitgefassten Begriffs staatlicher Archive, konkret zu verlaufen hat, wird bereits seit Anbeginn der Staatswerdung diskutiert. So brachte der griechische Redner und Politiker Aeschines im Rahmen eines gerichtlich ausgetragenen Verfassungstreites und beziehungsweise auf Staatsdokumente des Metroon, gleichzeitig Tempel für das Heiligtum der Göttermutter und eine Art athenisches Staatsarchiv, im Jahre 330 vor unserer Zeitrechnung vor:

„Eine gute Sache, meine Athener Mitbürger, ist die Bewahrung der öffentlichen Aufzeichnungen. Denn Aufzeichnungen ändern sich nicht, und sie wechseln nicht die Seiten mit Verrätern, aber sie geben euch Menschen die Möglichkeit, wann immer ihr wollt, zu wissen, welche Menschen, die einst böse waren, durch irgendeine Veränderung nun behaupten, gut zu sein.“ (Übersetzung aus dem Englischen durch den Autor).²

Und es ist die Frage des „wann immer ihr wollt“, quasi die „reaktive“ Kommunikation des Staates – bzw. supranationaler Einrichtungen, die auf die europäische Ebene ausstrahlen – in Erwiderung auf Zugangsgesuche von Bürgern, die den Gegenstand dieses Beitrags bildet.

* Der Autor ist Teamleader und Senior Legal Officer bei einem Organ der Europäischen Union, und trägt für die wiedergegebenen Standpunkte und Ansichten die alleinige Verantwortung. Diese entsprechen nicht notwendigerweise jenen der Organe der EU und entfalten keine Bindungswirkung gegenüber diesen oder Drittstaaten. ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0002-7973-2022>.

1 Siehe zur Kommunikation im Zeitalter der Elektronik: *Dutton*, Lessons from Public and Nonprofit Services, in: *Williams/Patrick*, The People's Right to Know, 1994, S. 105, 107 f.

2 *Sickinger*, Public Records and Archives in Classical Athens, 1999, S. 1.

Die wohl ausgeprägteste supranationale Informationsfreiheitsregelung stellt jene der EU dar, die sowohl die Mitgliedstaaten als auch nahezu alle Organe, Agenturen, Institutionen und Einrichtungen der EU (im Folgenden „Organe“) bindet – die EU ist damit die einzige supranationale Organisation, die sich selbst einem solchen Regelwerk unterwarf.³ In gewisser Weise das athenische Demokratieverständnis widerspiegelnd fasst ErwG. 2 VO (EG) Nr. 1049/ 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission⁴ („VO (EG) Nr. 1049/2001“) zusammen:

„Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei.“

I. Begrifflichkeiten

Dieser Beitrag beschränkt sich auf die Frage des „Dokumentenzugangs“ in Reaktion auf Dokumentenanfragen der Öffentlichkeit und somit einen Teilbereich der supranationalen Regelwerke, die oftmals die Begriffe Transparenz – Informationsfreiheit – Dokumentenzugang synonym verwenden.⁵ Unter Transparenz(gesetzen) wird hingegen die gesamte sowohl pro-aktive als auch reaktive Zugänglichmachung gefasst, was also über diesen Rahmen dieses Artikels hinausgeht.⁶

Zurück also zur Informationsfreiheit im Sinne von einem Zugang zu Dokumenten, basierend auf einem Auskunftersuchen: Obschon dieser Dokumentenzugang gleichsam den Zugang zu Informationen beinhaltet, die in Dokumenten manifestiert sind, so ist ersterer – vor allem auf EU-Ebene – von einem Recht, Informationen zu erhalten, zu unterscheiden. Wenngleich seit 1997 primärrechtlich durch Art. 255 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft⁷ normiert, war die Judikatur des EuGH⁸ seit den 1990er Jahren für die Unterscheidung zwischen einer generellen Informations-

3 *Darbishire*, Ten challenges for the right to information in the age of mega leaks, in: *McGonagle/Donders*, The United Nations and Freedom of Expression and Information, 2015, S. 289 f.

4 ABl. 2001 L 145, 43.

5 Auch das U.S.-amerikanische Recht scheint diese Begriffe nicht zu unterscheiden, wenngleich eigentlich der Dokumentenzugang gemeint ist: *Regalia Scholarly Works* 2015, 89 (96).

6 Eingehender zu dieser Thematik: *Mehrpouya/Djelic*, Transparency: From Enlightenment to Neoliberalism or When a Norm of Liberation Becomes a Tool of Governing, HEC Paris Research Paper No. ACC-2014–1059, 01.09.2014, S. 15, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2499402, zuletzt abgerufen am 04.11.2022; *Driessen*, Transparency in EU Institutional Law. A Practitioners Handbook, 2012, S. 4; *Rossi/Vinagre e Silva*, Public Access to Documents in the EU, 2017, S. 2.

7 Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft von 1997 (ABl. 1997 C 340, 173).

8 Soweit nicht näher bezeichnet, bezieht sich EuGH bzw. EuG sowohl auf das erstinstanzliche als auch das zweitinstanzliche Gericht des Europäischen Gerichtshofs.

freiheit – somit einem Recht auf Beantwortung jeglichen Auskunftersuchens – und dem Zugang zu in Dokumenten enthaltenen Informationen – einer Informationsfreiheit im engeren Sinne – letztlich entscheidend.⁹

II. EU-Primärrecht

Allerdings musste der EuG noch im Jahre 2015 hinsichtlich des Zugangs zu Datenbanken die allgemeingültigen Prinzipien zur Unterscheidung zwischen Information und Dokument erneut klarstellen:

„52 Des Weiteren bedeutet nach Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 ein ‚Dokument‘ im Sinne dieser Verordnung: ‚Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen‘, an das sich der Zugangsantrag richtet.

53 Unbeschadet dieser weitgefassten Definition, die insbesondere keine Beschränkung hinsichtlich der Form des Datenträgers für den fraglichen Inhalt enthält, muss nach ständiger Rechtsprechung bei der Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 die Unterscheidung zwischen dem Begriff des Dokuments und dem der Information beibehalten werden.

54 Eine Information unterscheidet sich nämlich insbesondere dadurch von einem Dokument, dass sie als eine Angabe definiert wird, die u. a. in einem oder mehreren Dokumenten enthalten sein kann. Insoweit kann aus dem Umstand, dass das Recht auf Zugang zu einer Information im eigentlichen Sinne in keiner der Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelt ist, nicht gefolgert werden, dass das Recht der Öffentlichkeit aus Art. 2 Abs. 1 der Verordnung auf Zugang zu einem Dokument der Kommission bedeutet, dass diese auf jedes Auskunftersuchen eines Einzelnen antworten müsste (vgl. entsprechend Beschluss vom 27. Oktober 1999, Meyer/Kommission, T-106/99, Slg, EU:T:1999:272, Rn. 35 und 36, und Urteil vom 25. April 2007, WWF European Policy Programme/Rat, T-264/04, Slg, EU:T:2007:114, Rn. 76).¹⁰

Diese Entscheidung macht zum einen erneut die rechtsdogmatische Herleitung der Informationsfreiheit im engeren Sinne, d.h. der Zugang zu Dokumenten, vom Primärrecht deutlich. Die angeführte VO (EG) Nr. 1049/ 2001 datiert zwar weit vor die heutigen Verträge der EU, wird heute aber sowohl auf Art. 15 III UAbs. 2 AEUV¹¹ sowie als auf Art. 42 Charta der Grundrechte der EU¹² („GRCh“) basierend angesehen. Der

9 EuG ECLI:EU:T:1999:272 Rn. 36 – Karl L. Meyer./Kommission der Europäischen Gemeinschaften (T-106/99).

10 EuG ECLI:EU:T:2015:448 – Rainer Typke./Europäische Kommission (T-214/13).

11 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. 2012 C 326, 47).

12 ABl. 2012 C 326, 391.

Verweis in Erwg. 2 VO (EG) Nr. 1049/ 2001 auf die im Jahre 2001 noch nicht in Kraft getretene GRCh ist dabei in der deutschen Sprachfassung¹³ der Verordnung mit dem Begriff der „Transparenz“ verknüpft, wobei hier allerdings auf Grund des engen Regelungsgehalts der VO (EG) Nr. 1049/ 2001 – die reaktive Kommunikation – nicht von einer Transparenz im oben besprochen Sinne auszugehen ist, sondern eher von der in der englischen Sprachfassung verwendeten „Openness“, das heißt der generellen Zugänglichkeit aller Dokumente der Organe, wie sie auch Art. 15 I AEUV verwendet.

Des Weiteren zeigt sich im Verweis auf Art. 3 Buchst. a VO (EG) Nr. 1049/ 2001 die Zukunftsgerichtetheit der mehr als zwanzigjährigen Verordnung: Der weite Dokumentenbegriff ermöglicht es bis heute, sämtliche – sowohl in hard- als auch softcopies – manifestierten Informationen unter diesen zu subsumieren.¹⁴ Diese Zeitgemäßheit der Verordnung wurde zuletzt durch die Kontroverse um die Dokumenteneigenschaft von Textnachrichten, die die Präsidentin der Europäischen Kommission, von der Leyen, über Monate mit den CEO von Pfizer im Zuge der Vertragsverhandlungen zur Sicherung des Covid-19-Vaccazines für die Mitgliedstaaten austauschte¹⁵ („Pfizer-Textnachrichten“), eher bestätigt als hinterfragt.¹⁶

III. Historisch-Dogmatischer Abriss

Die Genese des Dokumentenzugangsrahmenwerks innerhalb der EU war natürlich nicht losgelöst von internationalen Entwicklungen und so brachte – lange nach der Antike – letztlich das Zeitalter der Aufklärung ein neues Verständnis des Verhältnisses des Staates zu seinen Bürgern und für die nach wie vor aktuelle Frage nach einer „größere[n] Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System“, wie es Erwg. 2 VO (EG) Nr. 1049/2001 ausdrückt. Als Jahr Null für „Openness and Transparency“ in Europa gilt dabei 1766,¹⁷ in

13 Auch die französische Sprachfassung verwendet „transparence“.

14 Siehe eingehend dazu *Mendes*, The Principle of Transparency and Access to Documents in the EU: for what, for whom, and of what?, University of Luxembourg, Law Working Paper No. 2020-004, S. 9, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3557795, zuletzt abgerufen am 25.11.2022.

15 The New York Times, The E.U. seals a deal with Pfizer to speed up vaccinations, 28.04.2021 und ergänzt am 15.09.2021, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2021/04/28/world/the-eu-seals-a-deal-with-pfizer-to-speed-up-vaccinations.html>, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.

16 Europäische Bürgerbeauftragte, Empfehlung zur Weigerung der Europäischen Kommission, der Öffentlichkeit Zugang zu Textnachrichten zu gewähren, die zwischen der Kommissionspräsidentin und dem Geschäftsführer eines Pharmaunternehmens über den Erwerb eines COVID-19-Impfstoffs ausgetauscht wurden (Fall 316/2021/MIG), 12.07.2022, abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/de/151678>, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.

17 *Garin*, Le droit d'accès aux documents: en quête d'un nouveau droit fondamental dans l'Union européenne, 2017, S. 106.

dem Schweden das Gesetz über die Pressefreiheit verabschiedete,¹⁸ welches nunmehr konstituierendes Element der schwedischen Verfassung ist. Das Gesetz über die Pressefreiheit enthält neben der Meinungsfreiheit einen dezidierten Grundsatz des öffentlichen Zugangs zu amtlichen Dokumenten, wonach jeder das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat – wobei ein Antragsteller weder den Namen zu nennen hat, noch prinzipiell Gründe zur Verwendung des Dokuments zu nennen sind.¹⁹ Es ist daher kein Zufall, dass sich die grundlegenden Wesensmerkmale des Gesetzes über die Pressefreiheit in der VO (EG) Nr. 1049/ 2001 wiederfinden – war es doch die schwedische Ratspräsidentschaft, die kurz vor ihrem Abschluss in der ersten Hälfte des Jahres 2001 dieses für sie primäre Ziel ihres Vorsitzes erreichte.²⁰

Diese Entwicklungen auf EU-Ebene sind aber auch im weiteren globalen Rahmen internationaler Entwicklungen zu sehen: So war nach der Zäsur des zweiten Weltkrieges, auch hervorgerufen durch geheime Absprachen und nichtveröffentlichte Protokolle, bereits ein Umdenken hinsichtlich der Verantwortung des Staates gegenüber seinen Bürgern eingetreten. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen („UNGA“) ging sogar noch weiter und stellte 1946 fest:

„Die Informationsfreiheit ist ein grundlegendes Menschenrecht und Maßstab für alle Freiheiten, zu denen sich die Vereinten Nationen bekennen.

Die Informationsfreiheit beinhaltet das Recht, überall und jederzeit Nachrichten zu sammeln, zu übermitteln und zu veröffentlichen. Als solche ist sie ein wesentlicher Faktor bei allen ernstlichen Bemühungen, den Frieden und den Fortschritt in der Welt zu fördern.“ (Übersetzung aus dem Englischen durch den Autor).²¹

Während diese Deklaration der UNGA rechtlich nicht bindend ist, so ist an diesem Punkt auf Art. 19 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte²² zu verweisen, der das Recht beinhaltet, „über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten“, wodurch sich allerdings 1948 noch kein Recht auf in Dokumenten beinhalteten Informationen, wie wir es heute verstehen, herauskristallisierte.²³ Auch sieht Art. 19 II Internationaler

18 Swedish Institute, Free speech, free press and overall openness and transparency are key to Swedish society, 2021, abrufbar unter: <https://sweden.se/life/democracy/openness-in-sweden>, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.

19 Schwedischer Reichstag, The Constitution, 14.03.2022.

20 Mit einem tabellarischen Überblick, inklusive der Revisionsversuche bis zum Jahre 2008: Hillebrandt, Living transparency: The development of access to documents in the Council of the EU and its democratic implications, 2017, S. 12.

21 UNGA, Calling of an International Conference on Freedom of Information, A/RES/59(I), 14.12.1946, abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/PDF/NR003310.pdf?OpenElement>, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.

22 UN Doc A/810 at 71 (1948).

23 UNESCO, Massive Open Online Course: Access to Information Laws and Policies and their Implementation, 2022, abrufbar unter: <https://unesco-ati-mooc.thinkific.com/courses/unesco-massive-open-online-course-access-to-information-laws-and-policies-and-their-implementation>, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.

Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966²⁴ vor, dass Jedermann das Recht auf freie Meinungsäußerung hat, welches die Freiheit einschließt, „ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben“. Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten („EMRK“) aus dem Jahre 1950 erkennt in ihrem Art. 10 ebenfalls das Recht auf freie Meinungsäußerung an, welches als deren Grundlage die Freiheit einschließt, „Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.“²⁵ Wie im zweiten Teil dieses Beitrags eingehend gezeigt wird, ist diesen drei, wenngleich wegweisenden, Rahmenwerken gemein, dass sie den Zugang zu Informationen an eine später beabsichtigte – zu veröffentlichende – Meinungsäußerung knüpfen. Damit stehen sie allerdings im Gegensatz zu den EU-Regelungen, die bewusst von einer Verbindung mit einer (beabsichtigten) Meinungsäußerung absehen und die den Dokumentenzugang – bestätigt durch stRspr des EuGH: wie im schwedischen Modell ohne Zweckbindung und generelle Begründungspflicht²⁶ – als eigenständiges Grundrecht ansehen. Neben dem *lex specialis*-Charakter des Art. 42 GRCh begründet sich auch durch diese Erwägung, weshalb die nur generell auf die GRCh verweisende VO (EG) Nr. 1049/ 2001 nicht – auch – als auf Art. 11 GRCh bezüglich der Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit beruhend angesehen wird, spiegelt Art. 11 GRCh doch i.S.v. Art. 52 III GRCh den Wesensgehalt des Art. 10 EMRK wider.²⁷

Somit bleibt zu konstatieren, dass die EU-(grund)rechtliche Verankerung eines nicht-zweckgebundenen Dokumentenzugangsrechts dem Gedanken der UNGA, ergänzt durch eine schwedische Note, am nächsten kommt – wobei diesem Recht allerdings kein Primat zugebilligt wird und es, wie alle Grundrechte, gem. Art. 52 I und II GRCh eingeschränkt werden kann, was auch in Art. 15 III AEUV reflektiert ist.

IV. Bedingungen und Grenzen der Chartarechte aus Art. 42 GRCh

Verwaltungsrechtlich ausgestaltet ist der Zugang in VO (EG) Nr. 1049/2001. Sie beinhaltet gleichzeitig die sekundärrechtliche Einschränkung des Zugangsgrundrechts i.S.d. Art. 52 II GRCh, insbesondere in ihrem Art. 4, der die Grenzen der Ausübung der durch die Art. 42 GRCh anerkannten Rechte zum Schutze bestimmter öffentlicher

24 BGBl. 1973 II 1553.

25 European Treaty Series – No. 5, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/documents/convention_deu.pdf, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.

26 Cf. nur EuGH ECLI:EU:C:2007:75 Rn. 47 – Jose Maria Sison./Rat der Europäischen Union (C-266/05 P); EuG ECLI:EU:T:2018:841 Rn. 55 f. – VG als Rechtsnachfolgerin der MS./Europäische Kommission (Verbundene Rechtssachen T-314/16 und T-435/16); EuG ECLI:EU:T:2020:446 Rn. 26 – Giorgio Basaglia./Europäische Kommission (T-727/19).

27 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 11 – Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, abrufbar unter: <https://fra.europa.eu/de/eu-charter/article/11-freiheit-der-meinungsauesserung-und-informationsfreiheit>, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.

oder privater Rechtsgüter festlegt.²⁸ Darüber hinaus sieht auch Art. 15 III AEUV den Vorbehalt von Grundsätzen und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind, vor.

Für den Zugang zu Umweltinformationen gilt die auf der VO (EG) Nr. 1049/2001 aufbauende VO (EG) Nr. 1367/2006²⁹ vom 06.09.2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft³⁰ („Århus VO“). Trotz ihres Titels unterscheidet sich gem. Art. 2 I Buchst. d Århus VO der spezielle Zugangsgegenstand „Umweltinformationen“ allerdings nicht von dem generellen in VO (EG) Nr. 1049/2001: „sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form“ – also Dokumente i.S.d. Art. 3 Buchst. a VO (EG) Nr. 1049/2001.³¹ Unterschiede bestehen allerdings zur VO (EG) Nr. 1049/2001 hinsichtlich des Berechtigtenkreises – erweitert durch VO (EG) Nr. 1367/2006 – und der die Grenzen der Chartarechte darstellenden Ausnahmen, wobei VO (EG) Nr. 1367/2006 den Schutzbereich verengt.³²

V. Überwachung

Wichtigstes Merkmal des EU-rechtlichen Dokumentenzugangsrechts ist die Überwachung durch den EuGH und – ohne rechtliche Bindungswirkung – durch die Europäische Bürgerbeauftragte, die mit je ca. 240 bzw. ca. 750 Entscheidungen die Gestalt der, seit dem Jahre 2001 mangels Konsenses der EU-Legislativorgane unveränderten VO (EG) Nr. 1049/ 2001 bis heute prägen und diesen Hauptzugangsweg zu Dokumenten

28 Eingehend zu diesen in Art. 4 I – III VO (EG) Nr. 1049/2001 niedergefassten „Ausnahmen“: *Dragos/Kovač/Marseille*, *The laws of transparency in action: a European perspective*, 2019, S. 28.

29 ABl. 2006 L 264, 37.

30 Im Gegensatz zur VO (EG) Nr. 1049/2001 fand sich ein Konsens zur Ergänzung der Århus VO vor allem hinsichtlich öffentlichkeitsfreundlicherer Verfahren und Gerichtskostenbegrenzungen, erfolgt durch VO (EU) 2021/1767 v. 06.10.2021 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. 2021 L 356, 1) – ihren Kern, also VO (EG) Nr. 049/2001 ließ sie allerdings unangetastet.

31 Siehe hierzu das Verfahren bezüglich des durch die Europäische Kommission verneinten Zugangs zu zwei Dokumenten im Zusammenhang mit einem anhängigen Vertragsverletzungsverfahren betreffend die Vereinbarkeit eines Staudammprojekts mit der EU Habitat-Richtlinie (92/43/EWG): EuGH ECLI:EU:C:2013:738 – Liga para a Protecção da Natureza (LPN) und Republik Finnland./Europäische Kommission (Verbundene Rechtssachen C-514/11 P und C-605/11 P).

32 Siehe hierzu *Knäbe*, *EuZW* 2022, 349 (351, 356 f.) und eine Übersicht der EuGH-Rspr. bis 2017: *EuGH Fact Sheet, Public Access to Environmental Information*, Dezember 2017, abrufbar unter: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_the_matique_-_environnement_-_en.pdf, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.

weiterhin Bedeutung verleihen. Die individuelle Möglichkeit, sich Rechtsbehelfen bedienen und Zugansverweigerungen konkret einer gerichtlichen Überprüfung zuführen zu können, findet sich auf europäischer Ebene sonst nur in der EMRK.

VI. Zwischenbilanz

Da die lange unveränderte Verweildauer der VO (EG) Nr. 1049/2001 nur beding als Maßstab für ihre Relevanz taugt, so sind es zum einen die Vielzahl der obigen Entscheidungen, auf Grund derer sich das Interesse der Öffentlichkeit an dieser Materie bemessen lässt. Zwar befasst sich die Majorität der gerichtlichen Entscheidungen auf EU-Ebene, ergangen seit den 1990er Jahren auch zu den Vorgängerrechtsrahmen der VO (EG) Nr. 1049/2001 oder zu kongruenten Zugangsregimen z.B. der EZB, allerdings zeigen auch heute noch Fälle, wie die obige Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten zu den Pfizer-Textnachrichten, dass auch eigentlich als geklärt angesehene Grundbegriffe im sich stetig wandelnden Dokumentenzugangsbereich neue Rechtsfragen aufwerfen können. Gerade im Bereich der Ausnahmen gehen die Dispute dabei oftmals über den Kernbereich des Dokumentenzugangsrechts hinaus und beinhalten zum Beispiel eingehende Erwägungen zum Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit (Art. 4 I Buchst. a Gedankenstrich 1 VO (EG) Nr. 1049/2001),³³ des Datenschutzes (Art. 4 I Buchst. b VO (EG) Nr. 1049/2001),³⁴ (Betrugs-)ermittlungen (Art. 4 II Gedankenstrich 3 Alt. 1 und 2 VO (EG) Nr. 1049/2001).³⁵ Zu den obigen bisherigen Verfahrenszahlen kommen darüber hinaus Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren vor den EU-Gerichten hinzu, die sich unmittelbar aus den Dokumentenzugangsverfahren ergeben haben.³⁶

Ihre anhaltende Wichtigkeit erschließt sich auch aus den Antragszahlen der Hauptadressaten von Zugangsersuchen, dem Rat der EU sowie der Europäischen Kommission, aufgelistet nach Jahr, Erst- und (Zweit)anträgen. Rat der EU: 2017: 2597 (31), 2018: 2474 (29), 2019: 2567 (40), 2020: 2321 (26), 2021: 2083 (44) wobei im Jahre 2021 10.189

33 EuG ECLI:EU:T:2019:815 = NJOZ 2020, 154 – Luisa Izuzquiza und Arne Semsrott./Frontex (T-31/18).

34 EuGH ECLI:EU:C:2010:378 = EuZW 2010, 617 Rn. 63 – Europäische Kommission./Bavarian Lager (C-28/08 P).

35 EuG ECLI:EU:T:2021:529 = BeckRS 2021, 24160 Rn. 56 – Andrea Homoki./Europäische Kommission (T-517/19).

36 *Martuscelli*, EU prosecutor's office opens investigation into COVID vaccine purchases, Politico, 15.10.2022, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leye-n-pfizer-eu-prosecutors-office-opens-investigation-into-covid-vaccine-purchases>, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.

Dokumente bearbeitet wurden.³⁷ Europäische Kommission: 2016: 6077 (295), 2017: 6255 (299), 2018: 6912 (318), 2019: 7445 (334), 2020: 8001 (309).³⁸

Dennoch scheinen auch erneute Bemühungen, die heutigen Rahmenbedingungen des Dokumentenzugangs und die durch die Rechtsprechung entwickelten Prinzipien in einer Neufassung der VO (EG) Nr. 1049/2001 zu reflektieren, auf Grund der Divergenzen vor allem zwischen Rat der EU und Europäischem Parlament und wohl auch der Europäischen Kommission zur zukünftigen Ausgestaltung der Bedingungen und Grenzen i.S.d. Art. 52 II GRCh³⁹ bzw. des Art. 15 III AEUV nicht sehr aussichtsreich zu sein und sich ein anlässlich des 20. Jahrestages ihres in Kraft Tretens vorsichtig öffnendes Fenster⁴⁰ wieder zu schließen scheint. Und wenngleich eine systematische Revision der Verordnung durch den Gesetzgeber dem jetzigen fragmentierten, durch EuGH und Europäischer Bürgerbeauftragter geprägten Flickenteppich der Rechtsanwendung vorzuziehen wäre,⁴¹ wird wohl auch noch auf absehbare Zeit diesen Überwachungsorganen weiterhin die Rolle von quasi Co-Hütern dieses Teilbereichs des Primärrechts zukommen und so diesen Aspekt der Kommunikation zwischen EU und Bürgern auch in absehbarer Zukunft auszugestalten bzw. zu flankieren.

- 37 Generalsekretariat des Rates der EU, 8196/22, Draft twentieth annual report of the Council on the implementation of Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, 20 April 2022, S. 8, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8196-2022-INIT/en/pdf>, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.
- 38 Europäische Kommission, COM(2021) 459 final, Report from The Commission on the application in 2020 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, 09.08.2021, S. 10 f., abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a9138b53-f912-11eb-b520-01aa75ed71a1.0001.02/D OC_1&format=PDF, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.
- 39 Zu dieser Fragestellung in den USA: *Stearman*, Freedom of Information, 2011, S. 45.
- 40 Europäische Bürgerbeauftragte, Access to EU documents: what next?, abrufbar unter: 29.11.2021, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/event/en/1417>, zuletzt abgerufen am 04.11.2022.
- 41 Siehe dazu Europäisches Parlament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs Petitions Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU. In-Depth Analysis, PE 556973, 2016, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/556973/IPO_L_IDA\(2016\)556973_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/556973/IPO_L_IDA(2016)556973_EN.pdf). zuletzt abgerufen am 04.11.2022.

Zusammenfassung: Der vorliegende Beitrag stellt, unterteilt in zwei Teile, die auf europäischer Ebene bestehenden Informationsfreiheitsregelungen, mit Focus auf Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Hand, dar. Teil 1 befasst sich mit der EU, die sich als einzige supranationale Organisation selbst einem primär- und sekundärrechtlich verankerten Dokumentenzugangsregime – inklusive Rechtsbehelf – unterwarf und der Dokumentenzugang Grundrechtsstatus genießt. Nach Vorstellung der wichtigsten Rahmenwerke mit Relevanz für Europa wird der durch seine Nicht-Zweckgebundenheit gekennzeichnete Zugang im Vergleich mit der in Teil 2 (RuZ 2023) eingehender diskutierten EMRK kurz umrissen und die Rolle des EuGH und der Europäischen Bürgerbeauftragten vor allem hinsichtlich der vor allem maßgeblichen VO (EG) Nr. 1049/2001 herausgestellt.

Summary: Divided into two parts, this article showcases, by focusing on access to public documents, the freedom of information frameworks at the European level. Part 1 considers the EU, which is the only supranational organization that has subjected itself to a document access regime through its primary and secondary law, including legal remedies and where access to documents enjoys the status of a fundamental right. Commencing with presenting the main frameworks with relevance on the European level, the article draws a comparison with the ECHR, which will be discussed in more detail in Part 2 (RuZ 2023) – in particular that access at the EU-level does not require a purpose. Concluding, the article highlights the role of the Court of Justice of the European Union and the European Ombudsman for the interpretation of the main access route, Regulation (EC) No. 1049/2001.



© Timo Knäbe