

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).

Entscheidung in der Sache 2293/2008/(BB)(FOR)TN - Ungerechtfertigte Weigerung, öffentlichen Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Nichtbeteiligung („opt out“) des Vereinigten Königreichs an der Charta der Grundrechte zu gewähren

Entscheidung

Fall 2293/2008/(BB)(FOR)TN - **Geöffnet am 08/10/2008** - **Empfehlung vom 21/07/2011** - **Entscheidung vom 17/12/2012**

Die Beschwerde bezieht sich auf die Weigerung der Europäischen Kommission, dem Beschwerdeführer öffentlichen Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Nichtbeteiligung („opt out“) des Vereinigten Königreichs an der Charta der Grundrechte zu gewähren.

Nachdem der Bürgerbeauftragte festgestellt hatte, dass die Kommission ihre Weigerung, öffentlichen Zugang zu gewähren, nicht detailliert genug begründet hatte, richtete er einen Empfehlungsentwurf an die Kommission, in dem diese gebeten wurde, die Gewährung des Zugangs zu den betreffenden Dokumenten zu prüfen oder alternativ dazu triftige Gründe für ihre Weigerung vorzulegen.

Die Kommission lehnte den Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten ohne eine angemessene Begründung ab. Der Bürgerbeauftragte schloss den Fall daraufhin mit einer sehr kritischen Anmerkung ab. Er erklärte, die Kommission habe mit ihrer ungerechtfertigten Weigerung, öffentlichen Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Nichtbeteiligung des Vereinigten Königreichs an der Charta der Grundrechte zu gewähren, gegen diese Charta verstoßen. Diesbezüglich stellte er fest, dass die Kommission ihre Weigerung, öffentlichen Zugang zu gewähren, nicht stichhaltig begründet hatte. Er fügte hinzu, dass die Kommission dadurch, dass sie Teile der Dokumente als unerheblich eingestuft hatte, dem Ersuchen des Beschwerdeführers auf Zugang zu der umfassenden Dokumentation zu Unrecht nicht stattgegeben und sich damit ihrer Verpflichtung entzogen habe, triftige Gründe für die



Verweigerung des uneingeschränkten Zugangs anzuführen. Und schließlich stellte er fest, dass sich die Kommission trotz der Bedeutung der betreffenden Dokumente für die Rechte von Unionsbürgern nicht konstruktiv mit der ausführlichen und konstruktiven Analyse des Bürgerbeauftragten auseinander gesetzt habe.

Hintergrund der Beschwerde

1. Die Beschwerde betrifft die Weigerung der Europäischen Kommission, einen Antrag einer NRO, des Europäischen Bürgeraktionsdienstes (ECAS), auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu erteilen, die von den Dienststellen der Kommission im Rahmen der Regierungskonferenz zur Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon durch die Mitgliedstaaten erstellt wurden. Konkret betraf der Gegenstand der Dokumente das Opt-out des Vereinigten Königreichs von der Charta der Grundrechte [1].

2. Am 27. Oktober 2007 stellte das ECAS den ersten Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten gemäß der Verordnung 1049/2001 [2]. Die Kommission übermittelte ihre Antwort auf den ursprünglichen Antrag am 19. Dezember 2007. Darin wurden fünf Dokumente genannt, die in den Anwendungsbereich des ECAS-Antrags fallen:

1. Dokument JUR(2007)30329,
2. Einen ergänzenden Vermerk zu Dokument JUR(2007)30329,
3. Dokument JUR(2007)55081,
4. Dokument JUR(2007)30464 und
5. Eine Aufzeichnung des Generalsekretärs der Europäischen Kommission vom 15. Oktober 2007.

3. Die Kommission gewährte teilweisen Zugang zu den Dokumenten 1 und 2. Sie verweigerte jeglichen Zugang zu den Dokumenten 3, 4 und 5.

4. Die Kommission war der Auffassung, dass Teile der Dokumente 1 und 2 sowie alle Dokumente 3 unter die Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit fallen, die in Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001 vorgesehen ist, nämlich die Ausnahme zum Schutz der Rechtsberatung. Insbesondere sei es unerlässlich, ihre Vertraulichkeit zu wahren, um zu gewährleisten, dass die in diesen Dokumenten enthaltenen Stellungnahmen in völliger Unabhängigkeit und Objektivität abgegeben würden.

5. Die Kommission machte geltend, dass die Dokumente 4 und 5, bei denen es sich um interne Notizen zu den Verhandlungen über einen neuen Vertrag handele, unter die in Artikel 4 Absatz 3 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001 vorgesehene Ausnahme vom Zugang, d. h. die



Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses, fielen. Sie argumentierte, dass es ihren Dienststellen freistehen müsse, ihrer Hierarchie Ratschläge und Meinungen zu unterbreiten. Sie wies darauf hin, dass die Fähigkeit ihrer Dienststellen, ihre Meinung frei zu äußern, eingeschränkt würde, wenn sie bei der Erstellung von Dokumenten wie den hier betroffenen Dokumenten berücksichtigen müssten, dass ihre Meinungen und Bewertungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden könnten.

6. Schließlich kam die Kommission zu dem Schluss, dass kein öffentliches Interesse an der weiteren Verbreitung der fraglichen Dokumente vorliege, das das Interesse der Kommission und ihrer Dienststellen überwiegen würde.

7. Am 11. Januar 2008 stellte das ECAS einen Zweitantrag auf Zugang, den die Kommission am 16. Januar 2008 registrierte. Die Kommission antwortete mit Schreiben vom 5. März 2008, in dem sie ihre frühere Entscheidung, den Zugang der Öffentlichkeit zu den betreffenden Dokumenten zu verweigern, mit Ausnahme von Teilen der Dokumente 1 und 2 bestätigte.

8. In ihrem Schreiben wies sie darauf hin, dass der Zweck der Dokumente 1, 2 und 3 darin bestehe, der Kommission Ratschläge zu den „verschiedenen rechtlichen Optionen“ zu geben, die ihr im Rahmen der Verhandlungen im Vorfeld der Annahme des Vertrags von Lissabon zur Verfügung stehen. Die Dokumente ermöglichten es der Kommission, die mit dem Unionsrecht vereinbaren Optionen zu unterstützen und auch weitere rechtliche Fragen zu erörtern. Die Kommission müsse „ihre Fähigkeit erhalten, ehrliche und objektive Rechtsberatung zu erhalten“. Nach Ansicht der Kommission würde die vollständige Offenlegung der Dokumente ihren Handlungsspielraum in Zukunft in Bezug auf die in diesen Dokumenten erörterten Fragen verringern, sei es im Rahmen der Entscheidungsfindung oder im Rahmen von Gerichtsverfahren. Die Kommission führte weiter aus, dass die vollständige Offenlegung der Dokumente auch ihre Fähigkeit, in Zukunft unabhängige Rechtsberatung zu erhalten, ernsthaft beeinträchtigen würde. Die vollständige Offenlegung der Dokumente würde den Juristischen Dienst der Kommission fortan verpflichten, Selbstbeschränkung auszuüben und ihre Empfehlungen in sehr vorsichtigen Worten auszuarbeiten, was die Fähigkeit der Kommission beeinträchtigen würde, bei möglichen künftigen Überarbeitungen der Verträge oder in anderen Tätigkeitsbereichen wirksam tätig zu werden.

9. Die Kommission machte geltend, dass sie den Zugang zu den fraglichen Dokumenten nicht nur aufgrund ihrer Art als „Rechtsgutachten“ verweigert habe. Vielmehr wurden die Unterlagen von Fall zu Fall bewertet.

10. Zu den Dokumenten 4 und 5 führte die Kommission an, dass ihre Offenlegung die Ansichten und Bewertungen ihrer Vertreter auf der Sitzung der Gruppe der Rechtsexperten und auf der Tagung der Außenminister im Rahmen der Regierungskonferenz öffentlich zugänglich machen würde. Diese Dokumente spiegeln nicht notwendigerweise den Standpunkt des Organs wider, sondern lediglich die Wahrnehmung der von den Vertretern der Kommission erörterten Punkte. Sie wurden nie mit der Absicht entworfen, sie den Verhandlungsparteien mitzuteilen, und *erst recht* der Öffentlichkeit. Die Offenlegung dieser Dokumente würde die Art und Weise, in der die Kommission in diesen Verhandlungen tätig ist, öffentlich zugänglich machen und



damit die Verhandlungsstrategie des Organs offenlegen. Eine solche Offenlegung würde die Verhandlungsstrategie der Kommission in künftigen Verhandlungen in hohem Maße beeinträchtigen. Der Zweck der Berufung auf die Ausnahme vom Zugang besteht darin, den Entscheidungsprozess des Instituts in ähnlichen künftigen Fällen zu schützen. Die Offenlegung der Dokumente würde dazu führen, dass die Bediensteten davon absehen, schriftliche Stellungnahmen und Ideen abzugeben, die zur Festlegung des Standpunkts des Organs zu einem bestimmten Thema beitragen könnten. Dies würde den freien Meinungs austausch über eine wichtige Angelegenheit wie den vorliegenden Gegenstand erheblich beeinträchtigen. Dies wäre daher auch sehr nachteilig für den Entscheidungsprozess der Kommission, insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit, ein gemeinsames Verständnis zwischen ihren Dienststellen zu finden.

11. In Bezug auf das öffentliche Interesse an der Verbreitung erkannte die Kommission die Relevanz des Arguments an, das ECAS in ihrem Zweitantrag zum Recht der Bürger vorgebracht hat, die Grundlage des Opt-out zu verstehen. Sie macht jedoch geltend, dass die Offenlegung dieser Dokumente keine Aufschluss über die Gründe und Argumente geben würde, auf deren Grundlage die britische Regierung ihre Entscheidung über die Opt-out-Entscheidung getroffen habe, da sie sich einfach nicht auf diese Gründe beziehen.

Der Gegenstand der Untersuchung

12. In ihrer Beschwerde an den Bürgerbeauftragten machte das ECAS geltend,

(1) Die Kommission hat die Frist in der Verordnung 1049/2001 für ihre Antwort auf den Zweitantrag nicht eingehalten; und

(2) Die Kommission hat sich zu Unrecht geweigert, uneingeschränkten Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren.

Die Untersuchung

13. Die Beschwerde beim Bürgerbeauftragten wurde am 12. August 2008 eingereicht. Am 8. Oktober 2008 informierte der Bürgerbeauftragte die Kommission über die Beschwerde und forderte sie auf, eine Stellungnahme abzugeben. Die Kommission hat ihre Stellungnahme am 3. Februar 2009 abgegeben. ECAS übermittelte seine Stellungnahme am 25. Mai 2009 und am 15. Dezember 2009 führten die Dienststellen des Bürgerbeauftragten eine Überprüfung der betreffenden Dokumente durch. Am 21. Juli 2011 unterbreitete der Bürgerbeauftragte der Kommission einen Empfehlungsentwurf zu der Beschwerde und ersuchte die Kommission um eine ausführliche Stellungnahme bis zum 30. November 2011. Nach einer Verlängerung der Frist und weiteren Verzögerungen legte die Kommission am 30. März 2012 ihre ausführliche Stellungnahme vor. Die ausführliche Stellungnahme wurde dem ECAS übermittelt, das seine Stellungnahme am 1. Juni 2012 eingereicht hat.



Analyse und Schlussfolgerungen des Bürgerbeauftragten

A. Die angebliche Nichteinhaltung der Frist

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

14. Die ECAS machte geltend, dass die Frist für die Beantwortung des Zweitantrags durch die Kommission am 27. Februar 2008 abgelaufen sei. Die Antwort der Kommission ist jedoch auf den 5. März 2008 datiert.

15. Die Kommission wies darauf hin, dass sie dem ECAS ein Schreiben übersandte, in dem sie bestätigte, dass sie die in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gesetzte Frist nicht einhalten könne, und entschuldigte sich für die Verzögerung.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

16. Die Verordnung 1049/2001 schreibt vor, dass Erstanträge sowie Zweitanträge „sofortig“ bearbeitet werden müssen. Die Verordnung 1049/2001 legt ferner Fristen für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten fest: der Erstantrag und der Zweitantrag müssen innerhalb von 15 Arbeitstagen bearbeitet werden; diese Frist kann unter außergewöhnlichen Umständen für den Erstantrag und für den Zweitantrag um 15 Arbeitstage verlängert werden. [3]

17. Das ECAS stellte am 11. Januar 2008 einen Zweitantrag auf Zugang, der von der Kommission am 16. Januar 2008 registriert wurde. Die Kommission verlängerte die Frist für die Beantwortung und antwortete schließlich mit Schreiben vom 5. März 2008, d. h. 35 Arbeitstage nach der Registrierung des Zweitantrags. Dementsprechend hat die Kommission die Frist für die Beantwortung um fünf Tage überschritten.

18. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die Kommission zwar lobenswert war, dass die Kommission das ECAS nicht in der Lage war, die Frist für die Beantwortung des Zweitantrags einzuhalten, dass die Kommission jedoch den Zweitantrag nach Ablauf der gesetzlichen Frist beantwortete. Dies stellt einen Missstand in der Verwaltung dar. Da sich der hier ermittelte Missstand jedoch auf ein bestimmtes Ereignis in der Vergangenheit bezieht, das jetzt nicht behoben werden kann, hielt es der Bürgerbeauftragte für nicht angemessen, die Angelegenheit im Rahmen seines Empfehlungsentwurfs weiter zu verfolgen.

B. Der Vorwurf, die Kommission habe zu Unrecht den vollen Zugang zu den betreffenden Dokumenten verweigert,



und damit verbundene Behauptung, dass der Zugang gewährt werden sollte

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

19. Das ECAS machte geltend, dass aus den Argumenten der Kommission nicht ersichtlich sei, inwiefern eine genaue Offenlegung der Dokumente den künftigen Entscheidungsprozess der Kommission beeinträchtigen würde.

20. Die ECAS hält die Auffassung der Kommission für sehr umstritten, dass die Öffentlichkeit keinen Zugang zu ihrer internen Arbeitsweise während des Verhandlungsprozesses einer Regierungskonferenz haben sollte. Nach Ansicht des ECAS würde die Argumentation der Kommission bedeuten, dass es der Öffentlichkeit möglicherweise niemals möglich wäre, Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit einer Regierungskonferenz zu erhalten. Das ECAS kommt zu dem Schluss, dass die Auffassung der Kommission darin besteht, dass ihre „interne Küche“ stets geschützt werden muss und dass kein öffentliches Interesse die Verbreitung von Dokumenten im Zusammenhang mit dem Verhandlungs- und Gesetzgebungsverfahren rechtfertigen kann. Die ECAS möchte verhindern, dass eine ganze Klasse von Dokumenten geheim gehalten wird, da die Dokumente Teil einer Verhandlung sind. Die Kommission hat die Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit nach Auffassung des ECAS nicht genau ausgelegt und angewandt.

21. ECAS machte ferner geltend, dass die Kommission gegen ihre Verpflichtung verstoßen habe, das Interesse der Bürger am Zugang zu Dokumenten des Organs gegen jedes Interesse der Organe an der Wahrung der Vertraulichkeit ihrer Beratungen abzuwägen. [4] Die ECAS erklärte, dass das Opt-out des Vereinigten Königreichs zweifellos von öffentlichem Interesse sei: die Öffentlichkeit hat ein erhebliches Interesse daran, die Stellung der Regierung des Vereinigten Königreichs, der anderen Mitgliedstaaten und der Organe in Bezug auf das Opt-out zu ermitteln. Die ECAS erklärte, dass die europäischen Bürger das Recht haben, die Gründe zu kennen, warum sie im Vereinigten Königreich nicht dieselben Grundrechte haben wie in den anderen Mitgliedstaaten. Die bloße Tatsache, dass die Ansichten und die Bewertung der Vertreter der Kommission in diesem Fall öffentlich zugänglich gemacht werden, setzt dieses Interesse nicht außer Kraft. Die Art und Weise, in der die Kommission zu dem Schluss gelangte, dass das öffentliche Interesse an der Verbreitung das Interesse am Schutz der unabhängigen Rechtsberatung an die Kommission nicht überwiegt, sei nicht transparent. Das ECAS fand auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Kommission tatsächlich einen Ausgleichstest durchgeführt hatte.

22. Die Kommission vertrat in ihrer Stellungnahme die Auffassung, dass sie ausführlich dargelegt habe, aus welchen Gründen sie entschieden habe, dass die Offenlegung der betreffenden Dokumente sowohl ihre Fähigkeit zur vollständigen und unabhängigen Rechtsberatung als auch ihre Fähigkeit zur erfolgreichen Teilnahme an Verhandlungen an künftigen zwischenstaatlichen Konferenzen ernsthaft beeinträchtigen würde, ohne gleichzeitig einen angemessenen Gewinn beim Verständnis der Umstände und Gründe zu erzielen, die der



Entscheidung der britischen Regierung, die Charta der Grundrechte abzulehnen, zugrunde liegen. Die Kommission wies erneut darauf hin, dass die betreffenden Dokumente kein Licht auf die Gründe oder Argumente werfen, die die britische Regierung zu ihrer Entscheidung veranlasst haben. Die Kommission wies darauf hin, dass sie den Zugang zu einer ganzen Kategorie von Dokumenten im Zusammenhang mit den Verhandlungen auf Regierungskonferenzen nicht verweigert habe. Vielmehr beruhte ihre Entscheidung auf einer spezifischen und individuellen Analyse der betreffenden Dokumente.

23. Die Kommission wies darauf hin, dass sie sich des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache *Turco* [5] bewusst sei, in dem der Gerichtshof festgestellt habe, dass eine erhöhte Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens es den Bürgern ermöglicht, sich stärker am Entscheidungsprozess zu beteiligen und gewährleistet, dass die Verwaltung über eine größere Legitimität verfügt und wirksamer und rechenschaftspflichtiger gegenüber den Bürgern in einem demokratischen System ist. Wie bereits erwähnt, vertrat die Kommission jedoch die Auffassung, dass die betreffenden Dokumente keine Aufschluss über die Gründe oder Argumente geben, auf deren Grundlage die Regierung des Vereinigten Königreichs ihre Entscheidung getroffen hat. Darüber hinaus betreffen die Dokumente kein ordentliches Gesetzgebungsverfahren, sondern Verhandlungen auf einer Regierungskonferenz. Er erinnerte daran, dass der Gerichtshof in der Rechtssache *Turco* entschieden habe, dass das Organ sich weigern könne, „*ein spezifisches Rechtsgutachten [...] offenzulegen, das besonders sensibel ist oder einen besonders weiten Anwendungsbereich hat, der über den Kontext des fraglichen Gesetzgebungsverfahrens hinausgeht*“ [6] [6] .

24. In ihren Bemerkungen zur Stellungnahme der Kommission hat das ECAS die Bezugnahme der Kommission auf das Urteil *Turco* und auf das Recht, den Zugang zu *einem bestimmten Rechtsgutachten zu verweigern, das besonders sensibel ist oder einen besonders weiten Anwendungsbereich hat, der über den Kontext des betreffenden Gesetzgebungsverfahrens hinausgeht, festgestellt* [7] [7] . Die ECAS ist jedoch der Auffassung, dass die Kommission nicht dargetan hat, wie dies für die betreffenden Dokumente gelten würde.

25. Das ECAS bekräftigte ferner, dass es keine Beweise dafür gefunden habe, dass die Kommission einen Ausgleichstest durchgeführt habe. ECAS wies darauf hin, dass der Gerichtshof im Urteil *Turco* festgestellt habe, dass „*es Sache des [Organs] ist, zu prüfen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse, das eine Verbreitung rechtfertigt, besteht*“ [8] , und dass es *Sache des [Organs] ist, das besondere Interesse, das durch die Nichtoffenlegung des betreffenden Dokuments zu schützen ist, u. a. gegen das öffentliche Interesse an der Zugänglichkeit des Dokuments im Lichte der sich ergebenden Vorteile auszugleichen, wie in Erwägungsgrund 2 der Präambel der Verordnung 1049/2001 hervorgehoben wird, da dies den Bürgern ermöglicht, sich stärker am Entscheidungsprozess zu beteiligen und zu gewährleisten, dass die Verwaltung eine größere Legitimität und eine größere Bedeutung für die Bürger genießt* . Das ECAS ist der Auffassung, dass die Argumentation für eine breitere Offenlegung auch für Rechtsvorschriften gilt, die von zwischenstaatlichen Konferenzen ausgehen, und nicht nur auf das, was die Kommission als „*normales Gesetzgebungsverfahren*“ bezeichnet.

26. ECAS argumentiert ferner, dass das öffentliche Interesse an der Offenlegung über das



Verständnis der Umstände und Gründe für die Entscheidung der Regierung des Vereinigten Königreichs, sich der Charta zu widersetzen, hinausgeht. Es ist Sache der Bürger, zu entscheiden, ob die Dokumente relevant sind oder nicht.

Bewertung der Bürgerbeauftragten, die zu einem Empfehlungsentwurf führt

Vorbemerkungen

27. Nach der Rechtsprechung ist eine dreistufige Prüfung durchzuführen, um festzustellen, ob Art. 4 der Verordnung 1049/2001 die Nichtweitergabe der angeforderten Dokumente rechtfertigt [10].

28. Erstens ist festzustellen, ob die Unterlagen tatsächlich in die Kategorie fallen, die unter die geltend gemachten Ausnahmen fällt. Im vorliegenden Fall hat sich die Kommission auf die Ausnahme in Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich und auf die Ausnahme in Artikel 4 Absatz 3 Absatz 2 gestützt. Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich kann nur angewendet werden, wenn die Unterlagen „*Rechtsberatung*“ enthalten. Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 kann nur angewendet werden, wenn die Dokumente „*Stellungen für den internen Gebrauch*“ enthalten.

29. Zweitens muss festgestellt werden, ob die Offenlegung der Dokumente, die Rechtsberatung enthalten, und die Offenlegung von Dokumenten, die Stellungnahmen zur internen Verwendung enthalten, den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigen oder den Beschlussfassungsprozess des Organs ernsthaft beeinträchtigen würde (Artikel 4 Absatz 2). Zusammenfassend muss ein „Schadenstest“ durchgeführt werden.

30. Drittens muss das Organ, wenn festgestellt wird, dass die Offenlegung eines Dokuments den betroffenen Interessen schaden würde, durch Abwägung prüfen, ob dennoch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht.

31. Der Bürgerbeauftragte betonte, dass das Organ, wenn ein Organ auf Anträge auf Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften antwortet und insbesondere dann, wenn es analysiert, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung von Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften besteht, die ganz besondere Bedeutung berücksichtigen muss, die der Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften für die Bürger in einer demokratischen Rechtsordnung wie der der EU haben kann. Die Offenheit in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften trägt zur Stärkung der Demokratie bei, indem es den Bürgern ermöglicht wird, den Entscheidungsprozess innerhalb der an Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe detailliert zu verfolgen und damit alle relevanten Informationen zu prüfen, die die Grundlage für einen bestimmten Gesetzgebungsakt bildeten. Auf diese Weise erhalten sie Kenntnis und Verständnis der verschiedenen Erwägungen, denen Rechtsvorschriften zugrunde liegen, die sich auf ihr



Leben auswirken werden. [11] Diese Offenheit ist in Summe eine Voraussetzung für die wirksame Ausübung der demokratischen Rechte der EU-Bürger. Aus Gründen der Klarheit betonte der Bürgerbeauftragte auch, dass die besondere Bedeutung der Transparenz in Bezug auf Rechtsvorschriften offensichtlich nicht als Argument für eine geringere Transparenz in Bezug auf die verwaltungstechnische Anwendung der Rechtsvorschriften herangezogen werden kann.

32. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die vorstehenden Erwägungen in Bezug auf Dokumente, die die Grundlage der EU-Verträge bilden, die manchmal als „Primärgesetzgebung“ oder sogar als Verfassungscharta bezeichnet werden, von größter Bedeutung sind. [12] Im vorliegenden Fall beziehen sich die fraglichen Dokumente auf die Annahme des Vertrags von Lissabon und insbesondere auf den rechtlichen Status der Charta der Grundrechte. Der Bürgerbeauftragte war der Auffassung, dass der Zugang zu Dokumenten, aus denen hervorgeht, wie der Vertrag von Lissabon zustande kam, für das Verständnis der Bürger des Vertrags von Bedeutung ist und die Legitimität gegenüber den Bürgern nicht nur der Charta selbst, sondern auch des EU-Rechts und der EU im Allgemeinen verbessert. Das Gericht hat auch darauf hingewiesen, dass die Bedeutung der Angelegenheit, auf die sich die angeforderten Dokumente beziehen, für die EU-Bürger eine Rolle spielt, wenn es darum geht, festzustellen, ob die Verbreitung dieser Dokumente tatsächlich Schaden anrichten würde. [13] Der Vertrag von Lissabon ist zweifellos von größter Bedeutung für die Bürger.

33. Der Bürgerbeauftragte erinnerte in Bezug auf die vorstehenden Ausführungen auch daran, dass in Erwägungsgrund 2 der Verordnung 1049/2001 festgelegt wird, dass Offenheit es den Bürgern ermöglicht, sich stärker am Entscheidungsprozess zu beteiligen, und gewährleistet, dass die Verwaltung eine größere Legitimität genießt, wirksamer und rechenschaftspflichtiger gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System ist. In Erwägungsgrund 2 der Verordnung 1049/2001 heißt es ferner, dass Offenheit auch zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte gemäß Artikel 6 des EU-Vertrags und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union beiträgt.

34. Darüber hinaus betont Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 die besondere Bedeutung, den Zugang zu Dokumenten zu gewähren, die im Rahmen von Verfahren für den Erlass von Rechtsakten wie dem Vertrag von Lissabon, die in oder für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind, erstellt wurden, indem festgelegt wird, dass diese Rechtsakte vorbehaltlich der Vorschriften über die Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit in elektronischer Form oder über ein Register unmittelbar zugänglich gemacht werden.

35. Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen ist das Vorbringen der Kommission in Bezug auf die Rechtssache *Turco* [14], dass die fraglichen Dokumente nicht einen ordentlichen Gesetzgebungsprozess, sondern die Verhandlungen auf einer Regierungskonferenz betrafen, ein Argument für – und nicht ein Argument gegen den Zugang der Öffentlichkeit – dar. Ob die hier in Rede stehenden Dokumente auf die ganz spezifische Frage hindeuten können, *warum* die britische Regierung beschlossen hat, sich von der Charta der Grundrechte abzumelden, ist ebenfalls keine sachdienliche Erwägung. Von Bedeutung ist vielmehr, dass in den hier vorliegenden Dokumenten verschiedene Aspekte des Verfahrens beleuchtet werden, in dem



EU-Rechtsvorschriften, in diesem Fall primäre EU-Rechtsvorschriften, verabschiedet werden.

36. In Bezug auf die Abwägung, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung eines Dokuments besteht, wies der Bürgerbeauftragte darauf hin, dass es sicherlich der Fall sei, dass ein Antragsteller Fragen von öffentlichem Interesse an der Verbreitung dem betreffenden Organ zur Kenntnis bringen könne und sollte, um das Organ bei der Feststellung zu unterstützen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung bestehe. Dies schließt jedoch nicht aus, dass das betreffende Organ bei der Abwägung *von Amts wegen* andere mögliche Fragen von öffentlichem Interesse berücksichtigt. Dies ist umso wichtiger, da der Antragsteller beim Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit den spezifischen Inhalt der Dokumente nicht kennt. Das Organ, das die Dokumente besitzt, kennt jedoch den spezifischen Inhalt der Dokumente. Das Organ ist daher besser in der Lage, alle möglichen Fragen im Zusammenhang mit dem Interesse der Öffentlichkeit an der Verbreitung der Dokumente zu bewerten. Wenn das Organ der Auffassung ist, dass die Verbreitung eines Dokuments einem durch die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 geschützten Interesse schaden würde, ist es gut, dass sich das Organ *von Amts wegen* mit der Frage befasst, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das die Verbreitung rechtfertigt. [15]

37. Es ist darauf hinzuweisen, dass es nicht notwendig ist, mit der zweiten Stufe (Schadensprüfung) fortzufahren, wenn die erste Stufe (Dokument, die zu einer geschützten Kategorie gehört) nicht eingehalten wird, und dass es nicht erforderlich ist, mit der dritten Stufe (Ausgleichsübung) fortzufahren, wenn die zweite Stufe nicht eingehalten wird.

Schutz der Rechtsberatung – Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich

38. Nachdem der Bürgerbeauftragte die Dokumente 1-3 geprüft hatte, stellte er zunächst klar, dass das Dokument 1 tatsächlich aus zwei Dokumenten besteht: Das erste Dokument (Dokument 1) ist ein Vermerk vom 6. Juni 2007, in dem hauptsächlich die Tagesordnung der Kommission im Hinblick auf die bevorstehende Regierungskonferenz dargelegt wird. Das zweite Dokument (Dokument 1a) ist ein dem Dokument 1 beigefügter Vermerk, in dem verschiedene Aspekte des vorgeschlagenen Vertrags, einschließlich der Charta, analysiert werden. Der Bürgerbeauftragte war der Auffassung, dass die Dokumente 1a, 2 und 3 durchaus als rechtliche „Beratung“ angesehen werden können. Der Bürgerbeauftragte blieb jedoch davon überzeugt, dass dies bei Dokument 1 der Fall ist.

39. In Bezug auf den Schadenstest, d. h. die Frage, ob die Offenlegung der Dokumente den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigen würde, betonte der Bürgerbeauftragte, dass der Umstand, dass der Juristische Dienst das Dokument bei seiner Erstellung als „vertraulich“ bezeichnete, relevant, aber nicht entscheidend sei. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass es zwar wichtig und relevant ist, dass der Juristische Dienst bestimmte Dokumente bei der Erstellung als „vertraulich“ bezeichnet hat, dass jedoch bei jedem Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit geprüft werden muss, ob ein berechtigtes Interesse durch den Zugang der Öffentlichkeit beeinträchtigt wird. Eine solche Analyse muss auf dem Schaden beruhen, der sich



aus der Veröffentlichung der Dokumente zu diesem Zeitpunkt ergeben würde, als der öffentliche Antrag gestellt und analysiert wurde, und nicht auf den Zeitpunkt der Erstellung der Dokumente. Es ist darauf hinzuweisen, dass ein Dokument, das zum Zeitpunkt seiner Ausarbeitung vertraulich sein kann, weil es sich beispielsweise auf laufende Verhandlungen bezieht, zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr vertraulich behandelt werden kann, beispielsweise wenn die betreffenden Verhandlungen beendet sind.

40. Der Bürgerbeauftragte stimmte darin überein, dass Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich die Notwendigkeit umfasst, sicherzustellen, dass ein Organ eine offene, objektive und umfassende Rechtsberatung erhalten kann. [16] Der Gerichtshof hat jedoch darauf hingewiesen, dass ein solches Risiko vernünftigerweise vorhersehbar und nicht rein hypothetisch sein muss, um sich auf das Risiko einer Beeinträchtigung eines Interesses als Grund für die Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit berufen zu können. [17] In diesem Zusammenhang reicht es nicht aus, allgemein und abstrakt und ohne begründete Argumente vorzubringen, dass das Interesse des Organs durch die Offenlegung eines Dokuments, das Rechtsberatung enthält, beeinträchtigt wird.

41. Die Kommission argumentierte, dass die vollständige Offenlegung der Dokumente 1-3 ihren „Manöverspielraum“ in Zukunft in Bezug auf „*die in diesen Dokumenten erörterte Angelegenheit*“ verringern würde, sei es im Rahmen der Entscheidungsfindung oder im Rahmen von Gerichtsverfahren [18]. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass der Gerichtshof in der Rechtssache *Turco* festgestellt hat, dass der Zugang zu einem Rechtsgutachten im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren nur verweigert werden darf, wenn die Rechtsberatung „*besonders sensibel ist oder einen besonders weiten Anwendungsbereich hat, der über den Kontext des betreffenden Gesetzgebungsverfahrens hinausgeht*“ [19]. Die Logik des Standpunkts des Gerichtshofs ist besonders überzeugend und mächtig. Die Formulierung verschiedener Stellungnahmen, einschließlich Rechtsgutachten, ist in einem Gesetzgebungsverfahren inhärent. Es kann nicht als schädlich für das Gesetzgebungsverfahren angesehen werden, dass solche Ansichten geäußert und veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung solcher Rechtsgutachten stärkt und legitimiert den Gesetzgebungsprozess. Als solche hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Turco* implizit anerkannt, dass die Rechtsberatung bei der *Formulierung* von Rechtsvorschriften (das Gesetzgebungsverfahren selbst) von der Rechtsberatung im Hinblick auf die künftige *Anwendung* dieser Regelung in konkreten Situationen zu unterscheiden ist (Rechtsberatung, die über den Anwendungsbereich des Gesetzgebungsverfahrens hinausgeht). [20] Die Dokumente im vorliegenden Fall betreffen die Beratung bei der *Formulierung* von Rechtsvorschriften. Während die Rechtsberatung in den Dokumenten sicherlich eine Frage von allgemeiner Bedeutung – den Vertrag von Lissabon – betrifft, ist es nicht offensichtlich, dass die Rechtsberatung „*über den Kontext des fraglichen Gesetzgebungsverfahrens hinausgeht*“.

42. Selbst wenn bestimmte Aspekte der Rechtsberatung „*über den Kontext des betreffenden Gesetzgebungsverfahrens hinausgehen*“, könnte der Bürgerbeauftragte jedenfalls nicht sehen, wie insbesondere die Veröffentlichung von Dokumenten an die Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Annahme eines Vertrags in Zukunft den „Manöverspielraum“ der Kommission verringern würde, selbst in Bezug auf alle Fragen im Zusammenhang mit der



konkreten Anwendung dieser Vorschriften [21]. Die Kommission hat auch kein Argument vorgebracht, das darauf hindeutet, dass die fraglichen Dokumente nach den Worten der Rechtssache *Turco* besonders sensibel seien.

43. Was die Sorge der Kommission betrifft, dass ihre Bediensteten Selbstbeschränkung ausüben und (überwiegend) vorsichtig beraten müssen, wenn Dokumente, in denen ihre Ansichten abgelegt werden, veröffentlicht werden, stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass diese Besorgnis auf der falschen *Annahme* beruht, dass Dokumente veröffentlicht werden, *obwohl* sie Ansichten enthalten, die berechtigten Interessen schaden würden, wenn sie an die Öffentlichkeit weitergegeben würden. Sollte ein Dokument tatsächlich etwas enthalten, dessen Freigabe den berechtigten Interessen schaden würde, würde die Verordnung 1049/2001 den Zugang der Öffentlichkeit zu diesem Dokument verweigern. Die Lösung der Sorge, dass das Personal sich nicht frei äußern würde, ist daher in der Verordnung 1049/2001 enthalten. Die Kommission kann und sollte Maßnahmen ergreifen, um ihren Mitarbeitern zu versichern, dass die Verordnung 1049/2001, die ordnungsgemäß angewandt wird, ihre Fähigkeit schützt, ihre Meinung frei zu äußern. Durch eine ordnungsgemäße Unterrichtung ihrer Bediensteten über die geltenden Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten sowie über die damit verbundenen rechtlichen Beschränkungen für den Zugang der Öffentlichkeit wäre die Kommission in der Lage, die Gefahr der Selbstbeschränkung ihrer Bediensteten zu vermeiden.

44. Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen war der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die Kommission im vorliegenden Fall noch nicht hinreichend konkrete und begründete Argumente vorbringen müsse, die die Berufung auf Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich rechtfertigen würden, um den Zugang zu allen nicht offenbarten Elementen der Dokumente 1, 1a, 2 und 3 zu verweigern.

Stellungnahmen zur internen Verwendung – Artikel 4 Absatz 3 Absatz 2

45. Nach Prüfung der Dokumente 4 und 5 kam der Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass sie im Rahmen von Beratungen und vorläufigen Konsultationen innerhalb der Kommission Stellungnahmen für den internen Gebrauch enthalten.

46. In Bezug auf Stellungnahmen zur internen Verwendung muss der Schadenstest, damit der Zugang verweigert werden kann, auch zu dem Schluss kommen, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung des geschützten Interesses vernünftigerweise vorhersehbar und nicht rein hypothetisch ist. [23] Der Bürgerbeauftragte war nicht der Auffassung, dass die Kommission erläutert habe, inwiefern die Offenlegung von Dokumenten, die „*nicht unbedingt den Standpunkt des Organs widerspiegeln*“, sondern lediglich „*die eigene Wahrnehmung der erörterten Punkte durch die Vertreter der Kommission*“ ihren Entscheidungsprozess beeinträchtigen würde. Dokumente, die Stellungnahmen für den internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorkonsultationen enthalten, *spiegeln niemals „notwendigerweise“ die Stellungnahme eines Organs wider.*

47. Darüber hinaus soll, wie das Gericht ausgeführt hat, ein im Vorschlagsstadium der Rechtsvorschriften erstelltes Dokument erörtert werden und nicht unverändert bleiben. Die



öffentliche Meinung ist durchaus in der Lage zu verstehen, dass eine Institution, die ein solches Dokument erstellt, ihren Inhalt später ändern wird. [24] Auch in der Natur der demokratischen Debatte können die Ansichten, die in der Gesetzgebungsphase des Vorschlags vorgebracht werden, sowohl positiven als auch negativen Kommentaren der Öffentlichkeit und der Medien unterliegen. [25]

48. Würde die Argumentation der Kommission zu Dokumenten, die nicht unbedingt den Standpunkt des Organs widerspiegeln, als ausreichend erachtet, um den Zugang zu verweigern, würde dies außerdem bedeuten, dass alle Stellungnahmen für den internen Gebrauch, unabhängig von ihrem spezifischen Inhalt, niemals offengelegt würden. Eine solche Auffassung würde eindeutig dem Wortlaut und der Bedeutung von Art. 4 Abs. 3 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zuwiderlaufen, der die Nichtweitergabe solcher Stellungnahmen nur dann zulässt, wenn und wenn die Offenlegung den Entscheidungsprozess des Organs ernsthaft beeinträchtigen würde.

49. Es sollte auch daran erinnert werden, dass der eigentliche Zweck der Verordnung 1049/2001 darin besteht, den Bürgern so weit wie möglich bewusst zu werden, wie die öffentliche Verwaltung der EU, die im Namen der Bürger arbeitet, funktioniert. Ihr Ziel ist es daher, den Zugang zu verschiedenen Sichtweisen innerhalb und außerhalb der Institute zu ermöglichen, die es einem Institut ermöglichen, eine eventuelle Position einzunehmen. Als solches kann das Argument, dass die Offenlegung „*die eigene Wahrnehmung der erörterten Punkte durch die Vertreter der Kommission*“ enthüllen, keinen Grund für die Geheimhaltung darstellen. Vielmehr betonte der Bürgerbeauftragte erneut, dass die Enthüllung solcher Wahrnehmungen das eigentliche Ziel der Offenlegung sei.

50. Nach Auffassung des Bürgerbeauftragten gilt dies auch für das Argument der Kommission, dass die Dokumente ihre Verhandlungsstrategie offenbaren. Erstens muss nachdrücklich betont werden, dass das mit den Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit angestrebte Ziel darin besteht, die Funktionsweise der Institutionen aufzuzeigen und den Bürgern zu ermöglichen, in ihrem Namen zu verstehen, wie Entscheidungen getroffen werden. Diese Offenheit schafft und bewahrt die Legitimität der Institutionen und der EU in den Augen der Bürger.

51. Die Bürgerbeauftragte schloss nicht aus, dass die Offenlegung einer Verhandlungsstrategie (insbesondere während der laufenden Verhandlungen) den Interessen der EU und damit ihren Bürgern schaden könnte, wenn diese Verhandlungen internationale Abkommen zwischen der EU und Drittländern betreffen. Es ist jedoch hervorzuheben, dass im vorliegenden Fall die fraglichen „Verhandlungen“ im Zusammenhang mit den Verhandlungen standen, die zur Annahme des primären und/oder verfassungsrechtlichen Unionsrechts führten. Daher sollten die betreffenden Verhandlungen zu Recht als Teil des Gesetzgebungsverfahrens eingestuft werden. Wie oben in den Nrn. 34 und 35 ausgeführt, ist es von besonderer Bedeutung, dass die im Rahmen eines solchen Prozesses erstellten Dokumente veröffentlicht werden. Der Bürgerbeauftragte war der Auffassung, dass es noch sinnvoller ist, den Zugang zu Dokumenten zu ermöglichen, die zur Annahme von Rechtsvorschriften führen, die das Gesetzgebungsverfahren eröffnen. Der Vertrag von Lissabon selbst erkennt die Vorteile der



Öffnung des Gesetzgebungsprozesses an. Er legt beispielsweise fest, dass der Rat bei der Prüfung und Abstimmung über einen Entwurf eines Gesetzgebungsakts öffentlich zusammentritt [26] .

52. Darüber hinaus stellt das Vorbringen der Kommission, dass die Dokumente niemals in der Absicht erstellt worden seien, sie den Verhandlungsparteien und *erst* recht der Öffentlichkeit zu übermitteln, keinen triftigen Grund für die Verweigerung des Zugangs dar. Wenn nur die Dokumente, die „mit der Absicht“ erstellt wurden, der Öffentlichkeit mitgeteilt zu werden, veröffentlicht werden müssten, gäbe es keine Notwendigkeit für die Verordnung 1049/2001.

53. Was das Vorbringen der Kommission betrifft, dass die Offenlegung der Dokumente die Bediensteten davon abhalten würde, schriftliche Stellungnahmen und Ideen abzugeben, die zur Festlegung des Standpunkts des Organs zu einem bestimmten Thema beitragen könnten, verweist der Bürgerbeauftragte oben auf Nr. 43 und auf seine Erläuterung, dass dieses Anliegen auf der Annahme beruht, dass die Verordnung 1049/2001 nicht ordnungsgemäß angewandt wird. In Bezug auf die in Art. 4 Abs. 3 Abs. 2 vorgesehene Ausnahme vom Zugang hat der Bürgerbeauftragte diese Argumentation weiter ausgebaut, indem er auf seine Entscheidung in der Rechtssache 355/2007/(TN)FOR Bezug genommen hat. [27] In diesem Fall gab der Bürgerbeauftragte Beispiele für besondere Situationen an, in denen der Zugang aufgrund der Ausnahme in diesem Artikel verweigert werden kann, wobei als Ausgangspunkt die Begründung des Gerichts im *Fall MyTravel* herangezogen wurde. [28] Der Bürgerbeauftragte kam zu dem Schluss, dass ein Risiko für die Entscheidungsfähigkeit eines Organs entstehen kann, wenn das Organ Dokumente offenlegen sollte, die Selbstkritik enthalten, wie in der Rechtssache *MyTravel*, aber möglicherweise auch *bei* der Offenlegung von Dokumenten, die spekulative oder kontroverse Ansichten enthalten [29] .

54. Im vorliegenden Fall war der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die Kommission keine hinreichend begründeten Argumente vorgebracht hat, zum Beispiel, dass die Dokumente selbstkritische, spekulative oder kontroverse Ansichten enthalten, die eine Ausnahme vom Zugang nach Art. 4 Abs. 3 Abs. 2 rechtfertigen würden. In diesem Zusammenhang sollte betont werden, dass eine Ausnahme vom Zugang nach diesem Artikel nur dann möglich ist, wenn nachgewiesen werden kann, dass der Entscheidungsprozess des Organs durch die Offenlegung *ernsthaft* untergraben würde.

55. Schließlich war der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die von der Kommission bei der Prüfung der Möglichkeit der Gewährung eines teilweisen Zugangs angewandte Methode unzutreffend erscheint. Die Kommission schien nur die Teile der Dokumente veröffentlicht zu haben, die sie für offensichtlich harmlos hielt (z. B. ihre Entscheidung, den Briefkopf des Dokuments 1) freizugeben. Nach Ansicht des Bürgerbeauftragten hätte die Kommission versuchen müssen, diejenigen Teile der Dokumente zu ermitteln, die bei der Freilassung *schaden* würden, und diese spezifischen Wörter oder Sätze auszublenden. Sie hätte dann Zugang zu allen übrigen Teilen der Dokumente gewähren müssen.

56. Der Bürgerbeauftragte betonte erneut, dass das betreffende Organ für jede Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit eine hinreichend detaillierte Begründung vorlegen muss. Die



Kommission hatte dies im vorliegenden Fall nicht getan [30] .

57. Vor diesem Hintergrund stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass die Kommission bei der Bearbeitung des Antrags der ECAs auf Zugang zu Dokumenten einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit begangen habe. Daher unterbreitete er der Kommission den folgenden Entwurf einer Empfehlung:

Die Kommission sollte erwägen , Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren oder berechnigte Gründe dafür anzugeben.

Die Argumente, die dem Bürgerbeauftragten nach seinem Empfehlungsentwurf vorgelegt wurden

58. In ihrer ausführlichen Stellungnahme zu dem Empfehlungsentwurf argumentierte die Kommission, dass nicht alle fünf Dokumente vollständig in den Anwendungsbereich des Zweitanspruchs fielen. Nach Ansicht der Kommission sind für den Antrag des Beschwerdeführers nur Teile von Dokumenten (1), 4 und 5 relevant. Daher hat die Kommission in Bezug auf diese Dokumente und als Reaktion auf die Empfehlung des Bürgerbeauftragten nur geprüft, ob die Verweigerung des Zugangs zu den einschlägigen Teilen dieser Dokumente gerechtfertigt ist oder nicht. Die Kommission wies ferner darauf hin, dass sie die zurückgehaltenen Teile der Dokumente vollständig neu bewertet habe (2) und (3).

59. Nach erneuter Prüfung aller Dokumente (2) und (3) sowie der „relevanten“ Teile von Dokumenten (1), (4) und (5) machte die Kommission geltend, dass es gerechtfertigt sei, den Zugang zu den „relevanten Teilen“ des Dokuments (1), zu Teilen des Dokuments (2) sowie zu Dokument (3) in seiner Gesamtheit zu verweigern. Die Kommission argumentierte, dass ihre Offenlegung ihre Fähigkeit, umfassende und unabhängige Rechtsberatung zu erhalten, sowie ihren Handlungsspielraum in Zukunft in Bezug auf die in diesen Dokumenten erörterte Angelegenheit beeinträchtigen würde, sei es im Rahmen von Entscheidungen, die sie treffen muss, oder im Rahmen von Gerichtsverfahren.

60. In Bezug auf die Feststellung des Bürgerbeauftragten, dass ein Teil des Dokuments (1), der aus einem Vermerk vom 6. Juni 2007 besteht, keine „Rechtsberatung“ enthält, argumentierte die Kommission, dass dieser Teil des Dokuments (1) nicht in den Anwendungsbereich des Zweitanspruchs falle, wie in ihrer Zweitentscheidung vom 5. März 2008 dargelegt.

61. In Bezug auf die einschlägigen Teile des Dokuments (4), die aus einem Aufzählungspunkt bestehen, und aus Dokument (5), das aus einem Absatz besteht, war die Kommission der Auffassung, dass der Zugang aufgrund des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache C-506/08 P [31] auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 Abs. 2 der Verordnung 1049/2001 nicht mehr verweigert werden könne. Die Kommission stellte ferner fest, dass einige Teile der ersten Seite des Dokuments (5) auch relevant sind, da sie sich auf die Charta beziehen. Daher akzeptiert die Kommission in Bezug auf diese „relevanten Teile“ von Dokumenten (4) und (5)



den Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten, indem sie dem Beschwerdeführer Zugang gewährt.

62. In ihren Bemerkungen zu der ausführlichen Stellungnahme der Kommission führte das ECAS zusammenfassend aus, dass die Kommission trotz der Tatsache, dass die Analyse des Bürgerbeauftragten und die ausführliche Begründung ihn veranlasst hätten, zu dem Schluss zu gelangen, dass die Kommission die Gewährung des Zugangs zu den betreffenden Dokumenten überdenken oder dies nicht begründen sollte, mit Ausnahme der Dokumente (4) und (5) lediglich den Standpunkt bekräftigt habe, den der Bürgerbeauftragte in seinem Empfehlungsentwurf abgelehnt habe. Nach Ansicht des ECAS hat die Kommission mit Ausnahme eines Absatzes nicht auf die Argumente des Bürgerbeauftragten Bezug genommen oder ihre Gründe für ihre Ablehnung dargelegt. Insbesondere gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Kommission die dreistufige Prüfung durch den Bürgerbeauftragten durchgeführt hat.

63. Die ECAS machte geltend, dass der Standpunkt der Kommission zu ihrer „Manövermarge“ dasselbe Argument sei, das sie in ihrer Zweitentscheidung vom 5. März 2008 vorgetragen habe. Die Kommission beharrt jedoch in dieser Frage, obwohl der Bürgerbeauftragte dieses Argument aufgrund seines rein hypothetischen Charakters für ungerechtfertigt hält.

64. Der letzte Schritt der dreistufigen Prüfung sei für den vorliegenden Fall besonders relevant. Nach Ansicht der EuR habe die Kommission nicht nachgewiesen, dass sie die Abwägung durchgeführt habe, um festzustellen, dass, obwohl die betreffenden Dokumente unter eine Ausnahme vom Zugang fallen, ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht oder nicht. In seinem Urteil in der Rechtssache T-233/09 stellte das Gericht fest: *„Wenn die Bürger ihre demokratischen Rechte ausüben können, müssen sie in der Lage sein, den Entscheidungsprozess innerhalb der Organe, die an den Gesetzgebungsverfahren teilnehmen, detailliert zu verfolgen und Zugang zu allen relevanten Informationen zu haben“*. ECAS argumentierte, dass, wenn dies im Sekundärrecht der Fall sei, dieses Argument für das primäre EU-Recht noch relevanter sei. Daher ist es für die Kommission schwierig zu begründen, wie es wichtiger ist, den Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu beschränken, als die EU-Bürger darüber zu informieren, warum ihre Rechte aus der Charta im Vereinigten Königreich keine Wirkung haben.

65. Nach Ansicht des ECAS ist die Entscheidung der Kommission, zwei Dokumente teilweise offenzulegen, von geringem oder gar keinem wesentlichen Wert, da die veröffentlichten Absätze Informationen liefern, die für ein Verständnis überhaupt über das Verfahren unzureichend sind. Wenn aus den offengelegten Informationen keine Schlussfolgerung gezogen werden kann, handelt es sich nach Auffassung des EuAs im Wesentlichen nicht um eine Teilfreigabe, sondern um eine Geste.

66. In Bezug auf die Dokumente (1) und 1a wird das ECAS durch das Argument der Kommission verwirrt, dass es nicht in den Anwendungsbereich des Zweitantrags fiel, da die Analyse des Dokuments durch die Bürgerbeauftragte darauf hindeutet, dass sie tatsächlich für den Antrag der ECA auf Zugang relevant war. Schließlich weist das ECAS darauf hin, dass die Zeit, die es der Kommission genommen habe, um in jeder Phase des Prozesses tätig zu



werden, ernsthaft besorgniserregend sei.

67. Nach Übermittlung ihrer Bemerkungen zu der ausführlichen Stellungnahme der Kommission schrieb das ECAS an den Bürgerbeauftragten, ihn darüber zu informieren, dass es eine endgültige Entscheidung des Bürgerbeauftragten in dieser Angelegenheit erhalten möchte.

Bewertung des Bürgerbeauftragten nach seinem Empfehlungsentwurf

68. Der Bürgerbeauftragte erinnert daran, dass grundsätzlich alle Dokumente, die sich im Besitz der Organe befinden, der Öffentlichkeit zugänglich sein sollten. Mit der Verordnung 1049/2001 soll diesem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirkung verliehen werden. [32] Wie bereits im Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten (siehe Ziffern 31 und 32) dargelegt, ist die Offenheit in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Annahme von EU-Rechtsvorschriften von besonderer Bedeutung. Im vorliegenden Fall beziehen sich die fraglichen Dokumente auf den Erlass des Vertrags von Lissabon und insbesondere auf den rechtlichen Status der Charta der Grundrechte. Der Zugang zu Dokumenten, aus denen hervorgeht, wie der Vertrag von Lissabon zustande kam, ist wichtig für das Verständnis der Bürger des Vertrags und verbessert die Legitimität gegenüber den Bürgern, nicht nur im Vertrag und der Charta, sondern auch im EU-Recht und der EU im Allgemeinen.

69. Der Bürgerbeauftragte weist ferner darauf hin, dass die Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit eng auszulegen und anzuwenden sind. [33]

70. Der Bürgerbeauftragte begrüßt, dass die Kommission beschlossen hat, zusätzlichen Zugang zu Dokumenten (4) und (5) zu gewähren. Der Ansatz der Kommission bei der Analyse dieser Dokumente sowie des Dokuments (1) wirft jedoch Anlass zu ernsthafter verfahrenstechnischer Besorgnis. Die Kommission hat es sich in Bezug auf die Dokumente (1), 4 und 5 erlaubt, einseitig zu bestimmen, welche Teile dieser Dokumente für den Antrag des Beschwerdeführers „relevant“ sind. Der Bürgerbeauftragte weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es nach der Verordnung 1049/2001 keine „relevanten Teile“ eines Dokuments gebe, wenn die Dokumente, zu denen der Zugang beantragt worden sei, eindeutig identifiziert worden seien. Grundsätzlich sind alle Dokumente, die sich im Besitz der Organe befinden, in ihrer Gesamtheit zugänglich.

71. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass das Organ, wenn ein Antrag nicht hinreichend genau ist, um festzustellen, welche Dokumente – *in ihrer Gesamtheit* – für das Ersuchen relevant sind [34], mit dem Antragsteller in der Angelegenheit [35] konsultiert werden sollte. Die Kommission scheint dem Beschwerdeführer in Bezug auf den im vorliegenden Fall in Rede stehenden Antrag auf Zugang keine derartigen Bedenken gemacht zu haben [36].

72. Wenn sich ein Antrag auf Zugang auf ein sehr langes Dokument bezieht, kann das Organ außerdem den Antragsteller erneut konsultieren, um eine faire Lösung zu finden [37]. Nach



Ansicht des Bürgerbeauftragten könnte eine solche Lösung darin bestehen, dass das Organ auf der Grundlage begründeter Gründe, die mit dem Antragsteller vereinbart wurden, nur Teile des sehr langen Dokuments analysieren müsste. Der Bürgerbeauftragte betont jedoch, dass eine solche Lösung in Zusammenarbeit mit dem Antragsteller gefunden werden muss. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Dokumente im vorliegenden Fall nicht sehr lang sind.

73. Nachdem der Bürgerbeauftragte die Anwendbarkeit des Vorstehenden auf den vorliegenden Fall ausgeschlossen habe, weist der Bürgerbeauftragte darauf hin, dass der einzige noch gültige Grund für die Verweigerung des Zugangs zu einem Teil eines Dokuments darin bestehe, wenn eine der in Art. 4 der Verordnung 1049/2001 genannten Ausnahmen vom Zugang anwendbar sei. Folglich stellt die Tatsache, dass Teile eines Dokuments in den Augen des Organs als „unrelevant“ angesehen werden können, keinen triftigen Grund für die Verweigerung des Zugangs zu diesen Teilen dar. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Kommission nicht geltend gemacht hat, dass für die „unrelevanten“ Teile von Dokumenten (1), 4 und 5 eine Ausnahme vom Zugang gelte. Die Weigerung der Kommission, Zugang zu „unrelevanten“ Teilen der Dokumente zu gewähren, ist daher falsch.

74. In Bezug auf die materiellen Aspekte des Falles stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass er in seinem Empfehlungsentwurf an die Kommission die Argumente der Kommission für die Verweigerung des Zugangs im vorliegenden Fall eingehend geprüft hat, wobei er auf der Grundlage der geltenden Rechtsprechung detaillierte und konstruktive Gründe vorlegte, dass diese Argumente nicht hinreichend konkret und begründet seien, um eine Ausnahme vom Zugang der Öffentlichkeit zu rechtfertigen. Der Bürgerbeauftragte forderte die Kommission auf, Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren oder gültige Gründe dafür anzugeben.

75. Der Bürgerbeauftragte stellt daher mit großer Enttäuschung fest, dass die Kommission in ihrer ausführlichen Stellungnahme lediglich ihre früheren unzureichenden Gründe für die Anwendung der Ausnahme auf den Zugang zum Schutz der Rechtsberatung auf Dokumente (1) [38], 2 und 3 bekräftigt: er bekräftigt, dass die vollständige Offenlegung dieser Dokumente ihre Fähigkeit, umfassende und unabhängige Rechtsberatung zu erhalten, sowie ihren Handlungsspielraum in Zukunft in Bezug auf die in diesen Dokumenten erörterte Angelegenheit beeinträchtigen würde.

76. Der Bürgerbeauftragte hält es für nicht erforderlich, die bereits vorgelegten ausführlichen Überlegungen zu den diesbezüglichen Argumenten der Kommission zu wiederholen (siehe oben, Ziffern 41-43). Er möchte jedoch einen wichtigen Punkt klarstellen, in dem es darum geht, dass die Argumente der Kommission offenbar auf der Befürchtung beruhen, einen Präzedenzfall für künftige Dokumente und nicht nur auf den Inhalt der vorliegenden Dokumente zu schaffen. Da die betreffenden Dokumente nach Ansicht des Bürgerbeauftragten nichts zu enthalten scheinen, dessen Offenlegung den Schutz der betreffenden Rechtsberatung unmittelbar beeinträchtigen würde, scheint die Kommission ihre Argumentation erneut auf die Befürchtung zu stützen, dass sie, wenn diese Dokumente offengelegt werden, künftig auch Dokumente offenlegen muss, die sensible Rechtsberatung enthalten, d. h. Rechtsberatung, die, wenn sie offengelegt wird, tatsächlich dem geschützten Interesse schaden könnte. Der Bürgerbeauftragte weist erneut (siehe oben, Rn. 43) darauf hin, dass diese Argumentation auf



einem grundlegenden Missverständnis der Funktionsweise der Verordnung 1049/2001 beruht. Dass der Zugang der Öffentlichkeit früher zu Dokumenten der Kategorie der Rechtsberatung gewährt wurde, hat keinen Einfluss auf die Frage, ob ein bestimmtes Dokument, das Rechtsberatung enthält, in Zukunft der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Die Frage, ob eine der in Art. 4 der Verordnung 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen vom Zugang anwendbar ist, wird durch eine Analyse des Inhalts des betreffenden Dokuments zum Zeitpunkt des Antrags bestimmt. Es besteht somit keine Gefahr, einen Präzedenzfall für die Auffassung der Kommission zu schaffen.

77. Abschließend unterstreicht der Bürgerbeauftragte erneut, dass dieser Fall das Grundrecht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten betrifft [39]. Die Nichteinhaltung dieses Grundrechts ist in diesem Fall umso wichtiger, da die angeforderten Dokumente alle Grundrechte betreffen, d. h. sie beziehen sich auf die Annahme der Charta der Grundrechte. Der Bürgerbeauftragte vertritt daher den Standpunkt der Kommission am stärksten. Er stellt mit größtem Bedauern fest, dass die Kommission diese Gelegenheit nicht genutzt hat, um sich mit seiner ausführlichen und konstruktiven Argumentation darüber zu befassen, wann und wie die Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit angewandt werden sollten, wodurch die Argumente des Bürgerbeauftragten zur Rechtsprechung der Unionsgerichte missachtet oder bewusst abgelehnt wurden. Dies rechtfertigt die Schlussfolgerung des Bürgerbeauftragten, dass der Standpunkt der Kommission in diesem besonderen Fall und aus den oben genannten besonderen Gründen einen wesentlichen Verstoß gegen das in Artikel 42 der Charta vorgesehene Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten darstellt.

78. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass der vorliegende Fall so wichtig ist, dass er normalerweise einen Sonderbericht an das Europäische Parlament vorlegen sollte. Um dem ausdrücklichen Wunsch des Beschwerdeführers nach einer endgültigen Entscheidung des Bürgerbeauftragten in dieser Angelegenheit nachzukommen, schließt der Bürgerbeauftragte den Fall jedoch mit einer kritischen Bemerkung ab, die die Ernsthaftigkeit dieses Problems widerspiegelt.

C. Schlußfolgerung

Auf der Grundlage seiner Untersuchung zu dieser Beschwerde schließt der Bürgerbeauftragte diese mit der folgenden kritischen Bemerkung ab:

Die Kommission hat gegen die Charta der Grundrechte verstoßen, indem sie sich zu Unrecht geweigert hat, der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Opt-out-Opt-out-Regelung des Vereinigten Königreichs aus der Charta der Grundrechte zu gewähren.

Die Kommission habe ihre Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit nicht begründet.



Indem sie Teile der Dokumente als irrelevant eingestuft hat, hat die Kommission den Antrag des Beschwerdeführers, Zugang zu den vollständigen Dokumenten zu erhalten, zu Unrecht missachtet und damit der Verpflichtung zur Angabe gültiger Gründe für die Verweigerung des vollständigen Zugangs entzogen.

Angesichts der Bedeutung der betreffenden Dokumente für die Rechte der EU-Bürger und der Tatsache, dass sich die Kommission nicht konstruktiv mit der detaillierten Analyse des Bürgerbeauftragten auseinandergesetzt hat, stellt dies einen schwerwiegenden Missstand in der Verwaltungstätigkeit dar.

Der Beschwerdeführer und die Kommission werden über diesen Beschluss unterrichtet.

P. Nikiforos Diamandouros

Geschehen in Straßburg am 17. Dezember 2012

[1] Das „Opt-out“ des Vereinigten Königreichs wurde schließlich in das Protokoll Nr. 30 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgenommen. Artikel 1 des Protokolls lautet:

„ 1. Die Charta erweitert nicht die Fähigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union oder eines Gerichts Polens oder des Vereinigten Königreichs, festzustellen, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, -praktiken oder -handlungen Polens oder des Vereinigten Königreichs mit den von ihr bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen unvereinbar sind.

2. Insbesondere und zur Vermeidung von Zweifeln schafft nichts in Titel IV der Charta berechnete Rechte, die für Polen oder das Vereinigte Königreich gelten, es sei denn, Polen oder das Vereinigte Königreich haben diese Rechte in seinem nationalen Recht vorgesehen. “

[2] Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

[3] Artikel 7 Absätze 1 und 3 sowie Artikel 8 Absätze 1 und 2 der Verordnung 1049/2001.

[4] Rechtssache T-194/94 (*Carvel and Guardian Newspapers/Rat* , Slg. 1995, II-2765).

[5] Verbundene Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P *Schweden und Turco/Rat* , Slg. 2008, I-4723.

[6] *Idem*, Randnr. 69.

[7] *Idem*, Randnr. 69.



[8] Idem, Randnr. 44.

[9] Idem, Randnr. 45.

[10] Idem, Randnrn. 37-44.

[11] Idem, Randnr. 46. Vgl. auch Urteil vom 22. März 2011, *Access Info Europe/Rat*, T-233/09, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 69.

[12] Vgl. z. B. Urteile vom 29. April 1986 in der Rechtssache 294/83 (*Les Verts / Parlament*, Slg. 1986, 1339, Randnr. 23) und vom 17. Juni 2008, *Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P)*, Slg. 2008, I-6351, Randnr. 281).

[13] Urteil vom 22. März 2011, *Access Info Europe/Rat*, T-233/09, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 74.

[14] Urteile *Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P)*, Slg. 2008, I-4723).

[15] Idem, Randnr. 44.

[16] Idem, Randnr. 42.

[17] Idem, Randnr. 43.

[18] Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass die vollständige Offenlegung der betreffenden Dokumente die Fähigkeit der Kommission, in Bezug auf mögliche künftige Überarbeitungen des Vertrags wirksam zu handeln, eng mit ihrem Argument über die Verhandlungsstrategie, die in den nachstehenden Ziffern 50 und 51 behandelt wird, beeinträchtigen würde.

[19] Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P (*Schweden und Turco/Rat*, Slg. 2008, I-4723, Randnr. 69).

[20] Idem, Randnr. 69.

[21] Die bloße Tatsache, dass die Rechtsberatung *über den Kontext des Gesetzgebungsverfahrens hinausgeht*, bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Freigabe davon Schaden zufügen würde. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache *Turco* ausgeführt hat, obliegt es in einem solchen Fall dem betreffenden Organ, eine ausführliche Begründung für die Verweigerung des Zugangs vorzulegen.

[22] Der Bürgerbeauftragte hat in früheren Fällen erklärt, dass die Offenlegung den Entscheidungsprozess untergraben könnte, wenn eine Institution gezwungen wäre, Ansichten zu offenbaren, die von ihren Dienststellen zum Beispiel selbstkritisch, spekulativ oder



kontrovers waren. Siehe beispielsweise die Rechtssache 355/2007/(TN)FOR (verfügbar auf der Website des Bürgerbeauftragten:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>) Ziff. 49.

[23] Rechtssache T-121/05 (*Borax Europe Ltd/Kommission* , Slg. 2009, II-27, Randnr. 63).

[24] Urteil vom 22. März 2011, *Access Info Europe/Rat* , T-233/09, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 69.

[25] *Idem*, Randnr. 78.

[26] Artikel 15 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

[27] Abrufbar auf der Website des Bürgerbeauftragten:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/5515/html.bookmark>

[28] Rechtssache T-403/05 (*My Travel Group plc./Kommission* , Slg. 2008, II-2027).

[29] Siehe Entscheidung des Bürgerbeauftragten in der Sache 355/2007/(TN)FOR, Nr. 49.

[30] Der Bürgerbeauftragte stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Kommission keinerlei Gründe dafür angegeben hat, warum der Zugang zu den Teilen der Dokumente, die nicht die Charta der Grundrechte betreffen, verweigert wurde.

[31] Urteil vom 21. Juli 2011, *Schweden/MyTravel und Kommission* , C-506/08 P, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.

[32] Erwägungsgründe 11 und 4 sowie Art. 1 der Verordnung 1049/2001; Verbundene Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P (*Schweden und Turco/Rat* , Slg. 2008, I-4723, Randnr. 33); Rechtssache C-139/07 P (*Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau* , Slg. 2010, I-5885, Randnr. 51); Verbundene Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-52/07 P (*Schweden u. a./API und Kommission* , Slg. 2010, I-8533, Randnr. 69).

[33] *Sison/Rat*, Randnr. 63; Verbundene Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P (*Schweden und Turco/Rat* , Slg. 2008, I-4723, Randnr. 36); Verbundene Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-52/07 P (*Schweden u. a./API und Kommission* , Slg. 2010, I-8533, Randnr. 73).

[34] Art. 6 Abs. 1 der Verordnung 1049/2001.

[35] Art. 6 Abs. 2 der Verordnung 1049/2001.

[36] Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Kommission die Möglichkeit hatte, den Beschwerdeführer auf diese Weise in Bezug auf Dokument (1) zu konsultieren, anstatt geltend zu machen, dass es sich um ein Dokument handelt, dessen Teile „unrelevant“ sind.



[37] Art. 6 Abs. 3 der Verordnung 1049/2001.

[38] Die nach Ansicht des Bürgerbeauftragten aus zwei Dokumenten bestehen, siehe oben, Randnr. 38.

[39] Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.