

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PHILIPPE LÉGER

vom 10. Juli 2001¹

1. Das vorliegende Rechtsmittel ist vom Rat der Europäischen Union gegen ein Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 19. Juli 1999 eingelegt worden, das die Entscheidung des Rates vom 4. November 1997 für nichtig erklärt hat, mit der Heidi Hautala, Mitglied des Europäischen Parlaments und Klägerin im ersten Rechtszug, der Zugang zum Bericht der Arbeitsgruppe „Ausfuhr konventioneller Waffen“ des Rates verweigert wurde².

2. Diese Rechtssache geht von einer schriftlichen Anfrage aus, die die Klägerin am 14. November 1996 an den Rat richtete³ und in der sie ihre Besorgnis wegen Menschenrechtsverletzungen zum Ausdruck brachte, zu denen der Waffenexport der Mitgliedstaaten führe. Die Klägerin fragte den Rat, warum die Anweisungen zur Präzisierung der Kriterien für die Ausfuhr von Waffen, die dem Politischen Komitee des Rates von der Arbeitsgruppe „Ausfuhr konventioneller Waffen“ vorgelegt worden seien, geheim seien.

3. Der Rat antwortete am 10. März 1997, dass eines der acht Kriterien, die bei den Entscheidungen über Waffenausfuhren berücksichtigt würden, die Achtung der Menschenrechte durch das Bestimmungsland betreffe. Ferner habe das Politische Komitee in seiner Sitzung am 14. und 15. November 1996 einen Bericht der Arbeitsgruppe „Ausfuhr konventioneller Waffen“ gebilligt, um die konsequente Anwendung der gemeinsamen Kriterien zu fördern.

4. Mit Schreiben vom 17. Juni 1997 an den Generalsekretär des Rates bat die Klägerin um Übermittlung des in der Antwort des Rates erwähnten Berichtes⁴.

5. Der streitige Bericht wurde vom Politischen Komitee, jedoch niemals vom Rat selbst gebilligt. Er wurde im Rahmen des besonderen europäischen Korrespondentennetzes „COREU“⁵ erstellt, das von den üblichen Verteilungskanälen für Dokumente des Rates getrennt ist. In der Praxis des Rates ist das COREU-Netz Fragen vorbehalten, die unter den Titel V fallen.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Rechtssache T-14/98 (Hautala/Rat, Slg. 1999, II-2489, nachfolgend: angefochtenes Urteil).

3 — Schriftliche Anfrage P-3219/96 (ABl. 1997, C 186, S. 48).

4 — Nachfolgend: streitiger Bericht.

5 — Dieses Netz wurde im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gemäß den Bestimmungen des Titels V des Vertrages über die Europäische Union 1995 von den Mitgliedstaaten und der Kommission eingerichtet.

Die Verbreitung von Dokumenten über das COREU-Netz ist auf wenige dazu zugelassene Empfänger in den Mitgliedstaaten, auf die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und das Generalsekretariat des Rates begrenzt.

6. Das Generalsekretariat des Rates verweigerte mit Schreiben vom 25. Juli 1997 den Zugang zum streitigen Bericht gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731/EG⁶ mit der Begründung, dieser Bericht enthalte „äußerst sensible Informationen, deren Verbreitung das öffentliche Interesse im Bereich der öffentlichen Sicherheit beeinträchtigen würde“.

7. Die Klägerin stellte mit Schreiben vom 1. September 1997 einen Zweit Antrag gemäß Artikel 7 Absatz 1 des Beschlusses 93/731.

8. Der Zweit Antrag wurde von der Arbeitsgruppe „Information“ des Ausschusses der Ständigen Vertreter und von den Mitgliedern des Rates behandelt, von denen sich eine einfache Mehrheit dafür aussprach, den Antrag abzulehnen. Vier Delegationen stimmten für die Verbreitung.

9. Mit Schreiben vom 4. November 1997⁷ lehnte der Rat den Zweit Antrag ab, weil die Verbreitung des streitigen Berichtes die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern beeinträchtigen könnte. Die Verweigerung des Zugangs diene dem Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen.

10. Am 13. Januar 1998 erhob die Klägerin beim Gericht erster Instanz eine Klage auf Nichtigerklärung der ablehnenden Entscheidung des Rates.

11. Zunächst ist der rechtliche Rahmen dieser Rechtssache, dann das angefochtene Urteil darzustellen.

I — Rechtlicher Rahmen

12. Die Schlussakte des am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrages über die Europäische Union enthält

⁶ — Beschluss des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (ABl. L 340, S. 43).

⁷ — Nachfolgend: angefochtene Entscheidung.

folgende Erklärung (Nr. 17) zum Recht auf Zugang zu Informationen⁸:

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

13. Zum Abschluss der Tagung des Europäischen Rates in Birmingham am 16. Oktober 1992 gaben die Staats- und Regierungschefs eine Erklärung mit dem Titel „Eine bürgernahe Gemeinschaft“⁹ ab, in der sie die Notwendigkeit hervorhoben, die Gemeinschaft transparenter zu gestalten. Diese Verpflichtung wurde bei der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh am 12. Dezember 1992 bekräftigt¹⁰.

14. Am 5. Mai 1993 richtete die Kommission an den Rat, das Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss die Mitteilung 93/C 156/05 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden¹¹. Sie gab darin die Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten in den Mitgliedstaaten und in einigen

Drittländern wieder und kam zu dem Schluss, dass der Zugang zu den Dokumenten auf Gemeinschaftsebene noch erweitert werden müsse.

15. Am 2. Juni 1993 erließ die Kommission die Mitteilung 93/C 166/04 an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Transparenz in der Gemeinschaft¹², in der sie die Grundprinzipien für den Zugang zu Dokumenten darlegte.

16. Beim Europäischen Rat von Kopenhagen vom 22. Juni 1993 wurden der Rat und die Kommission aufgefordert, „ihre Arbeiten im Einklang mit dem Grundsatz, dass die Bürger möglichst umfassenden Zugang zu Informationen erhalten, fortzusetzen“¹³.

17. Auf der Basis dieser Vorarbeiten für die Verwirklichung des Transparenzgrundsatzes billigten der Rat und die Kommission am 6. Dezember 1993 einen Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten¹⁴, der die Grundsätze für den Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates festlegt.

8 — ABl. C 191, S. 95, 101, nachfolgend: Erklärung Nr. 17.

9 — Bull. EG 10-1992, S. 9.

10 — Bull. EG 12-1992, S. 7.

11 — ABl. C 156, S. 5.

12 — ABl. C 166, S. 4.

13 — Bull. EG 6-1993, S. 16, Nr. 1.22.

14 — ABl. L 340, S. 41, nachfolgend: Verhaltenskodex.

18. Der Verhaltenskodex stellt folgenden allgemeinen Grundsatz auf:

„Die Öffentlichkeit erhält möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates.“

19. Dokument im Sinne des Verhaltenskodex ist „unabhängig vom Datenträger jedes im Besitz des Rates oder der Kommission befindliche Schriftstück mit bereits vorhandenen Informationen“.

20. Zur Rechtfertigung der Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten kann sich ein Gemeinschaftsorgan nach dem Verhaltenskodex auf folgende Umstände berufen:

„Die Organe verweigern den Zugang zu Dokumenten, wenn sich durch deren Verbreitung eine Beeinträchtigung ergeben könnte in Bezug auf

— den Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektionstätigkeiten);

...

I - 9570

Die Organe können ferner den Zugang verweigern, um den Schutz des Interesses des Organs in Bezug auf die Geheimhaltung seiner Beratungen zu gewährleisten.“

21. Darüber hinaus bestimmt der Verhaltenskodex:

„Die Kommission und der Rat ergreifen vor dem 1. Januar 1994 jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung dieser Grundsätze.“

22. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung erließ der Rat den Beschluss 93/731 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten.

23. In Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 heißt es:

„Der Zugang zu einem Ratsdokument darf nicht gewährt werden, wenn durch die Verbreitung des Dokuments Folgendes verletzt werden könnte:

— der Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale

Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten);

...“

II — Das angefochtene Urteil

24. Das Gericht beschreibt die Klagegründe der Klägerin wie folgt:

„Mit dem ersten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 gerügt. Mit dem zweiten wird eine Verletzung von Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) geltend gemacht. Mit dem dritten wird ein Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Grundprinzip eines möglichst umfassenden und vollständigen Zugangs der Bürger der Europäischen Union zu den Dokumenten der Gemeinschaftsorgane und ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes gerügt.“¹⁵

25. Da das Gericht die ablehnende Entscheidung über den Zugang auf der Grundlage des ersten Klagegrundes für nichtig erklärt hat, hat es sich mit den beiden anderen nicht befasst.

26. Es hat die drei Argumente geprüft, auf die die Klägerin ihren ersten Klagegrund gestützt hat. Dabei hat es für sachgerecht gehalten, erstens „zu entscheiden, ob der Zweitantrag vom Rat angemessen geprüft worden ist, zweitens, ob der Zugang zu dem streitigen Bericht unter Berufung auf das öffentliche Interesse im Bereich der internationalen Beziehungen verweigert werden durfte, und drittens, ob der Rat in Erwägung hätte ziehen müssen, einen teilweisen Zugang zu gewähren, indem er die Verbreitung derjenigen Teile des Dokuments erlaubt, die nicht von der Ausnahme des Schutzes des öffentlichen Interesses gedeckt sind“¹⁶.

27. Die ersten beiden Argumente der Klägerin hat das Gericht zurückgewiesen. Dem dritten, das den teilweisen Zugang der Klägerin zum streitigen Bericht betrifft, ist es gefolgt und hat die ablehnende Entscheidung des Rates mit folgender Begründung für nichtig erklärt:

„75 Gegen das dritte, von der schwedischen Regierung unterstützte Argument, der Rat habe Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 verletzt, indem er den Zugang zu den Teilen des streitigen Berichtes verweigert habe, die nicht von der Ausnahme des Schutzes des öffentlichen Interesses gedeckt seien, hat der Rat eingewendet, der Grundsatz des Zugangs zu den Dokumenten gelte nur für die

15 — Randnr. 43.

16 — Randnr. 65.

- Dokumente als solche und nicht für einzelne dort enthaltene Informationen.
- 76 Somit muss das Gericht klären, ob der Rat die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs hätte prüfen müssen. Da es sich hierbei um eine Rechtsfrage handelt, ist die Kontrolle durch das Gericht nicht beschränkt.
- 77 Der Beschluss 93/731 ist eine Geschäftsordnungsmaßnahme, die der Rat auf der Grundlage von Artikel 151 Absatz 3 EG-Vertrag erlassen hat. Solange es keine spezifische Gemeinschaftsregelung gibt, legt der Rat die Bedingungen für die Behandlung von Anträgen auf Zugang zu seinen Dokumenten fest (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 30. April 1996 in der Rechtssache C-58/94, Niederlande/Rat, Slg. 1996, I-2169, Randnrn. 37 und 38). Daher könnte der Rat, wenn er dies wollte, beschließen, im Rahmen einer neuen Praxis den teilweisen Zugang zu seinen Dokumenten zu gewähren.
- 78 Der Beschluss 93/731 verpflichtet den Rat nicht ausdrücklich zu der Prüfung, ob ein teilweiser Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann. Er schließt aber eine solche Möglichkeit auch nicht ausdrücklich aus, wie der Rat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat.
- 79 In Anbetracht dessen ist für die Auslegung des Artikels 4 des Beschlusses 93/731 die Grundlage ins Gedächtnis zu rufen, auf der der Rat diesen Beschluss erlassen hat.
- 80 In der Erklärung Nr. 17 wurde empfohlen, dass die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen. Diese Verpflichtung wurde beim Europäischen Rat in Kopenhagen am 22. Juni 1993 bestätigt, der den Rat und die Kommission aufforderte, 'ihre Arbeiten im Einklang mit dem Grundsatz, dass die Bürger möglichst umfassenden Zugang zu Informationen erhalten, fortzusetzen'.
- 81 In der Präambel des Verhaltenskodex nehmen der Rat und die Kommission ausdrücklich auf die Erklärung Nr. 17 und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen als Grundlage ihrer Initiative Bezug. Der Verhaltenskodex stellt den allgemeinen Grundsatz eines möglichst umfassenden Zugangs der Öffentlichkeit zu den Dokumenten auf.
- 82 Der Gerichtshof hat in seinem Urteil Niederlande/Rat (Randnr. 35) die Bedeutung des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu den im Besitz der Behörden befindlichen Dokumente unterstrichen. So hat er darauf hingewiesen, dass in der Erklärung Nr. 17

dieses Recht ‚mit dem demokratischen Charakter der Organe‘ verknüpft wird. Der Generalanwalt hat in seinen Schlussanträgen in dieser Rechtssache (Slg. 1996, I-2171, Nr. 19) zum subjektiven Informationsrecht ausgeführt:

‚Die Grundlage eines solchen Rechts ist eher in dem Prinzip der Demokratie zu suchen, das eines der grundlegenden Gestaltungselemente der Gemeinschaft ist, wie es jetzt in der Präambel des Vertrages von Maastricht und in Artikel F [nach Änderung jetzt Artikel 6 EU] der gemeinsamen Bestimmungen niedergelegt ist.‘

- 83 Unter Berufung auf das Urteil Niederlande/Rat hat das Gericht vor kurzem im Urteil Journalistförbundet (Randnr. 66) ausgeführt:

‚Der Beschluss 93/731 dient der Umsetzung des Grundsatzes eines weitestmöglichen Zugangs der Bürger zur Information zum Zweck der Stärkung des demokratischen Charakters der Organe sowie des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Verwaltung.‘

- 84 Besteht ein allgemeiner Grundsatz und sind Ausnahmen von diesem Grundsatz vorgesehen, so müssen diese Aus-

nahmen eng ausgelegt und angewandt werden, um die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes nicht zu beeinträchtigen (vgl. Urteile WWF UK/Kommission, Randnr. 56, und Interporc/Kommission, Randnr. 49). Im vorliegenden Fall geht es um die Auslegung von Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731, der die Ausnahmen von dem erwähnten allgemeinen Grundsatz aufführt.

- 85 Zudem verlangt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dass ‚Ausnahmen nicht über das zur Erreichung des verfolgten Zieles angemessene und erforderliche Maß hinausgehen‘ (Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache C-222/84, Johnston, Slg. 1986, 1651, Randnr. 38). Im vorliegenden Fall ist das vom Rat mit der Verweigerung des Zugangs zu dem streitigen Bericht verfolgte Ziel laut der Begründung der angefochtenen Entscheidung, ‚das öffentliche Interesse im Bereich der internationalen Beziehungen zu schützen‘. Dieses Ziel könnte jedoch auch dann erreicht werden, wenn der Rat nach einer Prüfung nur diejenigen Teile des streitigen Berichtes unkenntlich macht, die die internationalen Beziehungen beeinträchtigen könnten.

- 86 Dabei würde der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dem Rat erlauben, in besonderen Fällen, in denen der Umfang des Dokuments oder der unkenntlich zu machenden Teile für ihn zu einem unangemessenen Verwaltungsaufwand führen würde, die Bedeutung des Zugangs der Öffentlichkeit zu diesen gekürzten Teilen und die

daraus sich ergebende Arbeitsbelastung gegeneinander abzuwägen. Der Rat könnte auf diese Weise in solchen Fällen die Interessen einer ordnungsgemäßen Verwaltung schützen.

indem es Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 dahin ausgelegt habe, dass der Rat prüfen müsse, ob ein teilweiser Zugang zu den Informationen zu gewähren sei, die nicht von den Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu seinen Dokumenten gedeckt seien.

87 Nach allem ist Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 unter Berücksichtigung der Grundsätze des Rechts auf Information und der Verhältnismäßigkeit auszulegen. Infolgedessen muss der Rat prüfen, ob ein teilweiser Zugang zu den nicht von den Ausnahmen gedeckten Informationen zu gewähren ist.

29. Der Rat und das Königreich Spanien beanstanden, das Gericht habe den Beschluss 93/731 sowohl im Hinblick auf seinen *Wortlaut* als auch hinsichtlich seines *Zieles* fehlerhaft ausgelegt und den *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* falsch angewandt.

88 Wie sich aus Randnummer 75 ergibt, hat der Rat dies nicht geprüft, denn nach seiner Ansicht gilt der Grundsatz des Zugangs zu den Dokumenten nur für die Dokumente als solche und nicht für einzelne dort enthaltene Informationen. Folglich ist die angefochtene Entscheidung mit einem Rechtsfehler behaftet und daher für nichtig zu erklären.“

30. Nach Ansicht des Rates hat das Gericht als Recht auf Information eingestuft, was nur ein Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten sei. Der Beschluss 93/731 stelle seinem Wortlaut nach nur auf die Ratsdokumente in ihrer bestehenden Form ab und nicht auf einzelne darin enthaltene Informationen. Der Rat sei deshalb nur gehalten, zu prüfen, ob das von dem Antrag betroffene Dokument in seiner bestehenden Form ohne die geringste Änderung zugänglich gemacht werden könne oder ob es unter eine der Ausnahmen gemäß Artikel 4 des Beschlusses 93/731 falle. Dieser Beschluss verpflichte ihn außerdem nicht, zu prüfen, ob ein teilweiser Zugang zu Dokumenten gewährt werden könne. Er verpflichte nicht dazu, ein neues Dokument zu erstellen, das nur die Informationen umfasse, die verbreitet werden könnten, wie das angefochtene Urteil zu Unrecht vorzuschreiben scheine. Der vom Gericht befürwortete Ansatz lasse einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand und erhebliche praktische Schwierigkeiten befürchten, da in jedem Dokument die Stellen bestimmt werden müssten, die zugänglich gemacht werden könnten.

III — Vorbringen der Beteiligten

28. Der Rat beantragt die Aufhebung des Urteils des Gerichts und wird dabei vom Königreich Spanien, Streithelfer im Rechtsmittelverfahren, unterstützt. Das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen,

31. Mit dem Beschluss 93/731 solle kein Recht auf Information gewährt werden. Die Urteile des Gerichts, die auf das Recht auf Information verwiesen, verkennten, dass das Urteil Niederlande/Rat des Gerichtshofes sich auf den Zugang zu Dokumenten beziehe und dass die Erklärung Nr. 17 zum Recht auf Zugang zu Informationen eine politische Erklärung ohne Bindungswirkung sei.

32. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auf den das Gericht im angefochtenen Urteil Bezug nehme, sage nichts über die Frage aus, ob eine Einschränkung eines vom Gemeinschaftsrecht verbürgten Rechts rechtmäßig sei. Der Beschluss bezwecke nicht, den Bürgern ein uneingeschränktes Recht auf Zugang zu Ratsdokumenten zu verleihen, sondern ein System zu errichten, nach dem der Zugang unter bestimmten Voraussetzungen gewährt werden könne. Da es keinen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts gebe, nach dem die Bürger ein uneingeschränktes Recht auf Zugang zu Ratsdokumenten hätten, und da die Annahme von Artikel 255 EG nach dem Vertrag von Amsterdam bestätige, dass es einen solchen Grundsatz zuvor nicht gegeben habe, könne der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht als eine Einschränkung eines vom Gemeinschaftsrecht verbürgten Rechts ausgelegt werden. Mit dem Beschluss 93/731 sei außerdem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bereits angewandt worden, da mit den Ausnahmen in Artikel 4 sichergestellt worden sei, dass die Verbreitung von Dokumenten bestimmten schutzwürdigen Interessen nicht schade. Diesem Grundsatz werde mithin vollständig Rechnung getragen.

33. Das Königreich Spanien teilt diese Ansicht. Es macht geltend, ein Grundsatz des Rechts auf Information lasse sich in der Form, die ihm vom angefochtenen Urteil zugesprochen werde, weder aus den geltenden Rechtsvorschriften noch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes oder des Gerichts herleiten. Außerdem bedeute die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf die vom Rat im Zusammenhang mit Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 ergriffenen Maßnahmen nur, dass der Rat innerhalb der Grenzen dessen handeln müsse, was angemessen und erforderlich sei, um dieser Vorschrift nachzukommen. Dies bedeute, dass er den Zugang zu seinen Dokumenten verweigern müsse, wenn die Gefahr bestehe, dass eines der in der genannten Vorschrift aufgezählten Interessen beeinträchtigt werden könnte.

34. Die Klägerin beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und das Königreich Dänemark, beide Streithelfer im Rechtsmittelverfahren, sowie das Königreich Schweden und die Republik Finnland, beide Streithelfer im ersten Rechtszug und am Rechtsmittelverfahren beteiligt, schließen sich diesem Antrag an.

35. Die Klägerin und die Mitgliedstaaten, die sich ihrer Rechtsmittelbeantwortung anschließen, sind der Ansicht, ein Recht auf teilweisen Zugang folge sowohl aus dem Wortlaut als auch aus dem Regelungszusammenhang des Beschlusses 93/731. Dieser müsse gemäß den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts ausgelegt und angewandt werden, zu denen das Recht auf Information gehöre. Die

Möglichkeit eines teilweisen Zugangs zu Dokumenten ergebe sich unmittelbar aus dem gemeinschaftsrechtlichen Grundprinzip eines möglichst umfassenden und vollständigen Zugangs der Bürger der Europäischen Union zu den Dokumenten der Gemeinschaftsorgane.

stützt, nach dem der Rat seine Geschäftsordnung erlässt. Er legt den Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten fest. Die Ausübung des Zugangs ist jedoch von mehreren dort aufgezählten Voraussetzungen abhängig, zu denen die Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 gehören.

36. Die Klägerin bringt vor, das Recht auf Zugang zu Informationen sei wie andere Grundsätze des Gemeinschaftsrechts mit Artikel 255 EG in den EG-Vertrag aufgenommen worden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit diene im vorliegenden Fall also dazu, dieses Recht im Interesse anderer schutzwürdiger Ziele einzuschränken. Er verlange jedoch, dass diese Ausnahmen nicht die Grenzen des für die Erreichung des verfolgten Zieles Angemessenen und Erforderlichen überschritten.

39. Im Urteil Niederlande/Rat beantragte das Königreich der Niederlande die Nichtigerklärung des Beschlusses 93/731, weil der Rat sich zu Unrecht auf Artikel 151 Absatz 3 EG-Vertrag und Artikel 22 seiner Geschäftsordnung als Rechtsgrundlage gestützt habe, da diese Vorschriften nur seine interne Organisation beträfen. Der Beschluss 93/731 gehe weit über den Anwendungsbereich interner Organisations- und Verwaltungsvorschriften des Rates hinaus und stelle eine Handlung dar, die ausdrücklich gegenüber den Bürgern Rechtswirkungen erzeugen solle. Der Rat habe als interne Organisationsfrage angesehen, was in Wirklichkeit ein Grundrecht darstelle, nämlich das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zur Information, dessen Regelung mit den erforderlichen Garantien versehen sein müsse.

37. Vor der Befassung mit diesen Rechtsmittelgründen und Argumenten sind die Regeln des Gemeinschaftsrechts anzuführen, von denen die Auslegung des Beschlusses 93/731 abhängt.

IV — Zu den Regeln des Gemeinschaftsrechts, an denen die Auslegung des Beschlusses 93/731 auszurichten ist

38. Der Beschluss 93/731 ist auf Artikel 151 Absatz 3 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 207 Absatz 3 EG) ge-

40. Der Gerichtshof entschied, dass die Gemeinschaftsorgane, solange der Gemeinschaftsgesetzgeber keine allgemeine Regelung über das Recht der Öffentlichkeit

auf Zugang zu den Dokumenten in ihrem Besitz, erlassen habe, selbst aufgrund ihrer Organisationsgewalt die Maßnahmen erlassen müssten, die die Behandlung entsprechender Anträge betreffen. Im Rahmen dieser Organisationsgewalt könnten die Organe geeignete Maßnahmen treffen, um das reibungslose Arbeiten ihrer Dienststellen im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu gewährleisten¹⁷.

41. Der Gerichtshof erkannte somit das Recht des Rates an, von seiner internen Organisationsgewalt Gebrauch zu machen, um seinem Funktionsablauf ein gewisses Maß an Transparenz zu verleihen. Das Fehlen einer generellen Gemeinschaftsregelung über den Zugang zu Dokumenten rechtfertigt es unbestreitbar, dass ein Organ wie der Rat im Bemühen um Transparenz seine Funktionsweise in dieser Hinsicht verbessert, indem er sich Regeln gibt, die günstiger sind als die bisherigen.

42. Daher beruht der Beschluss 93/731 auf der richtigen Vertragsbestimmung, obwohl sein Gegenstand wegen des Zusammenhangs mit den Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft klar über die bloße interne Organisation eines Gemeinschaftsorgans hinausgeht. Der Gerichtshof konnte der Ansicht sein, dass die Vertragsbestimmung zur Ermächtigung des Rates, sich seine Geschäftsordnung zu geben, eine angemessene Rechtsgrundlage dafür darstellte, die Transparenz seines Funktionsablaufs zu verbessern.

43. Es wäre jedoch selbst für das Betätigungsfeld des Rates übertrieben, zu behaupten, dass dieses Urteil die Frage des Zugangs zu Dokumenten inhaltlich abschließend regelt.

Das Urteil Niederlande/Rat, das die formelle Rechtmäßigkeit des Beschlusses 93/731 bestätigt, erscheint nicht geeignet, wesentlich zur Auslegung der fraglichen Bestimmungen des Beschlusses 93/731 beizutragen. In jener Rechtssache war der Gerichtshof klar an den Klagegegenstand gebunden, der allein die Frage der Rechtsgrundlage des Beschlusses 93/731 betraf.

44. Das vorliegende Rechtsmittel erfordert dagegen eine Auslegung der streitigen Bestimmungen. Diese kann nicht ohne Berücksichtigung sämtlicher gemeinschaftsrechtlicher Regeln über das Recht auf Zugang zu Dokumenten vorgenommen werden. Im Urteil Niederlande/Rat hat der Gerichtshof im Übrigen darauf hingewiesen, dass die Entwicklung der Gemeinschaft „eine immer stärkere Betonung des Rechts des Einzelnen auf Zugang zu den Dokumenten, die im Besitz der Behörden sind, erkennen lässt“¹⁸.

45. Nun können die streitigen Bestimmungen des Beschlusses 93/731 nicht

17 — Urteil Niederlande/Rat, a. a. O., Randnr. 37.

18 — Randnr. 36.

angewandt werden, ohne dass ihr Inhalt in Übereinstimmung mit dieser Entwicklung und den Grundlagen des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten ausgelegt wird, auf das die Entscheidung in ihrem Titel Bezug nimmt.

46. Die im Beschluss aufgestellten Regeln sollen begrenzt auf die interne Organisationsgewalt des Rates die Leitlinien umsetzen, die seit der Erklärung Nr. 17 zum Recht auf Zugang des Einzelnen zu Dokumenten, die sich im Besitz von Behörden befinden, erlassen wurden.

47. Die Erklärung Nr. 17 ist der erste greifbare Akt, mit dem die Gemeinschaft die Bedeutung eines allgemeinen Rechts auf Zugang zu Informationen innerhalb der Gemeinschaftsorgane anerkannt hat. Die Regierungskonferenz verlieh damit der Absicht Ausdruck, die Wirksamkeit dieses Rechts zu erhöhen. Unter Hinweis darauf, dass die Transparenz des Beschlussverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärke, betonte sie die Bedeutung dieses Rechts, das den wichtigsten politischen Grundlagen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft entspringe.

48. Die Tagungen des Europäischen Rates von Birmingham und Edinburgh haben 1992 den Willen bekräftigt, die Gemeinschaft

offener zu gestalten. Beim Europäischen Rat von Kopenhagen am 22. Juni 1993 wurden Rat und Kommission aufgefordert, ihre Arbeit ausgehend vom Grundsatz eines möglichst umfassenden Zugangs der Bürger zu Informationen fortzusetzen.

49. All diese politischen Impulse sind u. a. dadurch in die Praxis umgesetzt worden, dass der Rat und die Kommission einen Verhaltenskodex annahmen und der Rat sodann seine Geschäftsordnung änderte. Der Beschluss 93/731, der die Bestimmungen des Verhaltenskodex aufgreift und vervollständigt, wurde nach dieser letzten Änderung verabschiedet.

50. Der Prozess der Anerkennung des Zugangsrechts ist nicht beim Erlass interner Regeln stehen geblieben, die die Organe sich selbst gegeben haben. Durch den Vertrag von Amsterdam wurde ein neuer Artikel 191a EG-Vertrag (jetzt Artikel 255 EG) in den EG-Vertrag eingefügt. Artikel 255 Absatz 1 EG lautet: „Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.“ In Anwendung dieser Absätze wurde ein Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen

Parlaments, des Rates und der Kommission vorgelegt¹⁹.

das sicherste Mittel, sie an der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten zu beteiligen²².

51. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union²⁰ sieht in Artikel 42 ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vor.

53. Generalanwalt Tesauro hat die Stellung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten im Gemeinschaftsrecht mit folgenden Worten perfekt beschrieben:

52. Dieser beständige politische Wille der Mitgliedstaaten und die Entwicklung des gemeinschaftsrechtlichen Rahmens auf diesem Gebiet dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Sie zeugen von der Entstehung eines Rechts, das in engem Zusammenhang mit den Grundlagen der Gemeinschaft steht. Wie Generalanwalt Tesauro in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Niederlande/Rat ausgeführt hat, hängt die Transparenz des Handelns der Staatsorgane eng mit dem demokratischen Charakter der Organe zusammen²¹. Die Kenntnis der Bürger von den Tätigkeiten der Verwaltung ist eine Garantie für das ordnungsgemäße Funktionieren der Verwaltung. Die Kontrolle durch die Bürger, die den Staatsorganen ihre Legitimation verleihen, bewegt diese Organe dazu, die ursprünglichen Absichten der Bürger wirkungsvoll zu verfolgen, und kann somit Vertrauen begründen, was ein Pfand für den öffentlichen Frieden und für das ordnungsgemäße Funktionieren des demokratischen Systems darstellt. Auf der höchsten Entwicklungsebene dieses Systems ist die Information der Bürger auch

„Die Grundlage eines solchen Rechts ist eher in dem Prinzip der Demokratie zu suchen, das eines der grundlegenden Gestaltungselemente der Gemeinschaft ist... Im Licht der in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten festgestellten Entwicklung stellt [das Recht auf Zugang zu behördlichen Dokumenten] nunmehr ein wesentliches Element [dieses Grundsatzes] dar... Somit ist es also das Demokratieprinzip in der Ausgestaltung, die es Schritt für Schritt in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen erhalten hat, das vorschreibt, dass der Zugang zu Dokumenten nicht nur dem Adressaten einer hoheitlichen Maßnahme eingeräumt wird“²³.

19 — 2000/C 177 E/10 (ABl. C 177 E, S. 70). Zur Reform von Amsterdam im betroffenen Bereich siehe u. a. U. Öberg, „Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?“, in *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 2, 1998, Nr. 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008a.htm>).

20 — ABl. 2000, C 364, S. 1.

21 — Nr. 14.

22 — Siehe unter den zahlreichen Arbeiten zu dieser Frage T. Blanchet, „Transparence et qualité de la législation“, in *RTD eur.*, 33 (4), Okt.-Dez. 1997, S. 915 ff.; K. St. C. Bradley, „La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe-l'œil?“, in *Cahiers de droit européen*, 1999, S. 283 ff.; D. Curtin und H. Meijers, „The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?“, in *CML Rev.*, 1995, S. 391 ff.; U. Öberg, a. a. O.; M. O'Neill, „The Right of Access to Community Held Documentation as a General Principle of EC Law“, in *European Public Law*, Bd. 4, Ausgabe 3, S. 403 ff.; H. Ragnemalm, „Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires“, in *Scritti in onore di G. F. Mancini*, S. 809 ff.; C. Timmermans, „Subsidiarity and transparency“, in *Fordham International Law Journal*, Bd. 22, 1999, S. 5106 ff.; B. Vesterdorf, „Transparency — Not Just A Vogue Word“, in *Fordham International Law Journal*, 1999, S. 902 ff. Siehe auch als Beispiel für die Gegenmeinung R. W. Davis, „Public access to community documents: a fundamental human right?“, in *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 3, 1999, Nr. 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-008a.htm>).

23 — Nr. 19 der Schlussanträge in der Rechtssache Niederlande/Rat, a. a. O.

54. Die Feststellung des Gerichtshofes im Urteil *Niederlande/Rat*, dass das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu im Besitz der Behörden befindlichen Dokumenten im innerstaatlichen Recht der meisten Mitgliedstaaten nunmehr allgemein als Verfassungs- oder Rechtsgrundsatz verankert ist, spiegelt die Geltungskraft und die Aktualität dieses Rechts wider²⁴. Viele Mitgliedstaaten haben im Übrigen seit 1996 ihre nationalen Rechtsvorschriften über das Recht auf Zugang zu Dokumenten geändert, wobei bis auf begrenzte Einzelfälle kein Rückschritt zu erkennen ist. Insbesondere Irland und das Vereinigte Königreich haben Rechtsvorschriften erlassen, die das entsprechende Recht des Bürgers besonders schützen²⁵.

55. Der Hinweis auf diese Konvergenz der nationalen Rechtsvorschriften ist wichtig, da sie meines Erachtens für die Anerkennung eines Grundprinzips des Rechts auf Zugang zu im Besitz der Gemeinschaftsorgane befindlichen Informationen entscheidend ist.

56. Bekanntermaßen gehören nach ständiger Rechtsprechung, die nunmehr in den Verträgen²⁶ verankert ist, die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Dabei lässt er sich von den gemeinsamen Verfassungs Traditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen leiten, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind²⁷.

57. Dreizehn der fünfzehn Mitgliedstaaten kennen eine allgemeine Regel, die ein Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu im Besitz der Verwaltung befindlichen Dokumenten vorsieht. In neun dieser dreizehn Staaten ist das Zugangsrecht als Grundrecht, „Grundsatz“ mit Verfassungsrang²⁸ oder auf der Verfassung fußendes einfachgesetzliches Recht²⁹ ausgestaltet. In den vier anderen Mitgliedstaaten entspringt dieses Recht einem oder mehreren einfachen Gesetzen³⁰.

58. Diese nationalen Normen, deren rechtliche Ausgestaltungen nicht notwendigerweise inhaltlich homogen sind,

24 — Randnr. 34. Siehe zum Stand der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten über den Zugang zu Dokumenten, die sich im Besitz von Behörden befinden, den Anhang der Mitteilung der Kommission vom 5. Mai 1993, „Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden“ [KOM(93) 191 endg., ABl. C 156, S. 5]. Für eine Aktualisierung dieses Schriftstücks siehe die Dokumente der Kommission vom 10. August 2000, „Vergleichende Analyse der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten über den Zugang zu Dokumenten“ und „Überblick über die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend den Zugang zu Dokumenten“ (http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/de/index.htm).

25 — In Irland hat ein allgemeines Recht der Öffentlichkeit auf möglichst umfassenden Zugang zu Dokumenten, die sich im Besitz der Verwaltung befinden, den alten Grundsatz ersetzt, dass die Bürger nur Zugang zu bestimmten begrenzten Kategorien von Dokumenten oder zu mindestens 30 Jahre alten Verwaltungsdokumenten beanspruchen konnten (Freedom of Information Act 1997). Im Vereinigten Königreich hat der Freedom of Information Act 2000 kürzlich das Zugangsrecht verallgemeinert, das zuvor auf bestimmte begrenzte Kategorien von Informationen beschränkt war.

26 — Artikel F. Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union (nach Änderung jetzt Artikel 6 Absatz 2 EU) und 46 Buchstabe d EU.

27 — Siehe als jüngeres Beispiel für diese Rechtsprechung das Urteil vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-274/99 P (Connolly/Kommission, Slg. 2001, I-1611, Randnr. 37). Siehe insbesondere auch J.-P. Puissechet, „La Cour de justice et les principes généraux du droit“ in *Les annonces de la Seine*, 1996, Nr. 69, S. 3 ff.

28 — Königreich Belgien, Königreich Spanien, Italienische Republik, Königreich der Niederlande, Portugiesische Republik, Republik Finnland und Königreich Schweden.

29 — Hellenische Republik und Republik Österreich.

30 — Königreich Dänemark, Französische Republik, Irland und Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland.

bringen dennoch eine den meisten Mitgliedstaaten gemeinsame Anschauung zum Ausdruck, die Generalanwalt Tesouro wie folgt beschrieben hat: „[E]s stimmt nicht mehr, dass alles vertraulich ist, was nicht ausdrücklich für zugänglich erklärt worden ist, sondern das Gegenteil ist der Fall.“³¹

59. Angesichts dieser in der Europäischen Union fast einhellig geteilten Auffassung vom Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten liegt es nahe, einen Grundsatz des Zugangs zu im Besitz der nationalen Behörden befindlichen Informationen und den Vorbildcharakter dieses Grundsatzes für einen entsprechenden Grundsatz auf Gemeinschaftsebene anzuerkennen.

Zu diskutieren ist eher über den Inhalt der Ausnahmen zu diesem Grundsatz, da es bestimmte Grenzen offenkundig geben muss. Bestimmte Einschränkungen des Zugangs zu Informationen müssen aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses nämlich sein.

60. Betrachtet man die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, so tragen sie in unterschiedlicher Weise zum Zugang zu Dokumenten bei.

61. Das Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Artikel 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bisher nicht dahin ausgelegt worden, dass es das Recht auf Zugang zu Informationen umfasst. In Artikel 10 Absatz 1 heißt es nämlich: Das Recht auf freie Meinungsäußerung „schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein...“ Man mag bedauern, dass die Meinungsfreiheit nicht selbstverständlich mit dem Recht auf Zugang zu Informationen verknüpft wird, die ohne legitimen Grund geheim gehalten werden. Tatsache ist jedoch, dass der Wortlaut der Bestimmung immer eng ausgelegt worden ist³².

62. Mehrere Entschließungen, Empfehlungen und Erklärungen der Parlamentarischen Versammlung und des Ministerkomitees des Europarats haben bestätigt, wie wichtig es für die Bürger ist, hinreichend über den Funktionsablauf von Behörden informiert zu sein³³. Ein Entwurf

31 — Schlussanträge in der Rechtssache Niederlande/Rat, a. a. O., Nr. 15.

32 — Für eine andere Auslegung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte siehe M. O'Neill, a. a. O.

33 — Siehe insbesondere die Empfehlung 854 (1979) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 1. Februar 1979 zum Zugang der Öffentlichkeit zu Regierungsdokumenten und zur Informationsfreiheit (Conseil de l'Europe, assemblée parlementaire, textes adoptés, 30. ordentliche Sitzung, dritter Teil, 29. Januar bis 2. Februar 1979) und die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats R (81)19 zum Zugang zu Informationen, die sich im Besitz von Behörden befinden (Conseil de l'Europe, Collection des recommandations, résolutions et déclarations du Comité des Ministres portant sur les droits de l'homme, 1949 bis 1987, Straßburg, 1989, S. 96), und R (91)10 zur Weitergabe von im Besitz von öffentlichen Einrichtungen befindlichen persönlichen Daten an Dritte (Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Empfehlung an die Mitgliedstaaten, 1991, Straßburg, 1995).

für eine Empfehlung zum Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Informationen ist beim Europarat in Arbeit³⁴. In seiner derzeitigen Fassung sieht der Entwurf einen allgemeinen Grundsatz vor, der jeder Person auf Antrag das Recht auf Zugang zu Dokumenten garantiert, die sich im Besitz von Behörden befinden. Von dem allgemeinen Grundsatz sind Ausnahmen vorgesehen, soweit andere legitime Interessen vorgehen. Die Ausnahmen sind restriktiv anzuwenden. Der teilweise Zugang zu Informationen ist im Entwurf vorgesehen. Er kann jedoch verweigert werden, wenn die geschwärzte Fassung des Dokuments irreführend oder sinnentleert ist³⁵. Der endgültige Empfehlungsentwurf sollte vor dem 31. Dezember 2001 beschlossen werden.

63. Diese Akte zeigen, dass zwar der „normative“ Durchbruch im Rahmen des Europarats noch nicht geschafft ist, ihm aber zahlreiche unmissverständliche Absichtserklärungen vorausgehen.

64. Artikel 19 des Internationalen Pakts der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte von 1966 sieht ausdrücklich vor, dass das Recht auf freie

Meinungsäußerung das Recht einschließt, sich Informationen und Gedankengut zu beschaffen³⁶. Der Pakt gilt in allen Mitgliedstaaten. Dieses Recht des Bürgers auf Zugang zu den Informationen, die für die Ausübung seines Rechts auf freie Meinungsäußerung erforderlich sind, bestätigt den von den Mitgliedstaaten in ihrem innerstaatlichen Recht verankerten Grundsatz.

65. Man darf jedoch nicht außer Acht lassen, dass eine weite Auslegung von Artikel 19 IPbPR zwar möglich ist, aber bei weitem nicht auf einhellige Zustimmung stößt. Einige Autoren bezweifeln, dass der vom Internationalen Pakt vorgesehenen Freiheit der Informationen eine Verpflichtung der Vertragsstaaten entspricht, diese Informationen bereitzustellen³⁷.

66. Jedenfalls hat sich der Gerichtshof beim Schutz der Grundrechte bisher nie von einer Bestimmung leiten lassen, von der er nicht

34 — Entwurf der Sachverständigengruppe für den Zugang zu amtlichen Informationen aus ihrer 6. Sitzung (27. bis 29. September 2000).

35 — Siehe den Empfehlungsentwurf, Anhang III des Berichtes über die Sitzung vom September 2000, Straßburg, 26. Januar 2001, DH-S-AC (2000)7.

36 — Nachstehend: IPbPR oder Internationaler Pakt. UNTS Bd. 999, S. 171. Artikel 19 Absatz 2 lautet: „Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, 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.“ Dieser Wortlaut ist hinsichtlich der Freiheit, sich Informationen zu beschaffen, Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 sehr ähnlich. Im Gegensatz zum Internationalen Pakt wird diese jedoch als für die Staaten nicht bindend und als nicht zugunsten des Einzelnen unmittelbar anwendbar angesehen. Sie hat überwiegend programmatischen Charakter (J. De Vries Reilingh, „L'application des pactes des Nations unies relatifs aux droits de l'homme de 1966“, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 1998 Randnrn. 25 und 32).

37 — Siehe z. B. D. Blumenwitz, „Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des IPbPR“, in M. Nowak, D. Steuerer und H. Treter, *Fortschritt im Bewusstsein der Grund- und Menschenrechte, Festschrift für Felix Ermacora*, Kehl-Straßburg-Arlington, Engel Verlag, 1988, S. 71.

sicher war, dass sie die dem fraglichen Grundsatz entsprechende Regel enthielt.

67. Der Gerichtshof stellt die Beachtung der Grundrechte sicher. Er trägt zu ihrer Anerkennung und zur Bestimmung ihres Inhalts bei. Die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, zu denen die Grundrechte gehören, entspringen oft völkerrechtlichen Verträgen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention oder dem Internationalen Pakt.

68. Bei Durchsicht der Rechtsprechung erweist sich jedoch, dass die Übereinstimmung von Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ausreichen kann, um das Bestehen eines dieser Grundsätze nachzuweisen, ohne dass völkerrechtliche Normen sein Bestehen oder seinen Inhalt bestätigen müssten³⁸.

69. Überdies kann ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts auch dann anerkannt werden, wenn weder gemeinsame Verfassungsregeln der Mitgliedstaaten noch Regeln in völkerrechtlichen Verträgen festgestellt werden, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind. Es kann ausreichen, dass die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Sicht des be-

treffenden Rechts haben, die von dem gemeinsamen Bemühen zeugt, seinen Schutz sicherzustellen, selbst wenn der Umfang dieses Schutzes und die Art seiner Durchführung von Staat zu Staat unterschiedlich sein mögen.

So hat der Gerichtshof zu den Untersuchungsbefugnissen der Verwaltung gegenüber juristischen Personen festgestellt, dass „die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Art und Umfang des Schutzes von Geschäftsräumen gegen behördliche Eingriffe nicht unerhebliche Unterschiede aufw[ie]sen“³⁹ und dass aus der Europäischen Menschenrechtskonvention kein Grundrecht der Unverletzlichkeit der Privaträume von Unternehmen abgeleitet werden könne⁴⁰. Dieses Fehlen grundlegender Rechte mit Vorbildcharakter hat ihn nicht davon abgehalten, den allgemeinen Grundsatz anzuerkennen, dass der Schutz von Privatpersonen gegen missbräuchliche Eingriffe der Behörden gewährleistet sein muss. Nach seinen Ausführungen „bedürfen in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten Eingriffe der öffentlichen Gewalt in die Sphäre der privaten Betätigung jeder — natürlichen oder juristischen — Person einer Rechtsgrundlage und müssen aus den gesetzlich vorgesehenen Gründen gerechtfertigt sein; diese Rechtsordnungen sehen daher, wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung, einen Schutz gegen willkürliche oder unverhältnismäßige Eingriffe vor. Das Erfordernis eines solchen Schutzes ist folglich

38 — Urteil vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79 (Hauer, Slg. 1979, 3727, Randnrn. 19 bis 22).

39 — Urteil vom 21. September 1989 in den Rechtssachen 46/87 und 227/88 (Hoechst, Slg. 1989, 2859, Randnr. 17).

40 — A. a. O., Randnr. 18.

als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts anzuerkennen.⁴¹

70. Daraus geht eindeutig hervor, dass die Referenzen, auf die die Anerkennung allgemeiner Grundsätze des Gemeinschaftsrechts traditionell gestützt wird, entbehrlich sind, wenn andere Gesichtspunkte ausreichen, um den Inhalt solcher Grundsätze zu bestimmen.⁴²

71. Meiner Ansicht nach ist genau dies hier der Fall.

72. Wie aufgezeigt, ist der Zugang der Bürger zu Dokumenten als Grundsatz unabhängig von möglichen Ausnahmen und von der Art und Weise seiner Ausübung ein Recht, das den Mitgliedstaaten auf breiter Ebene gemeinsam ist. Es wäre zumindest paradox, eine Situation beizubehalten, in der es den Gemeinschaftsorganen, die über gleichartige Legislativbefugnisse wie die Mitgliedstaaten verfügen, frei stünde, diese Befugnisse im Schutz eines mangelhaft definierten, restriktiven Rechts auf Zugang zu Dokumenten auszuüben, während fast alle Mitgliedstaaten dieses Recht zum Grundsatz erhoben haben. Letztlich ist es nicht vertretbar, dass der Übertragung souveräner Rechte der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft in bestimmten Bereichen

keine Übertragung der Garantien entsprechen sollte, die die Mitgliedstaaten ihren Bürgern zuerkennen und zu denen voll und ganz das Recht gehört, sich Kenntnis von Informationen im Besitz der Verwaltung zu verschaffen.

73. Auf Gemeinschaftsebene ist nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam und der Annahme der Grundrechtscharta der Grundsatz des Zugangs zu Dokumenten bestätigt worden, wie auch seine Stellung und sein Inhalt präzisiert worden sind.

74. Dieser Grundsatz ist durch die Annahme von Artikel 255 EG „verfassungsrechtlich“ anerkannt worden. Sein Inhalt muss durch die Verordnung gemäß Artikel 255 Absatz 2 EG, über die derzeit verhandelt wird⁴³, sowie durch die künftige Rechtsprechung des Gerichtshofes präzisiert werden.

75. Nichtsdestoweniger ist dieses Recht, das „bereits vor dem Erlass der neuen Geschäftsordnung des Rates und des Beschlusses 93/731/EG“ bestand⁴⁴, nunmehr ausdrücklich auf der höchsten Ebene des Gemeinschaftsrechts verankert.

41 — A. a. O., Randnr. 19.

42 — Zu diesem Gesichtspunkt der Rechtsprechung des Gerichtshofes siehe H. Monet, „La Communauté européenne et la convention européenne des droits de l'homme“, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, S. 501 ff.

43 — Vorschlag für eine Verordnung 2000/c 177 E/10, a. a. O.

44 — Schlussanträge von Generalanwalt Tesoro in der Rechtsache Niederlande/Rat, a. a. O., Nr. 20.

76. Das Bestehen des Grundsatzes ergab sich bereits vor seiner Aufnahme in den EG-Vertrag aus der Rechtsprechung des Gerichts. Danach war in der Erklärung Nr. 17 und im Verhaltenskodex der allgemeine Grundsatz verankert, dass die Öffentlichkeit möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates hat⁴⁵. Das Gericht wies deutlich darauf hin, dass der Beschluss 93/731 der Umsetzung eines Grundsatzes eines weitestmöglichen Zugangs der Bürger zur Information zum Zweck der Stärkung des demokratischen Charakters der Organe sowie des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Verwaltung dient⁴⁶. In diesem Punkt ist ihm beizupflichten.

77. Der Grundsatz des Zugangs zu Dokumenten bezieht seine Durchsetzungskraft aus seiner Eigenschaft als Grundrecht.

78. Generalanwalt Tesouro hat ihn als „bürgerliches Grundrecht“ eingestuft⁴⁷. Artikel 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union lautet: „Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.“

79. Die Einstufung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten als Grundrecht stellt einen

weiteren Schritt auf dem Weg der Anerkennung und rangmäßigen Einordnung dieses Grundsatzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung dar.

80. Zwar darf man nicht den ausdrücklich erklärten Willen der Verfasser der Charta ignorieren, sie nicht mit rechtlicher Bindungswirkung auszustatten⁴⁸. Aber ungeachtet jeder Überlegung zu ihrer Rechtsnatur verbietet es die Art der in der Grundrechtscharta niedergelegten Rechte, sie als eine folgenlose bloße Aufzählung rein moralischer Grundsätze zu betrachten. Diesen Werten ist es gemeinsam, von den Mitgliedstaaten einmütig geteilt zu werden, die sich dafür entschieden haben, sie durch die Niederlegung in einer Charta sichtbar zu machen, um ihren Schutz zu stärken⁴⁹. Die Charta hat die Rechte, die ihren Gegenstand bilden, unbestreitbar auf der höchsten Ebene der den Mitgliedstaaten gemeinsamen Werte angesiedelt.

81. Bekanntermaßen finden sich die politischen und moralischen Werte einer Gesellschaft nicht immer vollständig im positiven Recht wieder. Wenn jedoch Rechte, Freiheiten und Grundsätze wie in der Charta dahin beschrieben sind, dass sie die höchste Ebene der Wertmaßstäbe in allen Mitgliedstaaten zusammen einzunehmen haben, dann müssen ihnen die Kriterien ent-

45 — Urteil vom 7. Dezember 1999 in der Rechtssache T-92/98 (Interporce/Kommission, Slg. 1999, II-3521, Randnr. 38).

46 — Urteil vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache T-174/95 (Svenska Journalistförbundet/Rat, Slg. 1998, II-2289, Randnr. 66).

47 — Schlussanträge in der Rechtssache Niederlande/Rat, a. a. O., Nr. 16.

48 — Siehe u. a. M. Wathelet, „La charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue“, in *Cahiers de droit européen*, 2000, Nrn. 5 und 6, S. 585 ff.

49 — Vierte Begründungserwägung der Präambel.

nommen werden, anhand deren die Grundrechte von anderen Rechten unterschieden werden können.

82. Den in der Präambel der Charta aufgezählten Quellen dieser Rechte kommt in den Mitgliedstaaten und in der Europäischen Union größtenteils Bindungswirkung zu⁵⁰. Zwangsläufig sind die Normen des positiven Gemeinschaftsrechts unter Berücksichtigung der Stellung der ihnen entsprechenden Werte in der Rangordnung der gemeinsamen Werte auszulegen.

83. Wie ihre feierliche Form und das Verfahren ihrer Annahme nahe legen, sollte die Charta privilegierter Rechtstext für die Identifikation von Grundrechten sein. Sie enthält Hinweise, die dazu beitragen, die wahre Natur der positivrechtlichen Gemeinschaftsnormen zu enthüllen.

84. Hier wird der Zusammenhang zwischen Artikel 42 der Charta und Arti-

50 — In der fünften Begründungserwägung wird Folgendes klargestellt: „Diese Charta bekräftigt unter Achtung der Zuständigkeiten und Aufgaben der Gemeinschaft und der Union und des Subsidiaritätsprinzips die Rechte, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus dem Vertrag über die Europäische Union und den Gemeinschaftsverträgen, aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, aus den von der Gemeinschaft und dem Erparat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben.“

kel 255 EG durch die Erläuterung zu Artikel 42 klargestellt: „Das in diesem Artikel garantierte Recht ist das Recht, das durch Artikel 255 EG-Vertrag garantiert ist.“ Man könnte nicht klarer ausdrücken, dass das Recht aus Artikel 255 EG nunmehr eindeutig einem Grundrecht im Sinne der Charta entspricht.

85. Zwar „findet“ dieses Recht gemäß derselben Erläuterung „[n]ach Artikel 52 Absatz 2 [der Charta]... im Rahmen der im Vertrag festgelegten Bedingungen Anwendung“⁵¹. Der in der Charta beschriebene Inhalt des Rechts auf Zugang zu Dokumenten wird somit von Artikel 255 EG begrenzt. Diese Klarstellung ist zwingende Folge des unterschiedlichen normativen Ranges der Charta und der zwingenden Bestimmungen des EG-Vertrags.

86. Sie darf jedoch nicht dazu verleiten, den Grundrechtscharakter dieses Rechts zu ignorieren, wie er von den Mitgliedstaaten der Union mit dessen Aufnahme in die Charta bestätigt worden ist. Ohne selbst ein positives Recht zu begründen, verleiht Artikel 42 der Charta diesem Recht eine Qualität, die seine Auslegung zu leiten hat. Meiner Ansicht nach folgt aus der Entscheidung, ein Recht als Grundrecht zu bestimmen, für die mit seiner Anwendung beauftragten Behörden die zwingende Notwendigkeit, es weit auszulegen, wie es seine wahre Natur vorgibt.

51 — Text der Erläuterungen zum vollständigen Wortlaut der Charta (Dokument Charta 4487/00 Convent 50) vom 19. Oktober 2000 (<http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=de>).

87. Dies muss für das Recht auf Zugang zu Dokumenten, wie es durch Artikel 255 EG anerkannt wurde, gelten. gang zu Informationen folgten, auf den Zugang zu Dokumenten⁵².

88. Der Gerichtshof wird zweifellos noch Gelegenheit haben, den Grundsatz des Zugangs zu Dokumenten sowie Artikel 255 EG, der ihn in den Vertrag aufnimmt, und die Verordnung zur Klarstellung seines Inhalts auszulegen.

89. Im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels braucht er keine abschließende Definition dieses Grundsatzes vorzunehmen. Dagegen ist es für die Entscheidung über das Rechtsmittel erforderlich, auf einen Gesichtspunkt dieser Definition einzugehen und klarzustellen, welche Bedeutung dem Begriff „Dokumente“ sowohl nach Artikel 42 der Charta als auch nach Artikel 255 EG zukommt.

90. Die anderen einschlägigen Gemeinschaftstexte verwenden unterschiedliche Formulierungen. Die Erklärung Nr. 17 bezieht sich auf „Informationen[, die] der Öffentlichkeit... zugänglich gemacht werden sollen“. Beim Europäischen Rat von Kopenhagen wurden Rat und Kommission beauftragt, ihre Arbeit zur Umsetzung des Grundsatzes, dass die Bürger „möglichst umfassenden Zugang zu Informationen“ erhalten, fortzusetzen. Dagegen beziehen sich die Akte, die auf diese Aufforderungen zur Umsetzung des Grundsatzes eines Zu-

91. Auf den Begriff „Dokumente“ abzustellen, reicht meiner Ansicht nicht, um die vom Rat vorgeschlagene Auslegung zu rechtfertigen.

92. Die Unterscheidung zwischen Dokumenten und Informationen erscheint mir nämlich rein formal⁵³. Das Recht auf Zugang zu einem Dokument betrifft den Inhalt des Dokuments und nicht seine äußere Form. Keiner, der einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten stellt, kann behaupten, er wolle das Dokument selbst und nicht die darin enthaltenen Informationen zur Verfügung gestellt bekommen. Wenn ein Antragsteller die Offenlegung eines Dokuments beantragt, bringt er zum Ausdruck, dass er über alle im Dokument enthaltenen Informationen zu verfügen wünscht, was ihm dann erlaubt, diejenigen Informationen zur Kenntnis zu nehmen, die ihn besonders interessieren.

93. Die vom Rat getroffene Unterscheidung zwingt zu einer ziemlich künstlichen Unterscheidung von Medium und Inhalt oder

52 — Siehe z. B. die Mitteilung 93/C 156/05, a. a. O., den Verhaltenskodex, den Beschluss 93/731, Artikel 255 EG und Artikel 42 der Charta.

53 — Diese Auffassung wird mit Ausnahme der spanischen Regierung von den am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligten Regierungen geteilt.

von Träger und Information. Für den Antragsteller zählt nämlich nur der Inhalt des Dokuments. Man macht sich ein Dokument nur zugänglich, weil es potenziell interessante Angaben enthält. Es handelt sich also letztlich immer um ein Ersuchen um Informationen.

94. Dieses Verständnis des Rechts auf Zugang zu Dokumenten stimmt im Übrigen mit der weiten Auslegung überein, die in diesem Bereich gelten muss. Folglich ist der Begriff des Rechts auf Zugang zu „Dokumenten“ dahin auszulegen, dass er das Recht auf Zugang zu den in den Dokumenten enthaltenen „Informationen“ bedeutet.

95. Das vorliegende Rechtsmittel ist im Licht dieses Rechts zu betrachten.

V — Zum Rechtsmittel

96. Der Rat wendet sich gegen die ihm vom Gericht auferlegte Verpflichtung, zu prüfen, ob ein teilweiser Zugang zu den im streitigen Dokument enthaltenen Informationen zu gewähren ist.

97. Er stützt sich in erster Linie auf den Wortlaut des Beschlusses 93/731, der ausschließlich den Begriff „Dokumente“ und nicht den Begriff „Informationen“ enthalte.

98. Ich habe gerade dargelegt, warum das Recht auf Zugang zu Dokumenten nicht so ausgelegt werden sollte. Der Begriff „Zugang zu den Dokumenten“ des Rates ist danach so zu verstehen, dass er den Zugang zu den in den Dokumenten dieses Organs enthaltenen Informationen beschreibt.

99. Da es also auf die Informationen selbst und nicht auf das Dokument ankommt, ist dem Vorbringen des Rates, dass ein teilweiser Zugang ihn zwingt, ein neues, nur aus den zur Verbreitung geeigneten Informationen bestehendes Dokument zu erstellen, die Grundlage entzogen.

100. So verstanden erlaubt das Recht auf Zugang zu Ratsdokumenten nach Artikel 1 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 den teilweisen Zugang zu Dokumenten. Somit können bestimmte Informationen in einem Dokument zugänglich sein, wenn nicht das gesamte Dokument öffentlich gemacht

werden kann, weil bestimmte der in Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 aufgezählten Interessen zu schützen sind.

101. In zweiter Linie macht der Rat geltend, der Beschluss 93/731 bezwecke nicht, ein Recht auf Zugang zu Informationen zu gewähren. Er habe seinen eigenen spezifischen und begrenzten Zweck.

102. Der Beschluss 93/731 soll in der Tat das reibungslose Arbeiten der Dienststellen des Organs im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung gewährleisten⁵⁴. Er stellt eine interne Maßnahme dar, mit der der Rat die Behandlung von Anträgen auf Zugang zu in seinem Besitz befindlichen Dokumenten regelt⁵⁵.

103. Der Rat ist jedoch selbst auf dem begrenzten Gebiet seiner internen Organisationsgewalt an die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und erst recht an die Grundrechte gebunden. Der Zweck des Beschlusses 93/731 kann daher nicht unter Missachtung des Grundrechts auf Zugang zu Dokumenten geltend gemacht werden. Dies umso weniger, als, wie der Gerichtshof ausgeführt hat, nichts dagegen spricht, dass

eine Regelung über die interne Organisation der Arbeit eines Organs Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfaltet⁵⁶. Der Rat kann sich somit nicht durch eine interne Maßnahme von einer Norm lösen, die die anderen Gemeinschaftsvorschriften beachten müssen.

104. Wie Generalanwalt Tesaro ausgeführt hat, wäre „eine Entscheidung des Rates... als rechtswidrig anzusehen, auch wenn sie unter vollständiger Beachtung der von ihm selbst festgelegten Regeln hinsichtlich der Öffentlichkeit ergangen ist, wenn sie tatsächlich auf eine Negierung des wesentlichen Inhalts des Informationsrechts hinausliefe“⁵⁷. Mit anderen Worten kann der Zweck des Beschlusses 93/731 nicht für eine Auslegung seiner Bestimmungen angeführt werden, die gegen tragende Grundsätze verstieße.

105. Zu prüfen ist die dritte Rüge des Rates, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mangels eines uneingeschränkten Rechts auf Zugang zu seinen Dokumenten hier nicht maßgeblich sei. Nach Ansicht des Rates hat dieser Grundsatz schon in Artikel 4 des Beschlusses 93/731 Niederschlag gefunden.

106. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten gehört zu den von der Gemeinschafts-

54 — Urteil Niederlande/Rat, a. a. O., Randnr. 37.

55 — A. a. O., Randnrn. 38 und 39.

56 — A. a. O., Randnr. 38.

57 — Schlussanträge in der Rechtssache Niederlande/Rat, a. a. O., Nr. 21.

rechtsordnung geschützten Grundrechten. Diese Rechte sind bekanntermaßen nicht schrankenlos gewährleistet. Ihrer Ausübung können Schranken gesetzt sein, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der das so gewährleistete Recht in seinem Wesensgehalt antastet⁵⁸.

107. Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731, der es dem Rat verbietet, den Zugang zu einem Dokument zu gewähren, dessen Verbreitung den Schutz des öffentlichen Interesses beeinträchtigen könnte, kann das Recht auf Zugang zu Ratsdokumenten einschränken.

108. Im vorliegenden Rechtsstreit ist jedoch unstrittig, dass die Ausnahme, die Artikel 4 des Beschlusses 93/731 im Hinblick auf den Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen enthält, die Rechte der Mit-

gliedstaaten im internationalem Verkehr wahren soll⁵⁹. Zu diesen Rechten gehört das Recht der Mitgliedstaaten, sich zu beraten, um gegenüber Drittstaaten einen gemeinsamen Standpunkt zu Fragen einzunehmen, die aus politischer Sicht so sensibel sein können wie die Ausfuhr von Waffen in Länder, bei denen der Verdacht besteht, dass sie diese Waffen in einer Weise einsetzen, die mit den Menschenrechten unvereinbar ist.

109. Nach der Auslegung des Rates hat der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bereits in Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 Eingang gefunden.

110. Nach dieser Auffassung genügt die bloße Auflistung von Umständen, die Einschränkungen des Rechts auf Zugang zu Dokumenten rechtfertigen, um die Beachtung dieses Rechts zu gewährleisten, sofern die Einschränkungen den Zielen der Gemeinschaften entsprechen.

111. Diese Ansicht teile ich nicht.

58 — Siehe zu dieser ständigen Rechtsprechung u. a. Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73 (Nold/Kommission, Slg. 1974, 491), Urteil Hauer, a. a. O., Randnrn. 23 und 32, Urteile vom 8. April 1992 in der Rechtssache C-62/90 (Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-2575, Randnr. 23), vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-404/92 (X/Kommission, Slg. 1994, I-4737, Randnrn. 17 und 18), vom 30. Juli 1996 in der Rechtssache C-84/95 (Bosphorus, Slg. 1996, I-3953, Randnr. 21) und vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-293/97 (Standley u. a., Slg. 1999, I-2603, Randnrn. 54 bis 58).

59 — Vor dem Gericht machte die Klägerin dagegen geltend, dass der Zugang zum streitigen Bericht das öffentliche Interesse im internationalen Bereich nicht gefährde. Das Gericht ist dieser Antragsbegründung nicht gefolgt und hat dabei u. a. ausgeführt, dass der streitige Bericht einen Meinungsaustausch der Mitgliedstaaten über die Frage der Achtung der Menschenrechte im Land der endgültigen Bestimmung sowie Formulierungen und Ausdrücke enthalte, die zu Spannungen mit einigen Drittländern führen könnten (Randnrn. 71 bis 74 des angefochtenen Urteils).

112. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist nicht bereits dann beachtet, wenn Ausnahmen wie die gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 mit den dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft vereinbar sind. Es ist auch zu prüfen, ob die Anwendung dieser Ausnahmen gemessen an diesen Zielen verhältnismäßig ist.

113. Die Weigerung des Rates, zu prüfen, ob ein teilweiser Zugang zu den Informationen zu gewähren ist, die von den Ausnahmen nicht gedeckt sind, verstößt offenkundig gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

114. Wenn die Informationen, zu denen der Zugang verweigert wird, nicht unter die Ausnahmen fallen, sind sie definitionsgemäß nicht vertraulich. Daher ist nicht ersichtlich, aus welchem Grund der mit dem Beschluss 93/731 angestrebte Schutz des öffentlichen Interesses verlangen sollte, dass eingestandenermaßen unschädliche Informationen der Öffentlichkeit nicht zugänglich sein sollten, selbst wenn sie in einem Dokument mit anderen Informationen enthalten sind, die das öffentliche Interesse beeinträchtigen können.

115. Die vom Rat verfolgte Praxis des „Alles oder Nichts“ kann dazu führen, dass ein ganzes Dokument ungeachtet seines Umfangs allein deswegen als vertraulich gekennzeichnet wird, weil es eine isolierte Information enthält, die die Verweigerung des Zugangs rechtfertigt. Der überwiegende Teil dieses Dokuments würde der Öffent-

lichkeit grundlos vorenthalten. Da der Rat den Antragstellern den Zugang auch zu den Informationen verwehrt, die nicht von der Ausnahme des öffentlichen Interesses erfasst werden, wendet er den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht nur nicht ordnungsgemäß an, sondern er beeinträchtigt auch den Wesensgehalt des Rechts auf Zugang zu Dokumenten.

116. Die Verweigerung des teilweisen Zugangs widerspricht außerdem dem Grundsatz, dass Ausnahmen von den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts eng ausgelegt und angewandt werden müssen⁶⁰.

117. Da das Recht auf Zugang zu Dokumenten aufgrund seiner Eigenschaft als elementarer Grundsatz weit verstanden werden muss, ist Artikel 4 Absatz 1 dahin auszulegen, dass er den Rat zur Prüfung verpflichtet, ob ein teilweiser Zugang zu den Informationen zu gewähren ist, die nicht unter die Ausnahmen fallen⁶¹.

118. Bei der Frage, ob der Rat davon freigestellt werden kann, einen teilweisen Zu-

60 — Siehe als jüngeres Beispiel für die ständige Rechtsprechung Urteil vom 11. Januar 2000 in den Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P (Niederlande und Van der Wal/Kommission, Slg. 2000, I-1, Randnr. 27).

61 — Außerdem sei auf Folgendes hingewiesen, wie es auch vom Gericht im angefochtenen Urteil ausgeführt wurde: „Der Beschluss 93/731 verpflichtet den Rat nicht ausdrücklich zu der Prüfung, ob ein teilweiser Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann. Er schließt aber eine solche Möglichkeit auch nicht ausdrücklich aus, wie der Rat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat.“ (Randnr. 78).

gang zu gewähren, wenn die Verwaltung durch die Unkenntlichmachung der nicht verbreitbaren Stellen übermäßig belastet wird, ist Zurückhaltung angebracht.

119. Zum einen wäre es nicht mit der Grundrechtseigenschaft des Rechts auf Zugang zu Dokumenten vereinbar, wenn rein verwaltungstechnische Gründe unabhängig von dem möglichen Ausmaß dieser Zwänge ausreichen, um die Ausübung des Rechts auf teilweisen Zugang zu verhindern. Zum anderen ist nicht ersichtlich, dass die Aufgabe, den vertraulichen Teil eines Dokuments abzugrenzen, im Allgemeinen durch die Aufgabe, die vertraulichen Stellen von den anderen zu trennen oder sie unkenntlich zu machen, wesentlich erschwert wird.

Es sei hinzugefügt, dass der teilweise Zugang in neun der fünfzehn Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gesetzlich oder in der Rechtsprechung verankert ist⁶². In drei weiteren Mitgliedstaaten ist dieses Recht weder ausdrücklich vorgesehen noch wird es ausdrücklich abgelehnt⁶³. Meiner Ansicht nach ist in dieser breiten Übereinstimmung der nationalen Rechte ein Zeichen dafür zu sehen, dass die allgemeine Anwendung des Rechts auf teilweisen Zugang generell keine unüberwindlichen Verwaltungsschwierigkeiten verursacht.

62 — Königreich Belgien, Königreich Dänemark, Französische Republik, Irland, Königreich der Niederlande, Republik Österreich, Portugiesische Republik, Republik Finnland und Königreich Schweden.

63 — Hellenische Republik, Königreich Spanien und Italienische Republik.

120. Es lässt sich jedoch nicht völlig ausschließen, dass ablehnende Entscheidungen aufgrund eines besonders hohen Verwaltungsaufwands beim betreffenden Organ ganz ausnahmsweise gerechtfertigt sein können.

121. Folglich erscheint es billig, eine Ausnahme vom Recht auf teilweisen Zugang dann zuzulassen, wenn der Verwaltungsaufwand die Grenzen dessen überschreitet, was vertretbarerweise verlangt werden kann⁶⁴. Ferner unterliegt die Ausübung dieses Rechts auf Ablehnung gemäß der Rechtsweggarantie einer richterlichen Überprüfung; die Beweislast für das Ausmaß der streitigen Aufgabe trifft das betreffende Organ.

122. Zu den Rügen des Rates hinsichtlich des angefochtenen Urteils ist festzustellen, dass der im Licht des elementaren Grundsatzes des Zugangs zu Dokumenten ausgelegte Beschluss 93/731 dem Recht auf teilweisen Zugang nicht entgegensteht. Daher hat das Gericht keinen Rechtsfehler begangen, als es entschieden hat, dass der Rat prüfen musste, ob ein teilweiser Zugang zu den Informationen zu gewähren war, die nicht unter die Ausnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 fielen.

64 — Siehe für einen anderen Bereich Urteil vom 20. Mai 1976 in der Rechtssache 104/75 (De Peijper, Slg. 1976, 613, Randnr. 18).

Ergebnis

123. Nach alledem schlage ich vor,

1. das Rechtsmittel zurückzuweisen;
2. dem Rat gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die Kosten aufzuerlegen.