

# Informationsfreiheit und Verschwiegenheitspflichten - Aspekte des unionsrechtlichen Regelungsrahmens

---

Maria Bertel\*

## I Einleitung

Die Transparenz ist aus dem aktuellen politischen Diskurs in Österreich<sup>1</sup> nicht wegzudenken, dauern die Bemühungen um die Abschaffung des Amtsgeheimnisses doch schon einige Jahre an<sup>2</sup> und wird Transparenz allgemein als Gegenstück zu Geheimhaltung<sup>3</sup> verstanden. Die Verwirklichung von Transparenz geschieht (ua.) durch die Gewährleistung des Zugangs zu Informationen,<sup>4</sup> weshalb von Informationsfreiheit gesprochen wird.<sup>5</sup>

Diese Entwicklung ist nicht zuletzt als "*Resultat der fortschreitenden europäischen Integration ... und dem damit einhergehenden wachsenden Einfluss ausländischer Rechtssysteme und Ideen*"<sup>6</sup> auf die nationalen Rechtssysteme zu sehen.<sup>7</sup> Schon aus diesem Grund ist der Blick auf die unionsrechtlichen Grundlagen und Hintergründe der Informationsfreiheit unabdingbar.

---

\* Der Beitrag berücksichtigt Entwicklungen bis zum 31. Jänner 2017.

<sup>1</sup> Nicht nur in Österreich, vgl. (anstelle vieler) *Böhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip (2004) sowie *Schoch*, Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, 2987 ff für die deutsche Situation. Dass das Thema Öffentlichkeit in Österreich schon lange vor dem EU-Beitrag als wichtig erachtet wurde, belegt zB der Beitrag von *Morscher*, Öffentlichkeit und Verwaltung, Österr. Z. öffentl. Recht und Völkerrecht (1980) 39 ff. Die Thematik ist eingebettet in das Konzept des sogenannten "*Informationsverfassungsrechts*" (*Grabenwarter*, Verfassung und Informationsgesellschaft, in ÖJK [Hg.], Grundrechte in der Informationsgesellschaft [2001] 48 [49, 52 ff]).

<sup>2</sup> S die RV 395 BlgNR XXV. GP aus 2014.

<sup>3</sup> Vgl. dazu zB *Böhmer*, Transparenz 23 ff.

<sup>4</sup> So zB *Curtin*, Transparency and Political Participation in EU Governance, Cultural Values 3 (1999) 445 (447).

<sup>5</sup> So führt zB *Kugelmann*, Informationsfreiheit als Element moderner Staatlichkeit, DÖV 2005, 851 (853) aus, dass zum Informationsrecht "*jedenfalls Rechte des Einzelnen auf den Zugang zu Informationen staatlicher Stellen*" gehören. Informationsfreiheit steht nach *Kugelmann* (447) "*in Anlehnung an das anglo-amerikanische Konzept der freedom of information und den internationalen Sprachgebrauch als Oberbegriff für Rechte auf Information gegenüber staatlichen Stellen*". Es wäre aber verfehlt die Informationsfreiheit nur mit Transparenz in Zusammenhang zu sehen; "[v]ielmehr werden hierdurch noch weitere ... Ziele verfolgt: die Kontrolle der Verwaltung, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen sowie Akzeptanz" (*Adler*, Zugang zu staatlichen Informationen quo vadis?, DÖV 2016, 630 [630]).

<sup>6</sup> *Böhmer*, Transparenz 2.

<sup>7</sup> Zum Austausch zwischen den verschiedenen Rechtsordnungen s. *Bartelt/Zeitler*, Zugang zu Dokumenten der EU, EuR 2003, 487 (501) in diese Richtung auch *Partsch*, Die neue Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001, NJW 2001, 3154 (3154 ff).

## II. Demokratie als Grundlage für Partizipation und Transparenz

Transparenz und Offenheit waren im unionsrechtlichen Kontext nicht von Anfang an großgeschrieben, sondern sind im Zuge der Entwicklung der Union immer wichtiger geworden. Mit dem Vertrag von Lissabon hat diese Entwicklung ihren vorläufigen Höhepunkt gefunden.<sup>8</sup> Im Primärrecht spielen insbesondere Art. 1 Abs. 2 EUV (iVm. Art. 10 Abs. 3 EUV), Art. 2 EUV sowie Art. 15 AEUV eine grundlegende Rolle als Trägerbestimmungen für Transparenzgebote.<sup>9</sup> Diesen Bestimmungen hinzuzufügen ist darüber hinaus auch Art. 42 GRC, welcher ein Grundrecht auf Dokumentenzugang normiert.<sup>10</sup>

Die Union bekennt sich nach Art. 2 EUV zu bestimmten Werten.<sup>11</sup> Als einen dieser Werte führt Art. 2 EUV die Demokratie an. Die Demokratie wird von der Lehre als Prinzip verstanden,<sup>12</sup> welches ua. durch Partizipation und Transparenz gekennzeichnet ist.<sup>13</sup> Daraus ergibt sich, dass die Transparenz als Teil der Demokratie einzuordnen ist, denn "*Demokratie [kann] nur funktionieren, wenn ein gewisses Maß an Transparenz im weitesten Sinne, also an Durchschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit der Prozesse, vorhanden ist.*"<sup>14</sup> Somit wird auch die Verbindung zwischen Partizipation und Transparenz klar, ist eine erfolgreiche Partizipation nur durch informierte Bürger möglich.<sup>15</sup> Transparenz erfordert jedoch nicht nur, dass Zugang zu Informationen gewährleistet wird; da die Menge an Informationen nicht zuletzt durch die modernen Technologien beständig im Steigen begriffen ist, erfordert Transparenz auch eine gewisse Strukturierung der Information.<sup>16</sup>

---

<sup>8</sup> Für die Entwicklung bis 2004 s. *Böhmer*, Transparenz 319 ff.

<sup>9</sup> Daneben gibt es selbstverständlich noch weitere speziellere Bestimmungen, wie zB der Zugang auf Umweltinformationen nach der RL 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, Amtsblatt Nr. L 041 vom 14.2.2003, S 0026 - 0032. Diese spezielleren Bestimmungen werden im Beitrag nicht behandelt.

<sup>10</sup> S. dazu noch später.

<sup>11</sup> Zur Bedeutung der Werte s. *Frenz*, Werte der Union, Rechtslehre 41 (2010) 400 ff.

<sup>12</sup> *Schroeder*, Grundkurs Europarecht<sup>4</sup> (2015) 55.

<sup>13</sup> *Schroeder*, Grundkurs 56 und 57.

<sup>14</sup> *Böhmer*, Transparenz 6.

<sup>15</sup> *Cuesta*, The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy, *European Public Law* 16 (2010) 123 (131). In der Literatur wurde die Transparenz insbesondere in Zusammenhang mit dem Modell der Verhandlungsdemokratie diskutiert, vgl. zB *Curtin*, *Cultural Values* 3 (1999), 445 ff. Zur Verbindung zwischen Demokratie und Transparenz s. auch *Hollyer/Rosendorff/Vreeland*, *Democracy and Transparency*, *The Journal of Politics* 73 (2011) 1191 ff.

<sup>16</sup> *Böhmer*, Transparenz 18 f.

Weiters zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang Art. 1 Abs. 2 EUV, wonach vor dem Hintergrund einer immer engeren Union, Entscheidungen möglichst offen und bürgernah getroffen werden sollen.<sup>17</sup> Als damit in Verbindung stehend ist Art. 10 Abs. 3 EUV zu erachten, wonach Entscheidungen ebenso "*so offen und bürgernah wie möglich getroffen*" werden sollen. Daraus ergibt sich, dass "[w]esentliche[s] Element[ ] des Demokratiebegriffs"<sup>18</sup> der Union ua. die Transparenz ist.<sup>19</sup>

Dieses Demokratieverständnis wird auch von der VO über den Dokumentenzugang bzw. die TransparenzVO<sup>20</sup> in ihrem ersten Erwägungsgrund widerspiegelt.

### III. Prinzip der Offenheit

#### A. Kontext

Grundlegende Bestimmung für den Bereich Informationszugang und Amtsverschwiegenheit auf europäischer Ebene ist Art. 15 AEUV, dem schon durch seine Positionierung im ersten Teil des AEUV eine wichtige Rolle - nämlich als Grundsatz, den "*die Union bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten zu beachten hat*" - zukommt.<sup>21</sup> Daraus ergibt sich auch, dass Adressatin der Bestimmung die Union selbst ist. Offenheit umfasst dabei nicht nur den Zugang zu Informationen, sondern es ist damit ganz generell die Herstellung von Öffentlichkeit gemeint.<sup>22</sup>

Art. 15 Abs. 1 AEUV normiert, dass die "*Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitest gehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit*" zu handeln haben. Es handelt sich dabei um "*eine Ausprägung eines das gesamte Unionsrecht übergreifenden Transparenzprinzips*"<sup>23</sup>, wobei das Prinzip der Offenheit vielfach mit dem Transparenz-

---

<sup>17</sup> Vgl. dazu zB *Nettesheim*, Art. 1 EUV, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg.), Das Recht der Europäischen Union, 60. Ergänzungslieferung (2016) Rz. 28 ff., Rz. 35 ff. sowie die Rs Breyer, ECLI:EU:C:2016:779, Rz. 38.

<sup>18</sup> *Fülöp*, Vorbemerkungen zu Art. 9 bis 12 EUV, in Mayer/Stöger (Hg.), EUV/AEUV (Stand: Juli 2014, rdb.at) Rz. 6.

<sup>19</sup> *Fülöp*, Vorbemerkungen Rz. 6.

<sup>20</sup> 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, Amtsblatt Nr. L 145 vom 31.5.2001, S 0043 - 0048; in der Folge: TransparenzVO. Vgl. zur Verwendung des Begriffs zB *Brauneck*, Kein Zugang zu Dokumenten: Politischer Handlungsspielraum der EU-Kommission in Gefahr?, NVwZ 2016, 489 (490).

<sup>21</sup> *Krajewski/Rösslein*, Art. 15, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg.), Das Recht der Europäischen Union, 60. Ergänzungslieferung (2016) Rz. 2.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 15 AEUV.

<sup>23</sup> *Krajewski/Rösslein*, Art. 15 Rz. 3.

prinzip gleichgesetzt wird.<sup>24</sup> Eine weitere Konkretisierung erfährt dieser Grundsatz durch Abs. 2 (Öffentlichkeit der Tagungen von Parlament und Rat) und Abs. 3 (Recht auf Dokumentenzugang).<sup>25</sup> "Weitestgehend" bedeutet, dass das Transparenzprinzip eingeschränkt werden kann; es ist "bei seiner Anwendung mit anderen Rechtspositionen oder Grundsätzen in Einklang zu bringen".<sup>26</sup>

Erwähnenswert ist außerdem, dass das Transparenzprinzip die Grundlage für weitere - verfahrensrechtliche - Regelungen des AEUV ist.<sup>27</sup> Zu nennen sind etwa Art. 296 AEUV, Art. 297 AEUV und Art. 298 AEUV.<sup>28</sup>

Durch die Verankerung im Demokratieprinzip wird auch die Stoßrichtung klar: Es geht um Transparenzregelungen, die letztlich den Unionsbürgern<sup>29</sup> dienen sollen. Verstärkend treten dabei die damit in Verbindung stehenden Garantien der GRC hinzu, die es dem Bürger ermöglichen sein Recht ggf. auch durchzusetzen.<sup>30</sup>

## **B. Allgemeine Regelung (Art. 15 Abs. 1 AEUV)**

Zunächst ist festzuhalten, dass Art. 15 Abs. 1 AEUV konkretisierungsbedürftig ist.<sup>31</sup>

Nach dem deutschen Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 AEUV sollen die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen entsprechend transparent handeln und zwar zum Zweck der Förderung einer "verantwortungsvolle[n] Verwaltung". Dabei ist davon auszugehen, dass der deutsche Begriff der "Verwaltung" zu eng gefasst ist, es gehe vielmehr um sämtliche mit *governance* verknüpfte Tätigkeiten der Union, inklusive der Rechtssetzung.<sup>32</sup> Es sind also sowohl die Verwaltung als auch die Gesetzgebung von Art. 15 AEUV umfasst, nicht aber die Rechtsprechung. Dies lässt sich aus Art. 15 Abs. 3 UAbs. 4 AEUV ableiten, wonach der EuGH nur soweit von Art. 15 AEUV erfasst wird, als er

---

<sup>24</sup> Begrifflich könnte man freilich einen Unterschied ziehen: Während Offenheit meint, dass etwas offen steht (ggf. auch geöffnet werden kann), meint Transparenz etwas Durchscheinendes, dass also der Zugang (gewissermaßen "ungeöffnet") gewährleistet ist. In diesem Sinne auch *Mantl*, Öffentlichkeitspflicht im demokratischen Verfassungsstaat, in *ÖJK* (Hg.), *Recht und Öffentlichkeit* (2003) 35 (35 f); *Mantl* verweist weiters auf die schon frühe positive Konnotation der Begriffe Offenheit und Öffentlichkeit (36) und führt aus, dass diese mit "strukturbegriffliche[n] Bedeutungen wie Großzügigkeit, Liberalität und Toleranz verbunden" (36) waren. Zum Unterschied zwischen Transparenz und Öffentlichkeit s. *Böhmer*, *Transparenz* 19.

<sup>25</sup> *Krajewski/Rösslein*, Art. 15 Rz. 2.

<sup>26</sup> *Krajewski/Rösslein*, Art. 15 Rz. 9.

<sup>27</sup> *Krajewski/Rösslein*, Art. 15 Rz. 2.

<sup>28</sup> *Krajewski/Rösslein*, Art. 15 Rz. 2.

<sup>29</sup> Es geht dabei um die zu den Wahlen zum Europäischen Parlament Wahlberechtigten.

<sup>30</sup> Vgl. Art. 42 GRC, s. noch unten.

<sup>31</sup> *Krajewski/Rösslein*, Art. 15 Rz. 9.

<sup>32</sup> *Krajewski/Rösslein*, Art. 15 Rz. 10.

Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.<sup>33</sup> Praktisch ist dies insofern von Bedeutung, als dass damit beim EuGH keine Dokumente (auch nicht Schriftsätze), die seine Rechtsprechung betreffen, angefordert werden können. Lediglich seine Entscheidungen sind zu veröffentlichen.<sup>34</sup>

### **C. Öffentlichkeit von Sitzungen im Parlament und Rat (Art. 15 Abs. 2 AEUV)**

Zwingend sind öffentliche Tagungen im Parlament nur, wenn es sich um Tagungen im Plenum handelt. Bei Tagungen der Ausschüsse kann eine Einschränkung der Öffentlichkeit erfolgen (so wird zB im Rechtsausschuss in Rechtsstreitigkeiten betreffend das Parlament die Öffentlichkeit regelmäßig ausgeschlossen, dies gilt beispielsweise auch für Immunitätsverfahren).<sup>35</sup>

Diese (Sitzungs-)Öffentlichkeit des Parlaments ist eine unmittelbare Öffentlichkeit; wobei "[i]n der Praxis ... die Debatten des Plenums von einer Besuchertribüne aus und zusätzlich auch über das Internet zu verfolgen" sind.<sup>36</sup>

Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon tagte der Rat generell nicht öffentlich.<sup>37</sup> Auch aktuell hat er nur bei Beratungen bzw. Abstimmungen über Gesetzgebungsakte öffentlich zu tagen.<sup>38</sup>

Die Dokumente die Gesetzgebung betreffend werden auf der Internetseite <http://eur-lex.europa.eu/> öffentlich zugänglich gemacht; Art. 15 Abs. 3 UAbs. 5 AEUV verpflichtet Rat und Parlament dazu.

### **D. Dokumentenzugang (Art. 15 Abs. 3 AEUV, Art. 42 GRC, TransparenzVO)**

#### **1. Allgemeines**

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten von Unionsorganen und -einrichtungen sowie sonstigen Stellen der Union ergibt sich aus Art. 15 Abs. 3 AEUV. Dieses Recht gilt als *lex specialis* zu Art. 24 Abs. 4 AEUV, dem allgemeinen Kommunikationsrecht.<sup>39</sup> Daneben ist freilich Art. 42 GRC

---

<sup>33</sup> Wegener, AEUV Art. 15, in Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEUV<sup>5</sup> (2016) Rz. 14.

<sup>34</sup> Art. 92 Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 25. September 2012 (ABl. L 265 vom 29.9.2012) in der Fassung der Änderungen vom 18. Juni 2013 (ABl. L 173 vom 26.6.2013, S 65) und vom 19. Juli 2016 (ABl. L 217 vom 12.8.2016, S 69).

<sup>35</sup> Krajewski/Rösslein, Art. 15 Rz. 16.

<sup>36</sup> Krajewski/Rösslein, Art. 15 Rz. 14.

<sup>37</sup> Krajewski/Rösslein, Art. 15 Rz. 17.

<sup>38</sup> Krajewski/Rösslein, Art. 15 Rz. 19.

<sup>39</sup> Schroeder, Grundkurs 240.

zu erwähnen.<sup>40</sup> Das Verhältnis zwischen Art. 15 Abs. 3 AEUV und Art. 42 GRC ist durch Art. 52 Abs. 2 GRC charakterisiert. Demnach erfolgt die Ausübung des Dokumentenzugangsrecht nach Art. 42 GRC in den durch Art. 15 Abs. 3 AEUV normierten Begrenzungen.<sup>41</sup> Eine nähere Ausgestaltung erfährt Art. 15 Abs. 3 AEUV durch die TransparenzVO.

Mit Art. 42 GRC erhalten Unionsbürger nunmehr ein echtes Zugangsrecht zu Dokumenten. Es handelt sich dabei um eine Parallelbestimmung zu Art. 15 Abs. 3 AEUV, die (anders Art. 15 Abs. 3 AEUV) wohl unmittelbar wirksam ist und damit ein echtes Recht (und nicht bloß einen Grundsatz) darstellt.<sup>42</sup> Jarass zufolge handelt es sich um "*eine Leistungsgewährung*"<sup>43</sup>. Er bezeichnet die Rechtslage (noch) als "*unsicher*"<sup>44</sup>.

Art. 42 GRC dürfte aber, da unmittelbar wirksam, insofern weiter gehen als Art. 15 Abs. 3 AEUV.<sup>45</sup> Da die Verordnung konkretere Regelungen trifft, wird praktisch meist die Verordnung als Grundlage herangezogen. Die Grenzen des Dokumentenzugangsrechts ergeben sich gemäß Art. 52 Abs. 2 GRC auch aus der Verordnung über den Dokumentenzugang.

Für die Bereiche, in denen keine Ausgestaltung von Art. 15 Abs. 3 AEUV erfolgt ist und wo keine Geschäftsordnungen der Organe nähere Bestimmungen treffen, kann Art. 42 auf Grund seiner unmittelbaren Wirkung jedoch eine Auffangregelung bilden.

Zu beachten gilt es, dass Art. 42 GRC nur insoweit ein Grundrecht auf Dokumentenzugang verwirklicht, als es sich um Dokumente handelt, die von bzw. bei den Organen und Stellen der Union sind.

## 2. Grundregel

Aus Art. 15 Abs. 3 AEUV ergibt sich, dass der Regelfall in der EU die Zugänglichkeit von Dokumenten ist und die Geheimhaltung einen Ausnahmefall darstellt.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> S. noch unten.

<sup>41</sup> Wegener, Art. 15 Rz. 1.

<sup>42</sup> Jarass, Charta der Grundrechte der EU<sup>3</sup> (2016) Art. 42 Rz. 1 und 2.

<sup>43</sup> Jarass, Charta, Art. 42 Rz. 2.

<sup>44</sup> Jarass, Charta, Art. 42 Rz. 2.

<sup>45</sup> Vgl. jedoch Schmid, Die Auslegung der Grundrechtecharta, in Kahl/Raschauer/Storr (Hg.), Grundsatzfragen der europäischen Grundrechtecharta (2013) 153 (158), wonach es sich "[b]ei einem zugleich in einem Vertrag und in der GRC geregelten Recht ... um ein und dieselbe Rechtsnorm, die von unterschiedlichen Rechtsträgern kommuniziert wird [handelt]. Die in den Verträgen und in der Charta niedergeschriebenen Normtexte haben kraft Art 52 Abs 2 GRC dieselbe Bedeutung. Auf Grund der Rechtsnormidentität sind nicht zwei Normen harmonisierend auszulegen; die Auslegung eines Vertragsrechts ist zugleich Auslegung des Charta-Rechts und umgekehrt. Die formal unterschiedlichen Auslegungsgegenstände haben denselben Sinn."

<sup>46</sup> Krajewski/Rösslein, Art. 15 Rz. 32.

Art. 15 Abs. 3 AEUV ist jedoch noch ausgestaltungsbedürftig; der Zugang ist gewährleistet *"vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind"* und gemäß UAbs. 2 werden *"die allgemeinen Grundsätze und die auf Grund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten ... vom Europäischen Parlament und vom Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt."*<sup>47</sup>

Die TransparenzVO präzisiert Art. 15 Abs. 3 AEUV. Nach der Verordnung gilt grundsätzlich ein Zugangsrecht zu Dokumenten, vorbehaltlich der in der Verordnung selbst getroffenen Regelungen (Art. 2 TransparenzVO).

### **3. Welche Dokumente?**

Der Anspruch aus Art. 15 Abs. 3 AEUV ist ein allgemeiner; er bezieht sich nicht auf bestimmte Inhalte (wie zB Ansprüche aus der Umweltinformationsrichtlinie).<sup>48</sup> Auch die Beschaffenheit des Dokumententrägers ist unerheblich.<sup>49</sup>

Nach der TransparenzVO sind nicht nur Dokumente, die vom angefragten Organ erstellt wurden, sondern auch Dokumente, die beim Organ eingegangen sind und die das Organ daher besitzt (Art. 2 Abs. 3) vom Informationsanspruch umfasst.

### **4. Voraussetzungen für den Zugang und Art des Zugangs**

Anders als Akteneinsichtsrechte<sup>50</sup> ist der Anspruch aus Art. 15 Abs. 3 AEUV unabhängig von einem Verwaltungsverfahren zu sehen. Es geht um einen Anspruch der Allgemeinheit mittels eines Individuums auf Zugang zu Dokumenten und nicht eines Individuums aus dem Grund eines Verfahrens. Daran knüpft an, dass keine Begründung für die Geltendmachung des Anspruchs gemäß Art. 15 Abs. 3 AEUV notwendig ist.<sup>51</sup>

Dadurch unterscheidet sich der Dokumentenzugang wesentlich von der Akteneinsicht, wo einer Partei bzw. einer am Verfahren beteiligten Person

---

<sup>47</sup> Wegener, Art. 15 Rz. 11; s. auch Vcelouch, Art. 15 AEUV, in Mayer/Stöger (Hg.), EUV/AEUV (Stand: Dezember 2010, rdb.at) Rz. 7.

<sup>48</sup> Krajewski/Rösslein, Art. 15 Rz. 32.

<sup>49</sup> Krajewski/Rösslein, Art. 15 Rz. 34.

<sup>50</sup> Vgl. Art. 41 Abs. 2 lit. b GRC und dazu Sander, Art. 41 GRC, in Holoubek/Lienbacher (Hg.), GRC-Kommentar (2014) Rz. 24 ff.

<sup>51</sup> Krajewski/Rösslein, Art. 15 Rz. 33.

Einsicht in Dokumente auf Grund ihrer Verbindung zum Verfahren geleistet wird.<sup>52</sup>

## 5. Wer?

Beim Personenkreis, der Art. 15 Abs. 3 AEUV geltend machen kann, stellt Art. 15 AEUV auf die Unionsbürgerschaft sowie auf Personen (natürliche und juristische), die ihren Wohnsitz bzw. ihren Sitz in der EU haben ab. Auf Grund dessen wird Art. 15 Abs. 3 AEUV auch als Bürgerrecht eingestuft.<sup>53</sup> In der TransparenzVO (Art. 2 Abs. 1, 2) wird den Organen jedoch die Möglichkeit eröffnet, den Zugang auch auf Personen ohne Wohnsitz bzw. Sitz in der Union auszudehnen. Davon haben die Organe auch Gebrauch gemacht.<sup>54</sup>

Durch Art. 15 Abs. 3 AEUV sind alle Organe iSd. Art. 13 Abs. 1 EUV sowie die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union erfasst. Damit ist der Adressatenkreis sehr umfassend, lediglich bei der Europäischen Zentralbank, der Europäischen Investitionsbank und dem Europäischen Gerichtshof sind - gemäß Art. 15 Abs. 3 UAbs. 4 AEUV - Einschränkungen möglich ("*wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen*"). Dies wird verschiedentlich unter Hinweis auf deren ohnehin schwache demokratische Legitimation kritisiert.<sup>55</sup> Wegener schlägt vor, dass "[d]em Anliegen des Geheimnisschutzes auch hier durch die Anwendung der allgemeinen Ausnahmetatbestände Rechnung getragen werden" sollte.<sup>56</sup>

## 6. Das Verhältnis zwischen Geheimhaltung und Gewährleistung des Zugangs zu Informationen nach der TransparenzVO

Streitigkeiten in Zusammenhang mit dem Dokumentenzugang ergeben sich naturgemäß dann, wenn von einem Organ kein Zugang gewährleistet wird. Fragen der Rechtmäßigkeit der Zugangsverweigerung hängen davon ab, wer der Urheber bzw. die Urheberin des Dokumentes ist und bei wem sich das Dokument gerade befindet (a.) sowie von den gesetzmäßig vorgesehenen Ausnahmetatbeständen (b.), die sich wiederum danach untergliedern lassen, welchen Inhalt das Dokument hat und wer von einer Veröffentlichung

---

<sup>52</sup> So Ruffert, EU-GRCharta Art. 41, in Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEUV<sup>5</sup> (2016) Rz. 16, wonach die Akteneinsicht "*vom Recht auf Zugang zu Dokumenten nach Art. 42 oder Art. 15 AEUV [zu trennen ist], denn sie bezieht sich auf konkrete Verwaltungsvorgänge eines Betroffenen (in Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips), nicht auf die Herstellung einer allgemeinen Verwaltungsöffentlichkeit (im Dienst des Demokratieprinzips).*"

<sup>53</sup> Krajewski/Rösslein, Art. 15 Rz. 35.

<sup>54</sup> Wegener, Art. 15 Rz. 11.

<sup>55</sup> Wegener, Art. 15 Rz. 14.

<sup>56</sup> Wegener, Art. 15 Rz. 14.



betroffen ist und schließlich ggf. zu welchem Zeitpunkt der Zugang zu einem Dokument beantragt wird. Dies mündet in Überlegungen betreffend die Rolle von Privaten, die Informationszugang begehren (sogenannte *private watchdogs*) in Bezug auf die Legitimation und Rechtsstaatlichkeit (c.).<sup>57</sup>

### a. Urhebendes und angefragtes Organ

Die Entscheidung über die Verweigerung bzw. die Gewährleistung des Zugangs erfolgt idR durch das angefragte Organ selbst und nicht durch die Stelle, die das Dokument erstellt hat. Es gilt also nicht das Urheberprinzip.<sup>58</sup>

Sollte es sich jedoch um Dokumente handeln, die von Dritten stammen, so *"konsultiert das Organ diese"* gemäß Art. 4 Abs. 4 TransparenzVO, *"um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen der Absätze 1 oder 2 anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf."* Nicht ganz geklärt ist, welche Bedeutung dem letzten Halbsatz zukommen soll. Wann *"ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf"*?

Ist der Dritte ein Mitgliedstaat und geht es um ein von diesem Mitgliedstaat erstelltes Dokument, so kann sich dieser auf Art. 4 Abs. 5 TransparenzVO stützen und *"das Organ ersuchen, ein ... Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten."* Diese Formulierung ist nicht als *"pauschales"*<sup>59</sup> mitgliedstaatliches Vetorecht, sondern nach der Rsp. des EuGH<sup>60</sup> als Möglichkeit für den Mitgliedstaat am Informationszugang mitzuwirken, zu verstehen.<sup>61</sup>

Art. 6 TransparenzVO regelt schließlich den umgekehrten Fall, nämlich die an einen Mitgliedstaat gerichtete Anfrage auf Gewährleistung des Zugangs zu einem Dokument, das von einem Organ der EU erstellt wurde. Demnach gilt hier, dass *"der Mitgliedstaat - es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf - das betreffende Organ konsultiert, um eine Entscheidung zu treffen, die die Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung nicht beeinträchtigt."* Im Unterschied zum Organ, das über die Gewährleistung des Zugangs zu einem von einem Mitgliedstaat stammenden Dokuments in seinem Besitz entscheidet, kann der

<sup>57</sup> Vgl. dazu *Adamski*, Access to Documents, Accountability and the Rule of Law - Do Private Watchdogs Matter?, European Law Journal 20 (2014) 520 ff.

<sup>58</sup> *Gellermann*, AEUV Art. 15, in Streinz (Hg.), EUV/AEUV<sup>2</sup> (2012) Rz. 13, *Koppensteiner*, Zugang zu Dokumenten aus Vertragsverletzungsverfahren, JRP 2014, 188 (190).

<sup>59</sup> *Wegener*, Art. 15 Rz. 20.

<sup>60</sup> EuGH, Rs C-64/05 P - Schweden/Kommission, ECLI:EU:C:2007:802, Rz. 51 ff; EuGH, C-135/11 P - IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds / Kommission ECLI:EU:C:2012:376, Rz. 58.

<sup>61</sup> *Gellermann*, AEUV Art. 15, in Streinz (Hg.), EUV/AEUV<sup>2</sup> (2012) Rz. 13. Vgl. auch *Vcelouch*, Art. 15 AEUV Rz. 27.

Mitgliedstaat - anstatt selbst eine Beurteilung dahingehend vorzunehmen, ob das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf (mit anderen Worten, ob ein klarer Fall vorliegt), oder, wenn dies erforderlich ist, eine Konsultation durchzuführen - "*den Antrag stattdessen an das Organ weiterleiten.*" Dazu besteht jedoch keine Pflicht, genauso wenig wie von einer Pflicht ausgegangen werden kann, das Organ zu konsultieren, wenn der Mitgliedstaat zum Schluss gelangt, dass klar ist, dass ein Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf. Dies war jüngst Gegenstand von Entscheidungen des BVwG und des LVwG, die beide von einer Konsultationspflicht ausgingen.<sup>62</sup>

Eine an ein mitgliedstaatliches Organ gerichtete Anfrage auf Zugang zu einem von einem Unionsorgan erstellten Dokuments, kann durch den Vorrang des Unionsrechts die entsprechenden innerstaatlichen Regelungen verdrängen; "*so haben die Behörden der Republik Österreich hinsichtlich der Zugangsgewährung zu Unionsdokumenten nach den Grundsätzen der ... [TransparenzVO] vorzugehen und allenfalls konfligierende nationale Regelungen betreffend die Amtsverschwiegenheit und die Auskunftspflicht ... unangewendet zu lassen.*"<sup>63</sup>

## **b. Ausnahmetatbestände**

Art. 4 TransparenzVO legt fest, wann die Organe den Dokumentenzugang verweigern können. Dabei können verschiedene Kategorien von Rechtfertigungsgründen unterschieden werden. Diese können ein Individuum in seinen privaten Interessen betreffen (Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen) (Art. 4 Abs. 1 lit. b TransparenzVO). Daneben können die öffentlichen Interessen der Union oder der Mitgliedstaaten eine Geheimhaltung rechtfertigen (öffentliche Sicherheit, Verteidigung/militärische Belange, internationale Beziehungen, Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats) (Art. 4 Abs. 1 lit. a TransparenzVO). In diesen Fällen sieht die VO keine Abwägung

---

<sup>62</sup> S. dazu noch später.

<sup>63</sup> *Vcelouch*, Art. 15 AEUV Rz. 32. Nach der Rsp des EuGH ist die TransparenzVO auch auf Schriftsätze anwendbar (EuG, Rs T-188/12 - Breyer/Kommission, ECLI:EU:T:2015:124, Rz. 40 ff, EuGH, Rs C-64/05 P - Schweden/Kommission, ECLI:EU:C:2007:802, Rz. 64 ff für Schriftsätze von Unionsorganen; vgl. auch *Vcelouch*, Art. 15 AEUV Rz. 6, wonach "*Schriftsätze, die in Verfahren vor der Unionsgerichtsbarkeit eingebracht werden ... nicht allgemein zugänglich gemacht werden müssen.*"). Während des Verfahrens gilt die allgemeine Vermutung zugunsten des Schutzes der Rechtspflege. Schriftsätze können jedoch, wenn sie anderen Einrichtungen, wie zB der Kommission zugegangen sind, bei dieser angefordert werden, sobald ein Verfahren beendet ist (differenziert und mE zutreffend *Koppensteiner*, JRP 2014, 191 ff).

zwischen den genannten Gründen und dem Interesse an der Verbreitung vor (Fall 1; absolute Verweigerungsgründe<sup>64</sup>).

Art. 4 Abs. 2 TransparenzVO umfasst Gründe, aus denen ein Abgehen von der Geheimhaltung dann möglich ist, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung die Interessen der Geheimhaltung überwiegt. Diesen Interessen liegen im Schutz von Verfahren bzw. Geschäftstätigkeiten. Konkret umfasst sind geschäftliche Interessen einer natürlichen oder juristischen Person einschließlich des geistigen Eigentums, der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung und der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten (Fall 2; relative Verweigerungsgründe<sup>65</sup>).

Schließlich kann ein Grund für das Zurückhalten von Informationen auch darin liegen, dass es sich um ein Dokument für den internen Gebrauch handelt (erstellt vom angefragten Organ oder bei ihm eingegangen) und dass die Veröffentlichung den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde (Art. 4 Abs. 3 TransparenzVO - Fall 3).

Diese Fallgruppen können nach folgenden Gesichtspunkten eingeteilt werden. Liegen private oder Gemeinschaftsinteressen gemäß dem Fall 1 vor, dann ist keine weitere Prüfung mehr vorzunehmen, ob ein Interesse an der Verbreitung der Information gegeben ist. Dies bedeutet, dass diese Interessen als so gewichtig erachtet werden, dass eine Verbreitung der Information, die diesen Interessen widerstreitet, nicht gerechtfertigt werden kann. Es kommt also nur insofern auf den Inhalt der verbreiteten Information an, als eine Offenlegung dieses Inhalts den in der VO genannten Interessen widerspricht.

Im zweiten Fall hingegen erfolgt eine Gegenüberstellung der am Spiel stehenden Interessen und des Interesses an der Verbreitung der Information. Es geht dabei um eine Bewertung des Inhalts, nicht bloß in Bezug auf die Auswirkungen der Offenlegung, sondern auch in Bezug auf das Interesse der Öffentlichkeit an diesen Informationen (Interessenabwägung).

Der dritte Fall ist anders gelagert, handelt es sich hier doch um ein im Wesentlichen von der Zeit abhängiges Phänomen, nämlich den Schutz von Beratungs- bzw. Entscheidungsprozessen. Dies bedeutet, dass in diesem Fall das Interesse des Organs (und mittelbar auch der Öffentlichkeit) an einer ungestörten und unbeeinflussten Entscheidungsfindung zumindest für einen bestimmten Zeitraum in den Vordergrund tritt.

---

<sup>64</sup> *Vcelouch*, Art. 15 AEUV Rz. 21.

<sup>65</sup> *Vcelouch*, Art. 15 AEUV Rz. 22. S. dazu an einem Bsp *Tho Pesch*, Zugang zu Akten aus Vertragsverletzungsverfahren: eine Gefahr für die internationalen Beziehungen?, *EuZW* 2012, 51 (55 f).

Grundsätzlich ist immer eine (individuelle und konkrete) Prüfung der angefragten Dokumente vorzunehmen.<sup>66</sup> Der EuGH hat, da die oben dargelegten Einschätzungen und Abwägungen schwierig sein können, Vermutungen iSv. Beweislastregeln<sup>67</sup> aufgestellt, wonach in bestimmten Verfahren "eine generelle Vermutung für die Nichtöffentlichkeit der entsprechenden Unterlagen ... besteht"<sup>68</sup> Dies betrifft insbesondere Verfahren in den Bereichen Beihilfen, Unternehmenszusammenschlüsse, Schriftsätze in Gerichtsverfahren, solange die Verfahren noch anhängig sind, Vertragsverletzungsverfahren und Kartellverfahren.<sup>69</sup> Diese Rechtsprechung wird von der Lehre kritisiert, da "eine allgemeine Vermutung nur dann erfolgreich widerlegt werden kann, wenn der Antragsteller jedenfalls über eine rudimentäre Vorstellung hinsichtlich der von einer Akte, zu der Zugang beantragt wurde, umfassten Dokumente verfügt."<sup>70</sup>

### c. Konsequenzen

Aus der TransparenzVO ergeben sich also absolute und relative Verweigerungsgründe.

Erstens erfolgt eine Prüfung ob Dokumentenzugang geleistet wird dahingehend, dass geprüft wird, ob dem Dokumentenzugang ein öffentliches oder privates Interesse generell entgegensteht (Fall 1, absoluter Verweigerungsgrund). In diesem Fall gibt die TransparenzVO keine Abwägung vor. Damit verengt die TransparenzVO die Gewährleistung nach Art. 42 GRC.

Gemäß Art. 52 Abs. 1 GRC können die Chartagrundrechte zwar eingeschränkt werden; dafür ist jedoch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung (und damit eine Abwägung) vorgesehen.<sup>71</sup> Da für die von der TransparenzVO vorgesehenen absoluten Verweigerungsgründe eben keine Abwägung vorgesehen ist, wird dies von der Lehre teilweise als ein Verstoß gegen die GRC erachtet.<sup>72</sup>

---

<sup>66</sup> Hofstötter, AUEV Artikel 15, in von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hg.), Europäisches Unionsrecht<sup>7</sup> (2015) Rz. 39.

<sup>67</sup> In diese Richtung, Koppensteiner, JRP 2014, 191.

<sup>68</sup> Wegener, Art. 15 Rz. 30 mwN auf die Judikatur sowie Brauneck, NVwZ 2016, 491 ff. Vgl. zB EuGH, Rs C-365/12 P, EnBW/Kommission, ECLI:EU:C:2014:112, Rz. 65 f; EuGH, Technische Glaswerke Ilmenau, Rs C-139/07 P, ECLI:EU:C:2010:376, Rz. 53 ff.

<sup>69</sup> Hofstötter, Art. 15 Rz. 43 mwN auf die Judikatur, Palzer, Stolperstein für die Kommission? Die Kronzeugenregelung auf dem Prüfstand der Transparenz-VO, EuR 2012, 583 (587 ff). Zum unangemessenen Verwaltungsaufwand als Ausnahmegrund, s. Koppensteiner, Die Transparenzverordnung im Wandel der Zeit, EuR 2014, 594 (614 f).

<sup>70</sup> Hofstötter, Art. 15 Rz. 43.

<sup>71</sup> Jarass, Charta der Grundrechte der EU<sup>3</sup> (2016) Art. 52 GRC Rz. 19 f.

<sup>72</sup> ZB Klatt, Artikel 42 GRC, in von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hg.), Europäisches Unionsrecht<sup>7</sup> (2015) Rz. 10.

Die Ausnahmetatbestände der Verordnung sehen dort, wo eine Abwägung durchzuführen ist vor, dass diese im Hinblick auf überwiegende öffentliche Interessen an der Verbreitung einer Information vorzunehmen ist. Der Wortlaut der Verordnung verdeutlicht, dass es um ein öffentliches Interesse geht, freilich ohne zu klären, was damit genau gemeint ist. Geht es um eine öffentliche Debatte, darum, dass "*public watchdogs exercise the right to information to participate in a public debate*"?<sup>73</sup> Oder aber reicht schon das öffentliche Interesse daran, dass einzelne Personen (sogenannte *private watchdogs*) ihr Recht wahrnehmen, eine Kontrolle der öffentlichen Einrichtung durch Informationszugang vorzunehmen?<sup>74</sup>

Der Dokumentenzugang wird in der Literatur schon länger "*als Ausdruck des demokratischen Prinzips*" gesehen.<sup>75</sup> Dies wird durch die Verbürgung des Dokumentenzugangs als Charta-Grundrecht mE noch verstärkt. Es handelt sich, wie dargelegt, um ein voraussetzungsloses (also nicht von einer Beteiligung an einem Verwaltungsverfahren abhängiges) Recht des Individuums, das nunmehr unmittelbar wirksam ist. Freilich stellt sich dabei die Frage, wie mit der Vorgabe von Art. 52 Abs. 2 GRC umgegangen werden muss, wonach die "*Ausübung der durch ... [die] Charta anerkannten Rechte, die in den Verträgen geregelt sind, ... im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen*" zu erfolgen hat. Davon sollen insbesondere die sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Rechte umfasst sein.<sup>76</sup> So führt *Kingreen* ua. Art. 42 GRC als ein vertraglich begründetes Recht an.<sup>77</sup> Die Konsequenz ist nach *Kingreen*, dass auch "*die in den Absätzen 3, 4, 6 und 7 [des Art. 52 GRC] formulierten Bedingungen und Grenzen der Grundrechte ... damit aus Gründen der Spezialität zurück[treten], soweit die Charta Rechte enthält, die im EUV und AEUV begründet sind*".<sup>78</sup>

Nichtsdestotrotz kann davon ausgegangen werden, dass es "[d]em Gerichtshof ... natürlich unbenommen [ist], die - inhaltlich identischen - Rechte der Charta wie der Verträge gemeinsam zu verstärken, etwa durch eine extensive Auslegung. Für eine derartige Schutzverstärkung spricht auch, dass Schutz und Interessen des Individuums zumindest tendenziell Vorrang

---

<sup>73</sup> *Adamski*, *Europeana Law Journal* 20 (2014) 541. Zu Funktion und Begriff des "*public watchdogs*" vgl. EGMR 14.4.2009, *Társaság a Szabadságjogokért* gg. Ungarn, Nr. 37374/05, Rz. 38. Aus der Entscheidung ergibt sich, dass zB die Medien als "*public watchdog*" fungieren, da sie Informationen an die Öffentlichkeit bringen und so eine öffentliche Diskussion in Gang setzen. Auch NGOs kommt eine solche Rolle zu, vgl. EGMR 8.11.2016 (GK), *Magyar Helsinki Bizottság* gg. Ungarn, Nr. 18030/11, Rz. 159.

<sup>74</sup> *Adamski*, *European Law Journal* 20 (2014) 541.

<sup>75</sup> *Vcelouch*, Art. 15 AEUV Rz. 2 mit Nachweisen auf die Judikatur.

<sup>76</sup> *Kingreen*, Art. 52 Rz. 3.

<sup>77</sup> *Kingreen*, Art. 52 Rz. 12. In diese Richtung auch *Jarass*, Art. 52 Rz. 50.

<sup>78</sup> *Kingreen*, Art. 52 Rz. 3.

*vor der reinen Binnenmarktperspektive beanspruchen.*"<sup>79</sup> Eine solche Sichtweise scheint auch im Fall des Dokumentenzugangs geboten. Vor diesem Hintergrund kann gerade das generelle Interesse an einer Kontrolle, die durch Private durch deren Geltendmachung des Rechts auf Dokumentenzugang erfolgt, als Teil des individualistischen Demokratiekonzepts<sup>80</sup> der Union erachtet und damit als geboten angesehen werden.

## **7. Konsultationspflicht nach Art. 5 TransparenzVO?**

Die Auslegung von Art. 5 TransparenzVO wird von den österreichischen Verwaltungsgerichten momentan zugunsten einer Konsultationspflicht ausgelegt. Es geht um die Frage, inwieweit bei an die Mitgliedstaaten gerichteten Anträgen auf Herausgabe von Dokumenten, die von Unionsorganen stammt, die Mitgliedstaaten entscheiden dürfen, ob ein klarer Fall vorliegt, oder aber, ob eine Konsultation des betreffenden Organs zu erfolgen hat.

Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass *"die allgemeine Vermutung - dass die Verbreitung der Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren während des zugehörigen Vorverfahrens den Charakter dieses Verfahrens verändern und dessen Ablauf beeinträchtigen könnte und dass somit durch diese Verbreitung der Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Artikel 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der TransparenzVO grundsätzlich beeinträchtigt würde - nicht die Möglichkeit ausschließt darzulegen, dass die Vermutung für eine [sic] bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt, oder dass gemäß Artikel 4 Abs. 2 der TransparenzVO ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments besteht."*<sup>81</sup> Damit wählt das Bundesverwaltungsgericht eine Auslegung, bei der kaum Spielraum für den Fall bleibt, dass klar ist, dass ein Dokument verbreitet werden kann oder nicht: *"Da die belangte Behörde weder die Europäische Kommission konsultiert hat noch das verfahrensgegenständliche Begehren an diese weitergeleitet hat, erweist sich der angefochtene Bescheid als rechtswidrig."*<sup>82</sup>

Ähnlich hatte schon zuvor das Landesverwaltungsgericht Tirol entschieden. Das Landesverwaltungsgericht bezog sich dort jedoch explizit darauf, dass

---

<sup>79</sup> Borowsky, Art. 52 GRC, in Meyer (Hg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>4</sup> (2014) Rz. 27.

<sup>80</sup> Fülöp, Vorbemerkungen Rz. 12 mwN auf die Literatur.

<sup>81</sup> BVwG 10.11.2016, W127 2007978-1.

<sup>82</sup> BVwG 10.11.2016, W127 2007978-1.

die Behörde nicht angeführt habe, dass das Ergebnis der Interessenabwägung "klar" iSd. Art. 5 TransparenzVO ist.<sup>83</sup>

Weitere Rechtsprechung ist in Österreich zu diesem Thema bislang nicht ergangen. Zum Ergebnis ist anzumerken, dass beide genannten Fälle im Nahebereich von Umweltinformationen angesiedelt waren. Die Frage des Zugangs wurde zwar jeweils als von der Frage, ob Umweltinformationen vorliegen oder nicht, unabhängig behandelt. Dennoch könnte hier ein gewisser Einfluss der zumindest teilweise über die TransparenzVO hinausgehenden Regelungen der Umweltinformationsgesetze<sup>84</sup> gesehen werden.

Behörden, die ohne Konsultation den Zugang zu Dokumenten gewährleisten oder verweigern wollen, ist im Hinblick auf die Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte jedenfalls zu raten, in ihrer Entscheidung die Gründe dafür, dass Klarheit darüber besteht, dass eine Verbreitung bzw. eine Unterlassung der Verbreitung geboten ist, genau darzulegen.<sup>85</sup>

Solange EuG und EuGH ihre Rechtsprechung aufrechterhalten und bei der Auslegung des Ausnahmetatbestandes des Schutzes von Gerichtsverfahren und Rechtsprechung relativ großzügig sind,<sup>86</sup> scheint die Auslegung vertretbar, dass die nationale Behörde, wenn sich aus dem Antrag auf Informationszugang nicht Abweichendes ergibt, entscheidet, dass eine Freigabe der Information aus dem Grund eines laufenden Verfahrens nicht erfolgen kann. Ergeben sich jedoch aus dem Ersuchen Gründe, die eine Interessenabwägung durch die Kommission zumindest denkbar erscheinen lassen, dann ist mE von einer Konsultationspflicht auszugehen. Die äußerste Schranke für eine Auslegung gegen eine Konsultationspflicht ist jedenfalls im Prinzip der Unionstreue zu sehen.<sup>87</sup>

In der Literatur wird die großzügige Auslegung des Schutzes von Gerichtsverfahren jedenfalls sehr kritisch gesehen, was sich nicht zuletzt in Vorschlägen zu Änderungen der TransparenzVO niedergeschlagen hat.<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> LVwG Tirol 25.1.2015, LVwG-2015/35/0120-1.

<sup>84</sup> Zu den umweltrechtlichen Sonderregelungen (insbesondere zur Aarhus-VO) und der Situation in Vertragsverletzungsverfahren vgl. *Koppensteiner*, JRP 2014, 200 ff.

<sup>85</sup> Das suggeriert zumindest die Entscheidung des Tiroler Landesverwaltungsgerichts (LVwG Tirol 25.1.2015, LVwG-2015/35/0120-1).

<sup>86</sup> *Wegener*, Art. 15 Rz. 28. S. dazu schon oben.

<sup>87</sup> *Krajewski/Rösslein*, Art. 15 Rz. 54. Zum Loyalitätsprinzip s. *Schroeder*, Grundkurs 62.

<sup>88</sup> *Wegener*, Art. 15 Rz. 28.

## IV. Auswirkungen auf die österreichische Rechtslage im Gefolge der Charta-Judikatur des VfGH?

Die Vorgaben zum Dokumentenzugang nach Art. 42 GRC und Art. 15 Abs. 3 AEUV sind in den Mitgliedstaaten nicht unmittelbar wirksam.<sup>89</sup> Sollte die geplante B-VG Novelle zur Informationsfreiheit in Österreich tatsächlich erlassen werden, ist eine Anwendbarkeit von Art. 42 GRC nach den vom VfGH in seiner Chartajudikatur<sup>90</sup> formulierten Bedingungen zu prüfen. Dieser Judikatur zufolge können *"dann, wenn die betreffende[n] Garantie[n] der Grundrechte-Charta in ihrer Formulierung und Bestimmtheit verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten der österreichischen Bundesverfassung gleich[en]"* diese *"vor dem Verfassungsgerichtshof als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte gemäß Art 144 bzw. Art 144a B-VG geltend gemacht werden ... und sie [bilden] im Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta einen Prüfungsmaßstab in Verfahren der generellen Normenkontrolle, insbesondere nach Art 139 und Art 140 B-VG"*.<sup>91</sup> Demzufolge wäre zunächst zu prüfen, ob eine Anwendbarkeit der GRC in einem konkreten Fall überhaupt in Betracht kommt. Danach wäre zu prüfen, ob Art. 42 GRC einem österreichischen Grundrecht nach Ausmaß und Bestimmtheit gleicht. Dies könnte, je nach Ausgestaltung der neuen Informationsfreiheit<sup>92</sup>, allenfalls bejaht werden.

Gleichzeitig sind jedoch auch die Entwicklungen rund um Art. 10 EMRK nicht außer Acht zu lassen. Dies betrifft erstens die österreichische Rechtslage, da die in der EMRK verbürgten Grundrechte verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte sind. Jüngst hat der EGMR nämlich entschieden, dass sich unter bestimmten Voraussetzungen (die im Vergleich zu früher als gelockert anzusehen sind) aus Art. 10 EMRK ein Zugangsrecht zu bestimmten (staatlichen) Informationen ergibt.<sup>93</sup> Freilich bleibt der EGMR dabei noch bei einer Sichtweise, die die öffentliche Funktion des Informationszugangs (iS der Ermöglichung einer öffentlichen Debatte) betont, sodass sich innerstaatlich daraus wohl noch kein generelles Recht auf Informationszugang ableiten lässt.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> Sander, Art. 42 GRC, in Holoubek/Lienbacher (Hg.), GRC-Kommentar (2014) Rz. 11.

<sup>90</sup> VfSlg 19.632/2012. S. dazu zB *Gamper*, Wie viel Kosmopolitismus verträgt eine Verfassung? Zugleich eine Besprechung zu VfGH 14.3.2012, U 466/11 ua. ("EU-Grundrechte-Charta"), JBl 2012, 763, *Grabenwarter*, Europäische Grundrechte in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, JRP 2012, 298 und *Potacs*, Das Erkenntnis des VfGH zur Grundrechte-Charta und seine Konsequenzen, in Baumgartner (Hg.), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2013 (2013) 11.

<sup>91</sup> *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>11</sup> (2016) 301.

<sup>92</sup> Zum aktuellen Entwurf s. RV 395 BlgNR XXV. GP.

<sup>93</sup> EGMR 8.11.2016 (GK), Magyar Helsinki Bizottság gg. Ungarn, Nr. 18030/11.

<sup>94</sup> EGMR 8.11.2016 (GK), Magyar Helsinki Bizottság gg. Ungarn, Nr. 18030/11, Rz. 157 ff; vgl. insbesondere Rz. 162, wo der Gerichtshof ausführt: *"The public interest relates to matters which affect the public to such an extent that it may legitimately take an interest in them, which attract its*



Durch Weiterentwicklungen des Art. 10 EMRK könnte sich auch der Gehalt von Art. 11 GRC verändern. Denn gemäß Art. 52 Abs. 3 GRC gilt die EMRK als Mindeststandard<sup>95</sup> für die GRC, wobei dabei auch die EGMR Rechtsprechung<sup>96</sup> umfasst ist. Dabei kann die GRC auch weiter gehen, als der von der EMRK gebotene Standard.<sup>97</sup>

## V. Dokumentenzugang als "europäisches" Recht? - Ausblick

Das Recht auf Dokumentenzugang muss als ein Recht in Entwicklung betrachtet werden. Nunmehr als Bürgerrecht nach der GRC verankert, hängt seine Ausgestaltung nicht mehr ausschließlich von seiner näheren Ausgestaltung in den Verträgen (Art. 15 Abs. 3 AEUV) und den sekundärrechtlichen Bestimmungen (insbesondere der TransparenzVO) und der Judikatur des EuG und des EuGH ab, sondern auch von der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR (Art. 52 Abs. 3 GRC) und dem nationalstaatlichen Grundrechtsstandard und damit auch den nationalen (Verfassungs-)Gerichten (Art. 52 Abs. 4 GRC). Es handelt sich dabei um wechselseitige Beeinflussungen, die in beide Richtungen erfolgen.<sup>98</sup>

Schon aus diesem Grund ist besonders für den Dokumentenzugang nicht nur die innerstaatliche, österreichische Rechtslage, sondern auch der rechtsvergleichende Blick in Europa von Interesse, da sich sowohl die Entwicklungen auf Unionsebene als auch in den EU-Mitgliedstaaten sowie darüber hinaus in den Mitgliedstaaten des Europarats über kurz oder lang in der weiteren Ausgestaltung von Art. 42 GRC widerspiegeln können. Denkbar ist dabei auch, dass sich nicht nur die konkrete Ausgestaltung des Dokumentenzugangs ändert, sondern auch, dass dahinter liegende Überlegungen im Zusammenhang mit der Rolle von Transparenz zu einem Wandel des Demokratieverständnisses führen können.

---

*attention or which concern it to a significant degree, especially in that they affect the well-being of citizens or the life of the community. This is also the case with regard to matters which are capable of giving rise to considerable controversy, which concern an important social issue, or which involve a problem that the public would have an interest in being informed about. The public interest cannot be reduced to the public's thirst for information about the private life of others, or to an audience's wish for sensationalism or even voyeurism. In order to ascertain whether a publication relates to a subject of general importance, it is necessary to assess the publication as a whole, having regard to the context in which it appears".*

<sup>95</sup> Kingreen, Artikel 52 GRC, in Calliess/Ruffert (Hg.), EUV/AEUV<sup>5</sup> (2016) Rz. 31 ff.

<sup>96</sup> Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl C 303, S 33.

<sup>97</sup> Kingreen, Artikel 52 Rz. 31 ff.

<sup>98</sup> Zur Impulswirkung des Unionsrechts in diesem Bereich schon Kadelbach, Unionsbürgerschaft, in von Bogdandy/Bast (Hg.), Europäisches Verfassungsrecht<sup>2</sup> (2009) 611 (632).