

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN  
ELEANOR SHARPSTON  
vom 15. Oktober 2009<sup>1</sup>

Inhaltsverzeichnis

I	— Einleitung .....	I - 6060
II	— Rechtlicher Rahmen .....	I - 6061
	A — Einschlägige Bestimmungen der Verträge und anderer internationaler Verträge .....	I - 6061
	B — Abgeleitetes Gemeinschaftsrecht .....	I - 6063
	1. Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 .....	I - 6063
	2. Die Gemeinschaftsvorschriften über das Recht auf Zugang zu Dokumenten .....	I - 6067
III	— Sachverhalt des Verfahrens im ersten Rechtszug .....	I - 6070
IV	— Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil .....	I - 6073
V	— Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien des Rechtsmittelverfahren .....	I - 6076
VI	— Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien und der Streithelfer .....	I - 6077
	A — Rechtsmittel .....	I - 6077
	B — Schriftliche Erklärungen der Bavarian Lager und der Streithelfer .....	I - 6078
VII	— Prüfung des Rechtsmittels .....	I - 6081
	A — Lösungsvorschlag für den ersten und zweiten Rechtsmittelgrund .....	I - 6081

1 — Originalsprache: Spanisch.

1. Vergleichende Zusammenfassung der beiden in Rede stehenden Verordnungen .....	I - 6081
a) Die Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 45/2001 .....	I - 6085
b) Die Rechtsprechung des Gerichtshofs .....	I - 6087
c) Andere Einwände .....	I - 6091
2. Die Konsequenzen eines so erzielten Einklangs der beiden Verordnungen ..	I - 6095
a) Prüfung des Problems aus allgemeinerer Perspektive .....	I - 6097
b) Konsequenzen .....	I - 6099
c) Zur richtigen Auslegung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 .....	I - 6100
d) Die Funktionsweise dieser Auslegung im Licht dreier Beispiele ....	I - 6101
3. Ergebnis .....	I - 6103
B — Zum dritten Rechtsmittelgrund .....	I - 6105
C — Subsidiärer Lösungsvorschlag für den ersten und zweiten Rechtsmittelgrund	I - 6107
VIII— Kosten .....	I - 6110
IX — Ergebnis .....	I - 6111

## I — Einleitung

1. Eine auf rechtsstaatlichen Grundsätzen beruhende demokratische Gesellschaft hat ein grundlegendes Interesse sowohl an einem breiten Zugriff auf öffentliche Dokumente als auch an der Gewährleistung des Schutzes der Privatsphäre und der Integrität der ihr angehörenden Individuen. Die Gemeinschaftsrechtsordnung erkennt den Zugang zu öffentlichen Dokumenten und den Schutz der Privatsphäre als Grundrechte an.

2. Das vorliegende Rechtsmittel wirft offenkundig das Problem des Verhältnisses zwischen diesen beiden Rechten auf. Bringt die Anwendung der sekundärrechtlichen Bestimmungen der Europäischen Union in Form der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten und der weiteren Verordnung über den Schutz personenbezogener Daten deren Natur nach einen substantziellen Konflikt mit sich? Oder können beide Verordnungen harmonisch nebeneinander angewandt werden, und wie lässt sich dieses Ergebnis gegebenenfalls erzielen?

3. So formuliert, ähnelt das Problem sehr dem Paradoxon, das Isaac Asimov formulierte, als er fragte: „Was geschähe, wenn eine unwiderstehliche Kraft auf einen unbewegbaren

Gegenstand träfe?“<sup>2</sup>. Setzt man für „unwiderstehliche Kraft“ das Recht auf Zugang zu Dokumenten und für „unbewegbarer Gegenstand“ personenbezogene Daten ein, ergibt sich ein recht anschauliches Bild von der Komplexität, die dem beim Gerichtshof anhängigen Rechtsmittel der Kommission innewohnt<sup>3</sup>.

4. Am erstaunlichsten ist aber nicht, dass sich in der Rechtswissenschaft ähnliche Fragen stellen können wie in anderen Wissenschaften, sondern dass, wie sich weiter unten zeigen wird, auch die Antwort von der Antwort Asimovs inspiriert zu sein scheint. Der Wissenschaftler kommt nämlich, nachdem er die Begriffe „unwiderstehliche Kraft“ und „unbewegbarer Gegenstand“ untersucht hat, im Wesentlichen zu dem Ergebnis, dass es ein Universum mit derartigen Widersprüchen nicht geben könnte, weshalb die Frage sinnlos sei und unbeantwortet bleiben müsse. Und die Lösung, die ich dem Gerichtshof im vorliegenden Rechtsmittelverfahren vorschlage, basiert gerade ebenso auf der Notwendigkeit, die Rechtsbegriffe, die die angeblich miteinander kollidierenden Ansprüche umreißen, sachgemäß zu definieren. Letztlich erweist sich der Zusammenprall eher als Schein denn als Realität.

2 — Asimov, I., *Please Explain*, Editorial, Houghton Mifflin Company, 1973, achte Frage (freie Übersetzung).

3 — Angefochten wird das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 8. November 2007, Bavarian Lager/Kommission (T-194/04, Slg. 2007, II-4523).

## II — Rechtlicher Rahmen

A — *Einschlägige Bestimmungen der Verträge und anderer internationaler Verträge*

5. Da die Streitigkeit zwischen der Kommission und der Bavarian Lager individuelle Grundrechte des Bürgers betrifft, ist Art. 6 des Vertrags über die Europäische Union zu nennen, in dem es heißt:

„(1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

(2) Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK]<sup>4</sup> gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

...

4 — Unterzeichnet in Rom am 4. November 1950.

6. Hinsichtlich des Rechts auf Privatleben bestimmt Art. 8 EMRK:

„(1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

(2) Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist.“

7. Ergänzend zu dieser Bestimmung nahm der Europarat am 28. Januar 1981 das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (im Folgenden: Übereinkommen Nr. 108) an, auf das sich die Kommission im Rahmen ihres Rechtsmittels unter Hinweis darauf bezogen hat, dass es die einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft beeinflusst habe. Ich möchte seinen zweiten Erwägungsgrund hervorheben, nach dem „es angesichts des zunehmenden grenzüberschreitenden Verkehrs automatisch verarbeiteter personenbezogener Daten wünschenswert ist, den Schutz der Rechte und Grundfreiheiten jedes Menschen, vor allem das Recht auf Achtung des Persönlichkeitsbereichs, zu erweitern“.

8. Art. 1 des Übereinkommens Nr. 108 umschreibt dessen Gegenstand und Zweck:

„Zweck dieses Übereinkommens ist es, ... für jedermann ... sicherzustellen, dass seine Rechte und Grundfreiheiten, insbesondere sein Recht auf einen Persönlichkeitsbereich, bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten geschützt werden.“

9. Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wurde das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Gemeinschaftseinrichtungen durch den Vertrag von Amsterdam in Art. 255 verankert, der bestimmt:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

...“

10. Hinsichtlich des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten bestimmt Art. 286

Abs. 1 EG<sup>5</sup>, dass die Rechtsakte der Gemeinschaft über die Verarbeitung und den freien Verkehr solcher Daten auf die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung finden.

11. In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)<sup>6</sup> ist die grundlegende Bedeutung sowohl des Schutzes personenbezogener Daten als auch des Zugangs zu Dokumenten gleichfalls anerkannt. Ihr Art. 8 sieht vor:

„(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.“

5 — Dieser Artikel wurde ebenfalls durch den Vertrag von Amsterdam eingefügt und ist seit 1. Mai 1999 in Kraft.

6 — Proklamiert in Nizza am 7. Dezember 2000 (ABl. C 364, S. 1) in der vom Europäischen Parlament am 29. November 2007 angenommenen Fassung, nachdem die Bezugnahmen auf die gescheiterte Verfassung für Europa beseitigt worden waren (ABl. C 303 vom 14. Dezember 2007, S. 1).

12. Art. 42 regelt den Zugang zu den Dokumenten. Er bestimmt:

„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.“

13. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Art. 7 der Charta unter der Überschrift „Achtung des Privat- und Familienlebens“ teilweise Art. 8 EMRK in folgenden Worten wiedergibt:

„Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation.“

14. Schließlich wurde in der Erklärung Nr. 17 im Anhang zur Schlussakte des Vertrags von Maastricht hervorgehoben, dass die Transparenz des Beschlussverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt, und die Kommission dazu aufgefordert, Maßnahmen vorzuschlagen, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden können.

B — *Abgeleitetes Gemeinschaftsrecht*

1. Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001<sup>7</sup>

15. Dieser auf der Grundlage von Art. 286 EG angenommene Rechtsakt ist das Kernstück des Schutzes der personenbezogenen Daten, die von den Gemeinschaftseinrichtungen verarbeitet werden. Er gehört gemeinsam mit den Richtlinien 95/46/EG<sup>8</sup> und 97/66/EG<sup>9</sup> zu einem Paket von Rechtssetzungsmaßnahmen, das den gemeinschaftlichen Besitzstand auf dem Gebiet des Schutzes personenbezogener Daten bildet.

16. Im vorliegenden Rechtsstreit sind einige Passagen aus seinen Erwägungsgründen hervorzuheben. So heißt es im achten Erwägungsgrund, dass „[di]e Grundsätze des Datenschutzes ... für alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare Person gelten [sollten]“.

7 — Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. 2001, L 8, S. 1, im Folgenden auch: Datenschutzverordnung).

8 — Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281, S. 31).

9 — Richtlinie 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation (ABl. 1998, L 24, S. 1).

17. Im 14. Erwägungsgrund wird ausgeführt, dass die Gemeinschaftsvorschriften „auf alle Verarbeitungen personenbezogener Daten durch alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung finden [sollten], soweit die Verarbeitung im Rahmen von Tätigkeiten erfolgt, die ganz oder teilweise den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts betreffen“.

18. Im 15. Erwägungsgrund heißt es sodann klar und ausdrücklich, dass „[d]er Zugang zu den Dokumenten, einschließlich der Bedingungen für den Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, ... den Bestimmungen [unterliegt], die auf der Grundlage von Artikel 255 des Vertrags erlassen wurden, dessen Anwendungsbereich sich auf die Titel V und VI des Vertrags über die Europäische Union erstreckt“.

19. Schließlich sollten dem 22. Erwägungsgrund zufolge „[d]urch die der betreffenden Person gewährten Rechte und die Ausübung dieser Rechte ... die Verpflichtungen des für die Verarbeitung Verantwortlichen nicht berührt werden“.

20. Der Hauptzweck der Verordnung Nr. 45/2001 ist in ihrem Art. 1 Abs. 1 niedergelegt, wonach „[d]ie durch die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder aufgrund dieser Verträge geschaffenen Organe und Einrichtungen, nachstehend ‚Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft‘

genannt, ... nach den Bestimmungen dieser Verordnung den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten [gewährleisten]“; dabei wird in diesem Artikel die Einhaltung des mit der Richtlinie 95/46/EG erlassenen rechtlichen Rahmen hervorgehoben.

21. Art. 2 enthält verschiedene Begriffsbestimmungen<sup>10</sup>, unter denen auf folgende hinzuweisen ist:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

- a) ‚personenbezogene Daten‘ alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person ...; als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind;
- b) ‚Verarbeitung personenbezogener Daten‘ ... [jeden] mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren [ausgeführten] Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie ... die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung ...;

<sup>10</sup> — Siehe auch Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) des Übereinkommens Nr. 108.

- c) ‚Datei mit personenbezogenen Daten‘ ... jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, unabhängig davon, ob diese Sammlung zentral, dezentral oder nach funktionalen oder geographischen Gesichtspunkten aufgeteilt geführt wird; Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet sowie für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen<sup>12</sup>.

...“

24. Im Rahmen der Festlegung der Grundsätze, die für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Gemeinschaftsorgane gelten, betont Art. 5 die erforderliche Rechtmäßigkeit dieser Verarbeitung, die demgemäß nur stattfinden darf, wenn sie

22. Art. 3 Abs. 1 und 2 betreffen den Anwendungsbereich<sup>11</sup> der Verordnung Nr. 45/2001; sie haben folgenden Wortlaut:

„(1) Diese Verordnung findet auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung, soweit die Verarbeitung im Rahmen von Tätigkeiten erfolgt, die ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen.

„a) für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich [ist], die ... im öffentlichen Interesse ... ausgeführt wird, ...; oder

b) ... für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich [ist], der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt; oder

(2) Diese Verordnung gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.“

...

d) die betroffene Person ... ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben [hat];

23. Bezüglich der Qualität der Daten bestimmt Art. 4 im Wesentlichen, dass personenbezogene Daten nur nach Treu und

...“

11 — Siehe auch Art. 3 („Geltungsbereich“) des Übereinkommens Nr. 108.

12 — Siehe vergleichsweise Art. 5 („Qualität der Daten“) des Übereinkommens Nr. 108.

25. Die Übermittlung personenbezogener Daten an nicht zu den Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft zählende Empfänger, die der Richtlinie 95/46 unterworfen sind, wird, unbeschadet der Art. 4, 5, 6 und 10, in Art. 8 der Verordnung Nr. 45/2001 geregelt, der diese Übermittlung nur zulässt,

26. Art. 18 wiederum regelt das Widerspruchsrecht der betroffenen Person<sup>13</sup>; hervorzuheben ist folgender Passus der Bestimmung:

„Die betroffene Person hat das Recht,

- a) jederzeit aus zwingenden, schutzwürdigen, sich aus ihrer besonderen Situation ergebenden Gründen gegen die Verarbeitung von sie betreffenden Daten Widerspruch einzulegen, außer in den unter Artikel 5 Buchstaben b), c) und d) fallenden Fällen. Bei berechtigtem Widerspruch darf sich die betreffende Verarbeitung nicht mehr auf diese Daten beziehen;

”...

- a) wenn der Empfänger nachweist, dass die Daten für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder zur Ausübung der öffentlichen Gewalt gehört, erforderlich sind oder

...“

- b) wenn der Empfänger die Notwendigkeit der Datenübermittlung nachweist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten.“

27. Schließlich ist, da Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 45/2001 ausdrücklich die Richtlinie 95/46 nennt, für die Auslegung auch diese Richtlinie von Interesse, die die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung des Schutzes der Grundrechte und -freiheiten der natürlichen Personen und insbesondere des Rechts auf die Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten verpflichtet, um den freien Datenverkehr in der Gemeinschaft zu gewährleisten.

13 — Zu den Rechten des Inhabers personenbezogener Daten vgl. Art. 8 („Zusätzlicher Schutz für den Betroffenen“) des Übereinkommens Nr. 108, der ein Recht auf Widerspruch nicht ausdrücklich vorsieht.

## 2. Die Gemeinschaftsvorschriften über das Recht auf Zugang zu Dokumenten

28. Der Verhaltenskodex über den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten<sup>14</sup> (im Folgenden: Verhaltenskodex) enthielt einige Regeln für Konflikte zwischen dem Zugang zu Dokumenten und dem Schutz der Privatsphäre. So sah er unter der Überschrift „Regelung der Ausnahmen“ insbesondere vor:

„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);
- den Schutz des Einzelnen und der Privatsphäre;

...“

14 — ABl. 1993, L 340, S. 41, für den Rat formal erlassen als der Beschluss 93/731/EG vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (ABl. L 340, S. 43), zuletzt geändert durch den Beschluss 2000/527/EG (ABl. L 212, S. 9); durch die Kommission angenommen mit dem Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58), geändert durch den Beschluss 96/567/Euratom, EGKS, EG vom 19. September 1996 (ABl. L 247, S. 45).

29. Im Mai 2001 wurde die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission erlassen. Sie ist seit 3. Dezember 2001 in Kraft und legt die Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten bestimmter Organe fest<sup>15</sup>.

30. Der Beschluss 2001/937/EG, EGKS, Euratom<sup>16</sup> hob den Beschluss 94/90 auf und fügte die Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 der Geschäftsordnung der Kommission als Anhang bei<sup>17</sup>. Auf diese Weise bezog die Kommission die Vorgaben der Verordnung Nr. 1049/2001 in ihre Verwaltungspraxis ein.

31. In den ersten drei Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1049/2001 werden die Prinzipien der Offenheit und der Transparenz, die sich unmittelbar aus Art. 1 EU-Vertrag herleiten, unter dem Leitgedanken angesprochen, Entscheidungsprozesse bürgernah zu gestalten und die möglichst offene Beteiligung der Bürger daran zu verbessern. Auf diese Weise sollen eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger gewährleistet und so die in Art. 6 EU-Vertrag sowie der Charta verankerten

15 — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43, im Folgenden auch: Verordnung über den Zugang zu Dokumenten). Zur Zeit der Verlesung der vorliegenden Schlussanträge wird viel über die Notwendigkeit einer Änderung der Verordnung Nr. 1049/2001 und die Art und Weise diskutiert, in der diese Änderung gegebenenfalls durchzuführen wäre. Bei der Erörterung des vorliegenden Rechtsmittels habe ich diese Diskussion bewusst ausgeklammert, wie dies auch der Gerichtshof zu tun hat.

16 — Beschluss EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 5. Dezember 2001 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (ABl. L 345, S. 94).

17 — Art. 1 des Beschlusses 2001/937.

Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte gestärkt werden. Die Verordnung stellt mithin die Konsolidierung der zuvor von den Organen ergriffenen Initiativen für eine Verbesserung der Transparenz der Entscheidungsprozesse dar.

33. Art. 1 („Zweck“) der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmt:

„Zweck dieser Verordnung ist es:

32. Die Erwägungsgründe 4 und 11 der Verordnung Nr. 1049/2001 lauten:

„(4) Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Absatz 2 EG die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.

a) die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des ... Rechts auf Zugang zu Dokumenten ... der Kommission ... so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist,

b) Regeln zur Sicherstellung einer möglichst einfachen Ausübung dieses Rechts aufzustellen, und

...

(11) Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Ausnahmen sollten die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen.“

c) eine gute Verwaltungspraxis im Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten zu fördern.“

34. Art. 2 („Zugangsberechtigte und Anwendungsbereich“) sieht im Wesentlichen vor:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat [nach] dieser Verordnung ... ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

(2) Die Organe können ... allen natürlichen ...  
oder juristischen Personen, die keinen Wohn-  
sitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat haben,  
Zugang zu Dokumenten gewähren.

(3) Diese Verordnung gilt für alle Dokumen-  
te eines Organs, das heißt Dokumente aus  
allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von  
[ihm] erstellt wurden oder ... sich in seinem  
Besitz befinden.“

35. Art. 3 enthält eine Reihe von Begriffsbe-  
stimmungen für die Anwendung der Verord-  
nung Nr. 1049/2001, unter denen auf folgen-  
de hinzuweisen ist:

„Im Sinne dieser Verordnung bedeutet:

a) ‚Dokument‘: Inhalte unabhängig von der  
Form des Datenträgers (auf Papier oder  
in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder  
audiovisuelles Material), die einen Sach-  
verhalt im Zusammenhang mit den Poli-  
tiken, Maßnahmen oder Entscheidungen  
aus dem Zuständigkeitsbereich des Or-  
gans betreffen;

...“

36. Nach Art. 4 der Verordnung  
Nr. 1049/2001, der Ausnahmen von dem  
Recht auf Zugang festlegt, gilt:

„(1) Die Organe verweigern den Zugang zu  
einem Dokument, durch dessen Verbreitung  
Folgendes beeinträchtigt würde:

b) der Schutz der Privatsphäre und der  
Integrität des Einzelnen, insbesondere  
gemäß den Rechtsvorschriften der Ge-  
meinschaft über den Schutz personenbe-  
zogener Daten.

(2) Die Organe verweigern den Zugang zu  
einem Dokument, durch dessen Verbreitung  
Folgendes beeinträchtigt würde:

...

— der Schutz des Zwecks von Inspektions-,  
Untersuchungs- und Audittätigkeiten,

es sei denn, es besteht ein überwiegendes öf-  
fentliches Interesse an der Verbreitung.

(3) Der Zugang zu einem Dokument, das von  
einem Organ für den internen Gebrauch erstellt  
wurde ... und das sich auf eine Angelegenheit  
bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss  
gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbrei-  
tung des Dokuments den Entscheidungspro-  
zess des Organs ernstlich beeinträchtigen wür-  
de, es sei denn, es besteht ein überwiegendes  
öffentliches Interesse an der Verbreitung.

...

(6) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben.

...“

37. Nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ist der Antragsteller nicht verpflichtet, Gründe für seinen Antrag anzugeben<sup>18</sup>.

### III — Sachverhalt des Verfahrens im ersten Rechtszug

38. Die Gesellschaft Bavarian Lager wurde im Jahr 1992 zum Zweck der Einfuhr

18 — Auch die Vorläuferbestimmung im Beschluss 94/40 sah nicht vor, dass für die Anforderung von Dokumenten bei der Kommission Gründe anzugeben waren, und beschränkte sich auf das Erfordernis, dass sie schriftlich und unter Angabe der zur Identifizierung des gewünschten Dokuments erforderlichen Details erfolgt. Vgl. dazu Urteil des Gerichts vom 17. Juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Rat (T-174/95, Slg. 1998, II-2289, Randnr. 65).

deutschen Flaschenbiers gegründet, das für den Ausschank in Gaststätten im Vereinigten Königreich, hauptsächlich in Nordengland, bestimmt war. Sie war jedoch am Absatz ihres Erzeugnisses dadurch gehindert, dass die meisten Gastwirte durch Alleinbezugsvereinbarungen gebunden waren, die sie zum ausschließlichen Bierbezug von einer bestimmten Brauerei verpflichteten.

39. Nach einer ministeriellen Bierlieferungsverordnung<sup>19</sup> müssen britische Brauereien mit Lieferungsrechten für mehr als 2000 Gaststätten es deren Betreibern gestatten, auch von einem anderen Hersteller Bier zu beziehen, allerdings — gemäß Art. 7 Abs. 2 Buchst. a der ministeriellen Verordnung — nur Fassbier mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Vol.-%. Diese Bestimmung wird allgemein als „Guest Beer Provision“ (im Folgenden: GBP) bezeichnet.

40. Jedoch wurden die meisten außerhalb des Vereinigten Königreichs erzeugten Biere auf dem Markt in Flaschen abgefüllt angeboten. Sie konnten daher nicht als „Fassbier“ im Sinne der GBP angesehen werden und fielen somit nicht unter diese Bestimmung. Da die Bavarian Lager diese GBP als eine mit Art. 28 EG unvereinbare Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung ansah, reichte sie im April 1993 bei der Kommission eine Beschwerde ein<sup>20</sup>.

19 — Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390.

20 — Registriert unter dem Aktenzeichen P/93/4490/UK.

41. Das von der Kommission im April 1995 gemäß Art. 226 EG eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich wurde bis zu einem Punkt durchgeführt, zu dem die Kommission die Übersendung einer mit Gründen versehenen Stellungnahme an die Regierung dieses Landes ankündigte. Im Rahmen des vorgerichtlichen Verfahrens fand am 11. Oktober 1996 ein Treffen statt (im Folgenden: Treffen im Oktober 1996 oder Treffen), an dem Vertreter der Kommission und der britischen Behörden sowie der Confédération des brasseurs du marché commun (Verband der Bierbrauer des Gemeinsamen Marktes, im Folgenden: CBMC) teilnahmen. Die Bavarian Lager hatte um Teilnahme ersucht, aber die Kommission hatte dies abgelehnt.

42. Nachdem die englischen Behörden eine Änderung der GBP angekündigt hatten, wonach neben Fassbier künftig auch Flaschenbier einer anderen Brauerei verkauft werden könne, teilte die Kommission der Bavarian Lager mit, dass sie das Vertragsverletzungsverfahren aussetze. Die neue Fassung der GBP trat am 22. August 1997 in Kraft, woraufhin die Kommission das Verfahren endgültig einstellte.

43. Mit Fax vom 21. März 1997 ersuchte die Bavarian Lager die Kommission, ihr gemäß dem Verhaltenskodex die — niemals an die britische Regierung übersandte — mit Gründen versehene Stellungnahme in Kopie zu übermitteln. Dieser Antrag wurde ebenso abgelehnt wie ein erneut gestellter Antrag. Die dagegen erhobene Klage beim Gericht blieb gleichfalls erfolglos, da das Gericht zu dem Ergebnis kam, die Sicherung des Zwecks, es

dem Mitgliedstaat zu ermöglichen, seine Vertragspflichten freiwillig zu erfüllen oder gegebenenfalls seine Position zu rechtfertigen, rechtfertige es, zum Schutz des öffentlichen Interesses den Zugang zu einem Entwurf zu verweigern, der sich auf die Untersuchungsphase eines Verfahrens nach Art. 226 EG beziehe<sup>21</sup>.

44. Im Mai 1998 stellte das Unternehmen gemäß dem Verhaltenskodex einen Antrag auf Zugang zu allen Schriftstücken, die von elf namentlich genannten Unternehmen und Organisationen sowie drei bezeichneten Gruppen von Personen oder Unternehmen für das Verfahren eingereicht worden seien. Mit dem Einwand, sie sei nicht selbst die Verfasserin der fraglichen Schriftstücke, lehnte die Kommission diese Anträge unter Berufung auf die Urheberregel des Verhaltenskodex ab<sup>22</sup>.

45. In einer von ihr beim Europäischen Bürgerbeauftragten eingelegten Beschwerde wies die Bavarian Lager darauf hin, dass ihr daran gelegen sei, die Namen der Vertreter der CBMC, die an dem Treffen im Oktober 1996 teilgenommen hätten, sowie die Namen der Unternehmen und Personen zu erfahren, die zu den in ihrem ursprünglichen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten bezeichneten 14 Gruppen gehörten und gegenüber der Kommission eine Stellungnahme zur Vertragsverletzung abgegeben hätten.

21 — Urteil vom 14. Oktober 1999, Bavarian Lager/Kommission (T-309/97, Slg. 1999, II-3217, Randnrn. 45 und 46). Das Urteil macht deutlich, dass ein angemessener Schutz für alles besteht, was legitimerweise nicht der Verpflichtung zur Offenlegung unterliegt.

22 — Die so genannte „Urheberregel“ wurde durch die Verordnung Nr. 1049/2001 aufgehoben; vgl. Nr. 99 dieser Schlussanträge.

46. Dank der Intervention des Europäischen Bürgerbeauftragten erhielt die Bavarian Lager im Anschluss an einen intensiven Schriftwechsel<sup>23</sup> von der Kommission zunächst Auskunft über die Namen und Anschriften der Personen, die mit der Nennung ihres Namens einverstanden waren. Nachdem sie die Erteilung der vollständigen Auskünfte beantragt hatte, wurden ihr die Namen weiterer 25 Personen mitgeteilt, die auf das Genehmigersuchen der Kommission nicht geantwortet hatten, da nach Ansicht der Kommission in Ermangelung einer solchen Antwort die Interessen der Betroffenen sowie ihre Grundrechte und Grundfreiheiten keinen Vorrang mehr hätten, so dass ihre Namen zu nennen seien.

47. Im November 2000 überreichte der Bürgerbeauftragte dem Europäischen Parlament seinen Sonderbericht im Anschluss an seinen Empfehlungsentwurf an die Kommission im Beschwerdeverfahren der Bavarian Lager<sup>24</sup>. Er gelangte zu dem Ergebnis, dass es kein Grundrecht gebe, das ein absolutes Einspruchsrecht gegen die Offenlegung von einer Behörde mitgeteilten Informationen gewähre, und dass die Richtlinie 95/46 die Kommission nicht zur Geheimhaltung der Namen von Personen verpflichte, die ihr im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Stellungnahmen oder Informationen unterbreiteten. In der Folge fasste das Parlament zu dem Sonderbericht eine Entschließung, in der es die

Kommission ersuchte, die beantragten Auskünfte zu erteilen<sup>25</sup>.

48. Der Bürgerbeauftragte richtete auch ein Schreiben an den damaligen Präsidenten der Kommission, Herrn Prodi, in dem er seine Besorgnis zum Ausdruck brachte, dass die Datenschutzbestimmungen in der Weise unrichtig ausgelegt werden könnten, dass sie ein allgemeines Recht auf anonyme Beteiligung an öffentlichen Aktivitäten begründeten, was dem Grundsatz der Transparenz und des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten sowohl auf der Ebene der Union als auch auf der der Mitgliedstaaten zuwiderliefe.

49. Mit E-Mail vom 5. Dezember 2003 beantragte die Bavarian Lager aufgrund der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Verordnung Nr. 1049/2001 den Zugang zu den in Nr. 44 dieser Schlussanträge genannten Schriftstücken. Die Kommission fand sich mit Schreiben vom 27. Januar 2004 zur Offenlegung einiger sich auf das Treffen vom Oktober 1996 beziehender Dokumente bereit, schwärzte jedoch fünf Namen im Protokoll dieses Treffens, weil sich zwei Personen ausdrücklich der Preisgabe ihrer Identität widersetzt hätten und die Kommission mit den drei übrigen Personen nicht habe in Kontakt treten können.

23 — Randnrn. 27 bis 33 des angefochtenen Urteils.

24 — Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an den Empfehlungsentwurf an die Europäische Kommission in der Beschwerdesache 713/98/IJH, <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/de/380/html.bookmark>.

25 — Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an den Empfehlungsentwurf an die Europäische Kommission in der Beschwerdesache 713/98/IJH (gemäß Art. 3 Abs. 7 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten) (C5-0463/2001 — 2001/2194(COS)), verfügbar unter <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/de/3535/html.bookmark>.

50. Mit E-Mail vom 9. Februar 2004 stellte die Bavarian Lager einen Zweitantrag im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf Zurverfügungstellung des vollständigen Protokolls des Treffens im Oktober 1996 mit den Namen aller Teilnehmer.

Vereinigtes Königreich festzustellen und die Entscheidung, durch die die Mitteilung der Namen einiger Teilnehmer am Treffen im Oktober 1996 abgelehnt worden war, für nichtig zu erklären. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (im Folgenden: Datenschutzbeauftragter) trat als Streithelfer zur Unterstützung des letztgenannten Antrags bei.

51. Mit Schreiben vom 18. März 2004 wies die Kommission den Zweitantrag der Bavarian Lager unter Hinweis auf die Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 45/2001 zurück. Da die Bavarian Lager weder einen konkreten schutzwürdigen Zweck noch die Notwendigkeit einer solchen Offenlegung dargetan habe, seien die Voraussetzungen des Art. 8 dieser Verordnung nicht erfüllt und sei die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 anwendbar. Selbst wenn die Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten nicht anwendbar wären, könne sie die Offenlegung der übrigen Namen jedenfalls nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ablehnen, um nicht ihre Fähigkeit zur Durchführung von Untersuchungen zu gefährden.

53. Die Kommission beantragte, die Anträge zurückzuweisen.

54. Das Gericht hat zunächst unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung, nach der die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 226 EG eine Ermessensentscheidung sei, festgestellt, dass das Vorbringen zur Rechtswidrigkeit der Entscheidung über die Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission unzulässig sei<sup>26</sup>. Dieser Punkt ist jedoch nicht Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens.

#### **IV — Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil**

52. Mit Klageschrift, die am 27. Mai 2004 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die Bavarian Lager eine Klage, mit der sie beantragte, die Rechtswidrigkeit der Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens gegen das

55. Zweitens hat sich das Gericht mit dem schwierigen Problem der Weigerung auseinandergesetzt, die Namen mehrerer Teilnehmer am Treffen im Oktober offenzulegen, nämlich die Namen derjenigen, die einer solchen Mitteilung widersprochen hatten.

56. Dazu hat das Gericht einige Vorbe-merkungen gemacht, in deren Mittelpunkt es die Anwendbarkeit der Verordnung

<sup>26</sup> — Randnrn. 49 bis 59 des angefochtenen Urteils.

Nr. 1049/2001 auf den vorliegenden Fall gestellt hat, da der Antrag der Bavarian Lager auf Zugang zum vollständigen Dokument gerichtet sei. In diesem Zusammenhang hat das Gericht an die allgemeinen Grundsätze der Verordnung erinnert, nach denen Anträge auf Zugang zu Dokumenten ohne Angabe von Gründen gestellt werden könnten und das Prinzip eines weitestmöglichen Zugangs gelte, so dass eine zulässige Zugangsverweigerung auf die in den Ausnahmeregelungen, insbesondere Art. 4 der Verordnung, aufgezählten Fälle beschränkt sei. Dabei hat sich das Gericht auch auf die ständige Rechtsprechung bezogen, nach der Ausnahmen eng ausgelegt und angewandt werden müssen<sup>27</sup>.

57. Anschließend hat das Gericht das Verhältnis zwischen den Verordnungen Nrn. 1049/2001 und 45/2001 untersucht. Dabei ist es davon ausgegangen, dass die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme diejenigen Fälle betreffe, in denen durch die Verbreitung personenbezogener Daten der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten, beeinträchtigt würde.

58. Nach einem Hinweis auf den jeweiligen Zweck der beiden Verordnungen hat das Gericht aus dem 15. Erwägungsgrund der

Verordnung Nr. 45/2001 den Schluss gezogen, dass der Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthielten, unter die Verordnung Nr. 1049/2001 falle, deren Ausnahme bezüglich einer Verbreitung, die den Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen beeinträchtigte, jedoch impliziere, dass auch die Bestimmungen der Datenschutzverordnung zu untersuchen seien<sup>28</sup>.

59. Sodann werden in dem angefochtenen Urteil die wichtigsten Bestimmungen der Verordnung Nr. 45/2001 geprüft, so der Begriff der personenbezogenen Daten, die Definition der Verarbeitung, deren Rechtmäßigkeit sowie die Notwendigkeit einer Datenübermittlung gemäß Art. 8 Buchst. b und das Widerspruchsrecht des Betroffenen nach Art. 18, dessen Anwendbarkeit das Gericht im vorliegenden Fall ausgeschlossen hat, da der Zugang zu Dokumenten eine gesetzliche Verpflichtung im Sinne des Art. 5 Buchst. a oder b der Verordnung Nr. 45/2001 darstelle, die beide unter die Ausnahmen vom Widerspruchsrecht fielen<sup>29</sup>.

60. Daher hat das Gericht die rechtliche Erörterung auf die Prüfung beschränkt, ob die Übermittlung der streitigen Daten die Privatsphäre und die Integrität des Einzelnen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigt hätte oder nicht. Es hat dabei auch die

27 — Insoweit hat sich das Gericht auf das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Januar 2000, Niederlande und Van der Wal/Kommission (C-174/98 P und C-189/98 P, Slg. 2000, I-1, Randnr. 27), und die Urteile des Gerichts vom 7. Februar 2002 (Kuijjer/Rat, T-211/00, Slg. 2002, II-485, Randnr. 55), und 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission (T-391/03 und T-70/04, Slg. 2006, II-2023, Randnr. 84), gestützt.

28 — Randnrn. 98 bis 102 des angefochtenen Urteils.

29 — Randnrn. 103 bis 109 des angefochtenen Urteils.

Auslegung des Rechts auf Achtung des Privatlebens durch den Gerichtshof für Menschenrechte angesprochen, insbesondere den Begriff des „Eingriffs“ in das Privatleben des Betroffenen im Sinne des Art. 8 EMRK<sup>30</sup>.

61. Das Gericht hat sodann geprüft, ob der Zugang der Öffentlichkeit zu den Namen der Teilnehmer des Treffens vom Oktober 1996 geeignet war, konkret und tatsächlich den Schutz der Privatsphäre und der Integrität der Betroffenen zu beeinträchtigen.

62. Obwohl das Gericht zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die Liste der Teilnehmer des Treffens personenbezogene Daten im Sinne des Art. 2 Buchst. a der Verordnung 45/2001 enthalte, da die Personen, die an diesem Treffen teilgenommen hätten, im Protokoll identifiziert werden könnten, hat es diese Daten im Hinblick auf die Privatsphäre dieser Personen für unbedenklich gehalten, da die Betroffenen als Vertreter der CBCM und nicht als Privatpersonen an dem Treffen teilgenommen hätten. Darüber hinaus hat das Gericht darauf hingewiesen, dass das Protokoll keine diesen Personen zuzuschreibenden Einzelmeinungen enthalte, sondern Stellungnahmen, die den von diesen Personen vertretenen Körperschaften zuzurechnen seien.

63. Daher ist das Gericht zu dem Ergebnis gelangt, dass die bloße Nennung des Namens

eines Betroffenen in der Liste der Teilnehmer eines Treffens für die Körperschaft, die er vertritt, keine Beeinträchtigung des Schutzes der Privatsphäre und der Integrität des Betroffenen darstelle und diesen auch nicht gefährde. Daneben hat das Gericht es ausgeschlossen, dass die bloße Offenlegung der Teilnahme einer in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit als Vertreter einer Vereinigung handelnden natürlichen Person an einer mit einem Gemeinschaftsorgan abgehaltenen Sitzung, ohne dass die bei dieser Gelegenheit geäußerte persönliche Meinung der betroffenen Person erkennbar wäre, als Eingriff in ihre Privatsphäre gewertet werden könne<sup>31</sup>, was einen solchen Fall von dem Sachverhalt der Rechtssache Österreichischer Rundfunk<sup>32</sup> unterscheide.

64. Da demnach kein Eingriff in die Privatsphäre vorliege, hat das Gericht festgestellt, dass die Kommission zu Unrecht davon ausgegangen sei, dass die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall anwendbar sei. Das Fehlen eines Eingriffs lasse mithin das Widerspruchsrecht entfallen.

65. Das Gericht weist auch darauf hin, dass sich die Kommission nicht zur Geheimhaltung der Namen der Teilnehmer verpflichtet hätte und dass diese nicht davon hätten ausgehen können, dass ihre Stellungnahmen, die sie im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens abgegeben hätten, vertraulich behandelt würden, zumal die Verordnung Nr. 45/2001 von

31 — Randnrn. 121 bis 128 des angefochtenen Urteils.

32 — Urteil vom 20. Mai 2003, Österreichischer Rundfunk u. a. (C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Slg. 2003, I-4989, Randnrn. 74 und 75).

30 — Randnrn. 110 bis 120 des angefochtenen Urteils.

der Kommission nicht verlange, die Namen der Personen geheim zu halten, die ihr Stellungnahmen oder Informationen zur Ausübung ihrer Tätigkeiten übermittelten<sup>33</sup>.

66. Das Gericht hat darüber hinaus festgestellt, dass die Kommission einen Rechtsfehler begangen habe, soweit sie in der die Offenlegung der Namen ablehnenden Entscheidung festgestellt habe, dass die Bavarian Lager weder einen konkreten schutzwürdigen Zweck noch das Bestehen der Notwendigkeit dargetan habe, die Namen der Teilnehmer an dem Treffen zu erfahren, die nachträglich der Offenbarung ihrer Identität widersprochen hätten. Nach Auffassung des Gerichts braucht der Antragsteller eine solche Notwendigkeit im Sinne des Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 nicht nachzuweisen, da die Weitergabe der Daten unter Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 falle und nicht von der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b dieser Verordnung erfasst werde<sup>34</sup>.

67. Schließlich wird in dem angefochtenen Urteil die Ausnahmeregelung zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geprüft, auf die sich die Kommission bei der Verweigerung des Zugangs zu den in Rede stehenden Daten ebenfalls berufen hatte<sup>35</sup>.

33 — Randnrn. 134 bis 137 des angefochtenen Urteils.

34 — Randnrn. 138 bis 139 des angefochtenen Urteils.

35 — Randnrn. 141 bis 154 des Urteils.

68. Nach Auffassung des Gerichts war das Gemeinschaftsorgan aus drei Gründen nicht berechtigt, sich auf diese Ausnahme zu berufen: Erstens sei zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung keine Untersuchungstätigkeit im Gange gewesen, deren Zweck durch eine Offenlegung des Protokolls mit den fraglichen Namen hätte gefährdet werden können. Zweitens habe sich die Kommission zum möglichen Eingriff in ihre Untersuchungstätigkeit durch Offenlegung des fraglichen Dokuments nur abstrakt geäußert, ohne rechtlich hinreichend darzutun, dass die Weitergabe dieses Dokuments konkret und tatsächlich den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigt hätte. Drittens sehe das Vertragsverletzungsverfahren für die an Untersuchungen beteiligten Personen mit Ausnahme des Beschwerdeführers keine vertrauliche Behandlung vor.

69. Aus diesen Gründen hat das Gericht die Entscheidung über die Ablehnung der Offenlegung der Namen für nichtig erklärt und der Kommission die Kosten auferlegt.

## **V — Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien des Rechtsmittelverfahrens**

70. Die Rechtsmittelschrift ist am 24. Januar 2008 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Die Kommission hat beantragt, das Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-194/04 aufzuheben und dem Unternehmen Bavarian Lager sämtliche Kosten aufzuerlegen.

71. In ihrer Rechtsmittelbeantwortung, die am 15. April 2008 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat die Bavarian Lager beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

72. Der Datenschutzbeauftragte, der wie im ersten Rechtszug die Anträge der Bavarian Lager unterstützt, hat am 11. April 2008 seinen Streithilfeschriftsatz eingereicht.

73. Durch Beschluss vom 13. Juni 2008 hat der Präsident des Gerichtshofs den Anträgen des Rates der Europäischen Union und des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland auf Beitritt zum Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission, den Beitrittsanträgen des Königreichs Schweden und der Republik Finnland zur Unterstützung der Anträge der Bavarian Lager und dem Beitrittsantrag des Königreichs Dänemark zur Unterstützung der Anträge des Datenschutzbeauftragten stattgegeben.

74. Obwohl weder eine Erwiderung noch eine Gegenerwiderung eingereicht worden sind, hat die Kommission zu den schriftlichen Erklärungen der jeweiligen Regierungen und des Rates in einem am 31. Dezember 2008 in der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangenen Schriftsatz Stellung genommen. Am selben Tag ist auch die Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten zu den schriftlichen Erklärungen des Rates eingegangen.

75. In der gemeinsamen Verhandlung mit der Rechtssache C-139/07 P, Technische Glaswerke Ilmenau, und den verbundenen Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, Schweden und API/Kommission, am 16. Juni

2009 sind die Vertreter aller Verfahrensbeteiligten erschienen, die Schriftsätze eingereicht hatten, um mündliche Ausführungen zu machen und Fragen der Mitglieder der Großen Kammer und der jeweiligen Generalanwälte zu beantworten.

## **VI — Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien und der Streithelfer**

### *A — Rechtsmittel*

76. Die Kommission stützt ihr Rechtsmittel auf drei Rechtsmittelgründe.

77. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund rügt sie, dass in dem angefochtenen Urteil bestimmte Schlüsselregelungen der Verordnung Nr. 45/2001 zum Datenschutz nicht angewandt worden seien, so insbesondere nicht Art. 8 Buchst. b, der den Empfänger personenbezogener Daten dazu verpflichtet, die Notwendigkeit der Übermittlung nachzuweisen.

78. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund wird dem Gericht vorgeworfen, es habe mit der restriktiven Auslegung des Art. 4 Abs. 1

Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001, mittels deren es die Gemeinschaftsbestimmungen über den Schutz von in einem Dokument enthaltenen personenbezogenen Daten vom Anwendungsbereich dieser Verordnung ausgeschlossen habe, einen Rechtsfehler begangen.

79. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund wird geltend gemacht, dass die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten in dem angefochtenen Urteil rechtsfehlerhaft ausgelegt worden sei.

80. Zudem bemängelt die Kommission, dass sie verurteilt wurde, sämtliche Kosten zu tragen. Sie verweist darauf, dass von den vier der von der Bavarian Lager im ersten Rechtszug geltend gemachten Nichtigkeitsgründen drei für unzulässig erklärt worden seien, womit das Gericht insoweit der Kommission gefolgt sei. Darüber hinaus sei ihre Weigerung, die fünf in Rede stehenden Namen mitzuteilen, auf eine vernünftige Auslegung der Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten gestützt gewesen. Aus der Verbindung beider Umstände ergebe sich, dass der Kommission die Kosten rechtsfehlerhaft auferlegt worden seien.

81. Unabhängig von der Verurteilung zur Tragung der Kosten, deren endgültige Beurteilung in jedem Fall vom Ergebnis der vorliegenden Schlussanträge abhängt, weshalb ich mich ihr erst an deren Ende zuwenden werde, halte ich es für angebracht, den ersten und zweiten Rechtsmittelgrund gemeinsam zu untersuchen. Der Rechtsfehler im angefochtenen Urteil, der mit dem ersten Rechtsmittelgrund gerügt wird, geht in Wirklichkeit ebenfalls auf eine etwaig falsche Auslegung

von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 zurück, die mit dem zweiten Rechtsmittelgrund geltend gemacht wird. Denn der erste Rechtsmittelgrund zielt allein auf eine weitere Konsequenz der Argumentation, die die Kommission im Rahmen ihres zweiten Rechtsmittelgrunds entwickelt.

82. Folglich sind die beiden ersten Rechtsmittelgründe der Kommission gemeinsam zu behandeln. Der dritte hingegen bedarf einer gesonderten Prüfung.

83. Die Besonderheiten des Falls haben in mir jedoch gewisse Zweifel zu der Frage, wie er zu lösen sei, erweckt und mich dadurch zu verschiedenen Überlegungen veranlasst, die ich als eine vorläufige Lösungsstruktur darlegen möchte, bevor ich die drei Rechtsmittelgründe untersuche, aber erst nach einer kurzen Zusammenfassung des Vorbringens der Bavarian Lager und der Streithelfer.

*B — Schriftliche Erklärungen der Bavarian Lager und der Streithelfer*

84. Die vor dem Gerichtshof vertretenen Positionen können im Wesentlichen wie folgt zusammengefasst werden.

85. Der Rat, der die Anträge der Kommission unterstützt, wendet sich ebenfalls gegen die Ausführungen des Gerichts und bemängelt im angefochtenen Urteil begangene Rechtsfehler insbesondere hinsichtlich der Auslegung der Art. 2, 5 und 9 sowie des 15. Erwägungsgrunds der Verordnung Nr. 45/2001. Der Rat widerspricht ferner der vom Gericht vorgenommenen Auslegung von Grundrechtsbestimmungen, insbesondere des Art. 8 EMRK. Er meint, dass die Achtung des Privatlebens einer weiten Auslegung bedürfe, die die beruflichen Beziehungen umfasse, und dass die EMRK und die Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten sich nicht vollständig deckten, so dass Letztere anzuwenden seien, soweit der durch Art. 8 EMRK gewährte Schutz personenbezogener Daten nicht eingreife. Schließlich ist der Rat der Auffassung, dass eine fragmentarische Auslegung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001, die dem zweiten Teil seines Wortlauts seine rechtliche Bedeutung nehme, diese Bestimmung ihrer praktischen Wirksamkeit beraube.

86. Die Regierung des Vereinigten Königreichs unterstützt die Positionen der Kommission und des Rates. Sie ist insbesondere der Auffassung, dass eine Gleichstellung des Privatlebens im Sinne von Art. 8 EMRK und im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 durch nichts gerechtfertigt sei. Sie vertritt den Standpunkt, dass der Schutz durch die Verordnung Nr. 45/2001 weiter reiche als der, den die EMRK gewähre, und stützt sich hierfür auf deren neunten Erwägungsgrund sowie auf eine Auslegung der Richtlinie 95/46. Nach ihrer Meinung muss jeder Antrag auf Einsicht in Unterlagen, die personenbezogene Daten beinhalteten, den

Bestimmungen der Verordnung Nr. 45/2001 entsprechen.

87. Die Bavarian Lager und der Datenschutzbeauftragte ersuchen den Gerichtshof hingegen, das Urteil des Gerichts, dessen Darlegungen sie in vollem Umfang beipflichten, zu bestätigen.

88. Das Unternehmen Bavarian Lager schließt sich uneingeschränkt der Auslegung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 durch das Gericht an. Obgleich es bezweifelt, dass die im vorliegenden Rechtsstreit fraglichen Daten als „personenbezogene Daten“ im Sinne der Begriffsbestimmung in der Verordnung Nr. 45/2001 betrachtet werden könnten, steht Letztere seiner Auffassung nach selbst dann, wenn es sich so verhielte, der Verbreitung solcher Daten nicht entgegen. Nach Ansicht des Unternehmens kommt im vorliegenden Fall wegen des Fehlens eines konkreten Eingriffs in das Privatleben die Ausnahmeregel des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht zur Anwendung, da dem zweiten Teil seines Wortlauts hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten nur eine Hilfsfunktion zukomme. Daneben beanstandet es den Vorschlag der Kommission, die beiden streitigen Verordnungen miteinander in Einklang zu bringen, als nicht durchführbar und rechtsirrig. Schließlich ist es der Auffassung, dass der Standpunkt der Kommission zum dritten Rechtsmittelgrund nicht

mit den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Verwaltung zu vereinbaren sei.

89. Der Datenschutzbeauftragte konzentriert seine Stellungnahme auf das Gleichgewicht zwischen den beiden Verordnungen, die Gegenstand des Rechtsmittels sind. Ausgehend vom weitestmöglichen Zugang zu Dokumenten, argumentiert er dahin, dass Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 einen Antragsteller, der Dokumente mit personenbezogenen Daten wie im vorliegenden Fall anfordere, nicht zur Angabe von Gründen für seinen Antrag verpflichte. Der Datenschutzbeauftragte betont, dass der Schutz personenbezogener Daten durch ein System von „checks and balances“ erfolge, das einer nuancierten Auslegung der Verordnung Nr. 45/2001 bedürfe. Er schließt sich dem Standpunkt der Bavarian Lager an, wonach dem zweiten Teil des Wortlauts von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 eine Hilfsfunktion zukomme, die die Gemeinschaftsorgane bei ihrer Beurteilung leiten solle, ob ein Eingriff in das Privatleben einer Person vorliege. Schließlich erläutert der Datenschutzbeauftragte die von ihm für richtig erachtete Auslegung der Art. 5, 8 und 18 der Verordnung Nr. 45/2001.

90. Die dänische, die finnische und die schwedische Regierung verteidigen ebenfalls das angefochtene Urteil, das sie in vollem Umfang für richtig halten.

91. Die drei Mitgliedstaaten legen Nachdruck auf die Bedeutung des Zugangs zu Dokumenten als ein Instrument zur Gewährleistung von Transparenz, Offenheit, demokratischer Legitimität und öffentlichem Vertrauen. Sie heben hervor, dass das Privatleben in höherem Maße als bloße personenbezogene Daten schutzwürdig sei, und vertreten die Ansicht, dass die Verbreitung der Namen von Personen, die aufgrund ihrer beruflichen Stellung an einem Treffen der Kommission teilgenommen hätten, deren Privatleben und Integrität nicht tatsächlich und konkret beeinträchtigen könne. Daher sind sie der Auffassung, dass im vorliegenden Fall die Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht anwendbar sei und die Kommission infolgedessen verpflichtet gewesen sei, das Protokoll des Treffens im Oktober 1996 vollständig offenzulegen.

92. Schließlich weisen sie darauf hin, dass die von der Kommission befürwortete Auslegung zur Folge hätte, dass sämtliche personenbezogene Daten in sämtlichen Zuständigkeitsbereichen der Gemeinschaftsorgane aufgrund der Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten für vertraulich erklärt könnten oder zumindest nur an solche Antragsteller übermittelt würden, die nach einem langwierigen und umständlichen Verfahren den Nachweis der Notwendigkeit einer solchen Mitteilung führen könnten. Ein Ergebnis dieser Art würde ihrer Auffassung nach zu einer starken Beschränkung der Transparenz führen und dem mit der Richtlinie über den Zugang zu Dokumenten verfolgten Ziel widersprechen.

**VII — Prüfung des Rechtsmittels**

über den Zugang zu Dokumenten integriert sein sollte.

*A — Lösungsvorschlag für den ersten und zweiten Rechtsmittelgrund*

1. Vergleichende Zusammenfassung der beiden in Rede stehenden Verordnungen

93. In erster Linie hat der Gerichtshof zwei Gemeinschaftsverordnungen auszulegen, die praktisch zeitgleich in Kraft getreten sind und gleichrangige Grundrechte schützen. Es ist nicht vorstellbar, dass sich der Gemeinschaftsgesetzgeber, als er die Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten erließ, nicht der detaillierten Regelung bewusst war, die er nur sechs Monate zuvor mit der Verordnung Nr. 45/2001 für den Schutz personenbezogener Daten erlassen hatte. Im Gegenteil, der 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 45/2001 sowie Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 lassen keinen Raum für Zweifel daran, dass er für einen angemessenen Schutz des Privatlebens Sorge tragen wollte, der den Grundsätzen der Gemeinschaftsregelung für den Schutz personenbezogener Daten genügen, jedoch in die Vorschriften

94. Ebenso wenig ist vorstellbar, dass er mit der zuerst erlassenen Verordnung die Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten untergraben und ihrer Effizienz berauben wollte. Denn der 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 45/2001 stellt eigens klar, dass „der Zugang zu den Dokumenten, einschließlich der Bedingungen für den Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, ... den Bestimmungen [unterliegt], die auf der Grundlage von Artikel 255 des Vertrags erlassen wurden“. Darüber hinaus waren, obwohl bei Inkrafttreten der Verordnung Nr. 45/2001 die Verordnung Nr. 1049/2001 formell noch nicht erlassen worden war, die Grundsätze des Zugangs zu Dokumenten bereits im Verhaltenskodex festgelegt, und der Vorschlag der Kommission für die spätere Verordnung Nr. 1049/2001 war Ende Juni 2000<sup>36</sup>, d. h. fast sechs Monate vorher, veröffentlicht worden.

95. Zweitens kann, da die in Rede stehenden Grundrechte gleichrangig sind, der Konflikt nicht in einer Art und Weise gelöst werden, die eines von ihnen außer Betracht ließe und dem anderen absoluten Vorrang einräumte. In diesem Sinne hat der Gerichtshof ausgeführt, dass bei einer Grundrechtskollision die widerstreitenden Interessen gegeneinander abzuwägen sind und ein angemessenes Gleichgewicht zwischen diesen Interessen und den in Rede stehenden Grundrechten

<sup>36</sup> — ABl. 2000, C 177 E, S. 70.

zu gewährleisten ist<sup>37</sup>. Jedenfalls wäre es das Beste, eine Lösung zu erreichen, die nicht ungerecht selektiv ist.

Erklärung Nr. 17 Eingang, die später im bereits angeführten Verhaltenskodex weiterentwickelt wurde<sup>38</sup>.

96. Drittens werden, wie mehrere Beteiligte im vorliegenden Rechtsmittelverfahren hervorgehoben haben, mit den beiden Verordnungen unterschiedliche Ziele verfolgt.

97. Bevor ich mich in den Wortlaut der beiden Verordnungen vertiefe, möchte ich darauf hinweisen, dass die beiden Grundrechte, die sie jeweils umsetzen, im Vergleich zu wesentlich traditionsreicheren Rechten erst vor kurzem im Gemeinschaftsrecht Gestalt angenommen haben.

98. Der Zugang zu Dokumenten fand in die Gemeinschaftsrechtsordnung erst mit der dem Vertrag über die Europäische Union beigefügten

99. Mit der Verordnung Nr. 1049/2001, die den Zugang zu den Dokumenten regelt, soll ihrerseits laut ihrem Art. 1 Buchst. a erreicht werden, „dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist“. Darüber hinaus umfassen die Dokumente, die unter diese Verordnung fallen, gemäß ihrem Art. 3 Buchst. a „Inhalte ..., die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen“. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass sich das Recht auf Zugang gemäß Art. 2 Abs. 3 auf alle Dokumente eines Organs erstreckt, sowohl die, die von ihm erstellt wurden, als auch die, die bei ihm eingegangen sind, was einen weiteren Schritt in Richtung Offenheit bedeutet, da die so genannte „Urheberregel“ beseitigt wurde, auf deren Grundlage die Organe die Weitergabe von Dokumenten ablehnten, die sie nicht selbst erstellt hatten, und den Antragsteller an den Urheber des Dokuments

37 — Urteile vom 12. Juni 2003, Schmidberger (C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Randnrn. 80 und 81), und vom 29. Januar 2008, Promusicae (C-275/06, Slg. 2008, I-271, Randnr. 70). Zu dem aus Deutschland stammenden verfassungsrechtlichen Auslegungsgrundsatz der praktischen Konkordanz, auf den die Kommission in ihrem Rechtsmittel Bezug nimmt, vgl. z. B. Hesse, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller, 20. Aufl., Heidelberg 1999, S. 28.

38 — Zur Entwicklung des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten der Gemeinschaftsorgane vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Léger vom 10. Juli 2001, Rat/Hautala (C-353/99 P, Slg. 2001, I-9565, Nrn. 47 ff.), sowie Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro vom 18. Juli 2007, Schweden/Kommission u. a. (C-64/05 P, Slg. 2007, I-11389, Nrn. 37 bis 40). Die schwedische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung vergleichsweise angemerkt, dass dieser Grundsatz in der schwedischen Verfassung niedergelegt sei und seit mehr als 200 Jahren Anwendung finde. Im Urteil vom 30. April 1996, Niederlande/Rat (C-58/94, Slg. 1996, I-2169, Randnr. 34), wird darauf hingewiesen, dass dieser Grundsatz des Zugangs zu Dokumenten in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten gelte; vgl. ebenso Schlussanträge des Generalanwalts Tesouro in dieser Rechtssache, Nrn. 14 und 15. Der Europarat hat kürzlich, am 18. Juni 2009, ein neues Übereinkommen über den Zugang zu öffentlichen Dokumenten angenommen und zur Unterschrift aufgelegt (Übereinkommen Nr. 205, zu finden unter <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>).

verwiesen<sup>39</sup>. Im soeben Gesagten scheint mir ein ganz evidenter Anhaltspunkt dafür zu liegen, dass sich der hinter der Gemeinschaftsregelung für den Zugang zu Dokumenten stehende Gedanke kontinuierlich in Richtung einer stets größeren Zugänglichkeit, Offenheit und Transparenz entwickelt hat.

100. Hingegen ist das Grundrecht auf Schutz des Privatlebens zwar ein klassischer Bestandteil nationaler Verfassungen und der Erklärungen zum Schutz der Menschenrechte, doch entstand seine Ausweitung auf den Schutz personenbezogener Daten erst mit den Fortschritten der Technik und der allgemeinen Verwendung von Computern; in diesem Sinne trug das bereits angeführte Übereinkommen Nr. 108 pionierhaft zum Schutz dieses Aspekts des Privatlebens bei, wobei es in die Gemeinschaftsrechtsordnung über die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten Eingang fand<sup>40</sup>.

101. Gemäß Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 45/2001 über den Schutz personenbezogener Daten verfolgt diese das Ziel, dass die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft

„den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten“ gewährleisten. Die Verordnung schützt mithin jede Art der Verarbeitung personenbezogener Daten, die in ihrem Art. 2 Buchst. a und b sehr weit<sup>41</sup> definiert werden, und gilt nach ihrem Art. 3 Abs. 2 „für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“<sup>42</sup>. *Diese Definition erfasst jedoch nicht andere Formen der Verarbeitung von Daten wie z. B. die Gewährung des Zugangs zu Dokumenten.*

102. An diesem Punkt angelangt, erlaube ich mir eine Zäsur, um eine erste Beurteilung vorzunehmen.

103. Die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten betrifft die Transparenz und Offenheit der Verwaltung, indem sie die Offenlegung der im Rahmen der „Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen“ der Gemeinschaftsorgane erstellten Dokumente gegenüber der Allgemeinheit<sup>43</sup> verlangt. Die Verordnung über den Schutz

39 — Vgl. meine Schlussanträge vom 10. April 2008, Heinrich (C-345/06, Slg. 2009, I-1659, Nr.123).

40 — Zur Entwicklung des Rechtes auf Schutz der Privatsphäre und zum Datenschutz gemäß der Richtlinie 95/46 (eine der Maßnahmen des oben in Nr. 15 erwähnten Pakets von Rechtssetzungsmaßnahmen) vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer vom 22. Dezember 2008, Rijkeboer (C-553/07, Slg. 2008, I-3889, Nrn.18 ff.).

41 — Der Gerichtshof hat den weiten Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46 ebenfalls anerkannt, vgl. Urteil vom 7. Mai 2009, Rijkeboer (Randnr. 59).

42 — Vgl. die Definition des Begriffs „Datei“ in Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 45/2001.

43 — Nachdruck auf den offenen Charakter, der sich aus dem Fehlen jeglicher Verpflichtung des Bürgers ergibt, ein Interesse am Zugang zu Dokumenten nachzuweisen, legt das Urteil vom 1. Februar 2007, Sison/Rat (C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Randnrn. 43 und 44).

personenbezogener Daten wiederum schützt personenbezogene Daten, die ganz oder teilweise einer automatisierten Verarbeitung unterzogen werden oder die manuell verarbeitet werden und in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen, vor sachwidriger Behandlung; *die letztgenannte Verordnung behandelt somit die Frage, wie mit Daten umzugehen ist, und nicht die, wie mit Dokumenten umzugehen ist.*

104. Daher scheinen mir die beiden Verordnungen nicht nur unterschiedliche Ziele zu verfolgen, sondern es scheint mir bei ihrer sachgerechten Auslegung auch keinen Grund für die Annahme zu geben, dass ihre Bestimmungen miteinander kollidieren könnten.

105. Der Angelpunkt der von mir vorgeschlagenen Lösung, um die Verordnungen Nrn. 45/2001 und 1049/2001 miteinander in Einklang zu bringen, besteht — wie unten klar ersichtlich werden wird — in der von mir vorgenommenen Auslegung des Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001. Weder das Gericht noch die Beteiligten des vorliegenden Verfahrens haben die Rechtssache aus diesem Blickwinkel geprüft. Bevor ich die Konsequenzen meiner Betrachtungsweise detailliert untersuche, muss ich mich indessen fragen, ob meinem Gedankengang nicht ein evidentere Fehler anhaftet.

106. Der Hauptvorwurf, der mir gemacht werden könnte, besteht darin, dass ich mich zu sehr auf Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001 gegenüber dem ersten Absatz dieser Bestimmung stütze. Die Replik auf meine Argumentation könnte folgendermaßen aufgebaut sein: In Wirklichkeit ist es Art. 3 Abs. 1, der den Anwendungsbereich dieser Verordnung festlegt, während Art. 3 Abs. 2 nur eine zusätzliche Klarstellung beiträgt. Geht man demnach davon aus, dass Art. 3 Abs. 1 die Hauptbestimmung ist und dass sein Abs. 2 nicht mehr als eine Hilfsfunktion erfüllt, besteht kein Zweifel, dass Art. 3 Abs. 1 ausreichend weit gefasst ist, um eine Kollision mit der Verordnung Nr. 1049/2001 auszulösen. Bei dieser Auslegung wäre die Offenlegung von Dokumenten nach der letztgenannten Verordnung fraglos als etwas zu beurteilen, das „ganz oder teilweise [im] Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts“ erfolgt, und die Definitionen der „personenbezogenen Daten“ und der „Verarbeitung“ des Art. 2 Buchst. a und b würden so erweitert, dass sie diese Offenlegung umfassten.

107. Es sei mir im Folgenden gestattet, diesen Vorwurf im Zuge einer Erörterung zum einen der Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 45/2001 und zum anderen der Rechtsprechung zu den Anwendungsbereichen der Richtlinie 95/46 und der Verordnung Nr. 45/2001 einer Prüfung zu unterziehen. Nach dieser Prüfung werden zwei weitere denkbare Einwände gegen meine Betrachtungsweise zu behandeln sein.

a) Die Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 45/2001

108. Die Begründung des Vorschlags für die Verordnung Nr. 45/2001 (im Folgenden: Begründung)<sup>44</sup> wird mit folgendem Passus eingeleitet: „Die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft — und insbesondere die Kommission — verarbeiten im Rahmen ihrer Tätigkeit ständig personenbezogene Daten. Die Kommission tauscht personenbezogene Daten mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, für die Verwaltung der Zollverfahren, der Strukturfonds und im Rahmen anderer Gemeinschaftspolitiken aus. Um einen vollständigen Datenschutz zu gewährleisten, hat die Kommission, als sie die Richtlinie 95/46/EG 1990 vorschlug, erklärt, dass sie die in der Richtlinie enthaltenen Grundsätze ebenfalls einhalten werde“<sup>45</sup>.

109. Weiter wird ausgeführt, zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie 95/46/EG hätten „sich die Kommission und der Rat in einer öffentlichen Erklärung verpflichtet, die Richtlinie einzuhalten, und die übrigen Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft aufgefordert, diesem Beispiel Folge zu leisten“<sup>46</sup>. Nach einer Bezugnahme auf die Einfügung des heutigen Art. 286 in den EG-Vertrag durch den Vertrag von Amsterdam wird in der Begründung der Aussagegehalt der Bestimmung zusammengefasst, die die Verpflichtung der

Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft vorsieht, die Bestimmungen für den Schutz personenbezogener Daten anzuwenden, und festgestellt, dass diese Anwendung durch eine unabhängige Kontrollinstanz überwacht werden muss. Die Begründung schließt mit der Bemerkung, dass „mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag ... dieses zweifache Ziel erreicht werden“ solle.

110. Ganz offensichtlich hat die Begründung keine juristische Bindungswirkung, aber sie bietet eine wertvolle Hilfe für das Verständnis der Gründe, die zum Erlass der Verordnung Nr. 45/2001 führten. Insbesondere legt sie mit Nachdruck nahe, dass es dem Gesetzgeber *allein* darum ging, zu gewährleisten, dass die enorme Anzahl personenbezogener Daten, mit denen die Einrichtungen der Gemeinschaft bei der Durchführung und Verwaltung der Politiken der Gemeinschaften täglich umgehen, in angemessener Weise verarbeitet werden. Normalerweise werden Daten dieser Art ganz oder teilweise einer automatisierten Verarbeitung unterzogen, oder sie werden, wenn dies nicht der Fall ist und sie nicht automatisiert verarbeitet werden, Daten sein, die in einer Datei gespeichert sind oder werden sollen. Dies ist *exakt* der Anwendungsbereich, den Art. 3 Abs. 2 der auf den Vorschlag hin erlassenen Verordnung dieser zugewiesen hat.

111. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche weiteren nützlichen Hinweise der Vorschlag für die Verordnung beisteuert.

44 — Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (KOM[1999] 337 endg., 14. Juli 1999).

45 — Begründung, Nr. 2.

46 — Ebd.

112. Zunächst sind die Erläuterungen zu Art. 1, dem Gegenstand der Verordnung, sehr anschaulich. Es wird darauf hingewiesen, dass sich „die Schutzleistung ... nicht nur auf die Verarbeitungen von Daten [erstreckt], die Bedienstete der Organe oder jede andere, für diese arbeitende Person betreffen, sondern auch auf Verarbeitungen von Daten, die jede natürliche Person außerhalb der Organe betreffen: beispielsweise Lieferanten oder Begünstigte von Gemeinschaftsfonds. Auch die der Kommission von den Mitgliedstaaten zur Verwaltung oder Kontrolle der Zahlung von Gemeinschaftszuschüssen übermittelten personenbezogenen Informationen werden aufgrund dieser Verordnung geschützt“. Infolgedessen „[unterscheidet] sich der Gegenstand dieser Verordnung von dem der Richtlinie [95/46]“<sup>47</sup>. Im selben Abschnitt erläutert die Kommission, dass „auf diese Weise ... sichergestellt [wird], dass die für die Erfüllung ihrer Aufgaben an die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft übermittelten personenbezogenen Daten unter Bedingungen verarbeitet werden, die die Einhaltung der Grundrechte und -freiheiten der betroffenen Personen garantieren“<sup>48</sup>.

113. Das alles ist sehr weit von der beiläufigen Aufnahme personenbezogener Daten in das Protokoll einer von einem Gemeinschaftsorgan einberufenen Arbeitssitzung entfernt.

114. Zweitens heißt es in den Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 1, dass „die Verordnung ... für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft [gilt]“, die sodann aufgezählt werden, wobei genau zwischen den „Tätigkeiten aufgrund des EG-, EGKS-, EAG-Vertrags oder gegebenenfalls ... aufgrund von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union“, die alle von der Verordnung umfasst sind, und der „Verarbeitung personenbezogener Daten durch die im Rahmen des Titels VI des EU-Vertrags geschaffenen Einrichtungen wie Europol“, die vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 45/2001 nicht erfasst sind, unterschieden wird<sup>49</sup>.

115. Drittens tragen die Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 2 die Überschrift „Unter die Verordnung fallende Verarbeitung von Daten“, was impliziert, dass andere Arten der Verarbeitung nicht unter die Verordnung fallen, sie beginnen mit den Worten „Dieser Absatz greift Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie [95/46] auf ...“ und geben dann wörtlich den jetzigen Art. 3 Abs. 2 wieder, der vom Vorschlag bis zum Erlass der Verordnung Nr. 45/2001 offenbar unverändert blieb<sup>50</sup>.

116. Eine bloße Prüfung der Art. 3 der Richtlinie 95/46 und der Verordnung Nr. 45/2001 zeigt, dass der Gesetzgeber bei der Abfassung der beiden Bestimmungen

47 — Vorschlag, S. 37.

48 — Vorschlag, S. 38.

49 — Vorschlag, S. 39

50 — Vorschlag, S. 39

den Anwendungsbereich festlegte, aber in den beiden Rechtsakten ihre Reihenfolge umdrehte. Dementsprechend beginnt die Richtlinie 95/46 mit einem Art. 3 Abs. 1, in dem die von der Richtlinie erfassten Arten der Datenverarbeitung definiert werden und der Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001 entspricht. Die Richtlinie umreißt dann in Art. 3 Abs. 2 den Kontext, für den die Verarbeitung geregelt wird, was Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 45/2001 entspricht.

Gemeinschaftsmaßnahme bestimmen, sei es der Richtlinie oder der Verordnung.

b) Die Rechtsprechung des Gerichtshofs

117. Vor diesem Hintergrund kann nach meinem Dafürhalten in gültiger Weise der Schluss gezogen werden, dass im Kontext der Verordnung Nr. 45/2001 Art. 3 Abs. 2 im Verhältnis zu Abs. 1 *nicht* als untergeordnet oder zweitrangig betrachtet werden kann. Die beiden Absätze dieses Art. 3 betreffen schlicht und einfach unterschiedliche Aspekte der Definition des „Anwendungsbereichs“ des Rechtssetzungsakts. Im einen Absatz bezieht sich der Artikel auf *das, was* geregelt wird, d. h. auf die teilweise oder vollständig automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datenbank enthalten sind oder, um die Terminologie der Verordnung zu verwenden, in einer Datei gespeichert werden sollen. Im anderen Absatz wird die Frage behandelt, *wann* die Regelung eingreift, nämlich wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche verschiedene Arten von Tätigkeiten ausübt. Dem Gemeinschaftsgesetzgeber war es demnach gleichgültig, ob er erst den *Gegenstand* („Was umfasst die Verordnung?“) und danach die *Fallkonstellation* („Wann findet sie Anwendung?“) regelte oder umgekehrt. Wirklich bedeutsam ist, dass die Antworten auf diese beiden Fragen *gemeinsam* den Anwendungsbereich der

118. Es gibt zwar nicht viele Verfahren, in denen Art. 3 der Richtlinie 95/46 ausgelegt wurde, zu nennen sind aber die Rechtssachen Österreichischer Rundfunk u. a.<sup>51</sup>, Lindqvist<sup>52</sup> und Satakunnan<sup>53</sup>. Bei der nachstehenden Prüfung ist zu beachten, dass Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 dem Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001 und Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie in großen Zügen dem Art. 3 Abs. 1 der Verordnung entspricht.

119. In der Rechtssache Österreichischer Rundfunk u. a. hatte der Gerichtshof die österreichische Regelung zu untersuchen, nach der Rechtsträger, die der Kontrolle des Rechnungshofs unterlagen, diesem Bezüge oder Ruhebezüge mitzuteilen hatten, die eine bestimmte Höhe überstiegen. Aus den Akten ergab sich, dass die Daten (notwendigerweise) den Gehaltsabrechnungen und

51 — Vgl. oben, Fn. 32.

52 — Urteil vom 6. November 2003, Lindqvist (C-101/01, Slg. 2003, I-12971).

53 — Urteil vom 16. Dezember 2008, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia (C-73/07, Slg. 2008, I-9893).

Rentenbescheiden der von der Verpflichtung betroffenen Einrichtungen unter Anwendung geeigneter Suchkriterien entnommen wurden. Die Daten wurden vom Rechnungshof in einem Bericht zusammengefasst, der später dem Nationalrat, dem Bundesrat und den Landtagen übermittelt und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wurde. Darüber hinaus musste der Bericht den Namen und die Höhe der jährlichen Bezüge angeben<sup>54</sup>.

120. Ein guter Teil des Urteils des Gerichtshofs befasst sich mit der Prüfung der Frage, ob die Tätigkeiten des Rechnungshofs vom Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 95/46 umfasst waren oder nicht, da sie keinen Zusammenhang mit der Freizügigkeit aufwiesen. Nachdem er die Anwendbarkeit der Richtlinie bejaht hatte, wandte sich der Gerichtshof ihrer Auslegung zu. Daraus ergibt sich, dass für den Gerichtshof der Zugang zu den Daten und ihre Übermittlung zumindest „die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie darstellten. Angesichts des Sachverhalts erscheint dies als eine sehr vernünftige Betrachtungsweise.

54 — Vgl. Randnrn. 3 bis 5 des Urteils.

121. Die Rechtssache Lindqvist betraf eine Frau, die ehrenamtlich als Katechetin in einer Gemeinde der schwedischen Kirche tätig war und im Rahmen eines Informatikkurses eine Internetseite einzurichten hatte. Sie legte auf ihrem eigenen Computer Internetseiten an, die auf ihren Antrag mit der Website der Kirche von Schweden verlinkt wurden. Diese Seiten, die den Konfirmanden ihrer Gemeinde den Zugang zu von ihnen benötigten Informationen erleichtern sollten, enthielten Informationen über Frau Lindqvist und achtzehn ihrer Kollegen in der Gemeinde. Die bekannt gegebenen Angaben waren ohne jeden Zweifel „personenbezogene Daten“<sup>55</sup>. Der Gerichtshof vertrat die Auffassung, dass die Handlung des Hochladens personenbezogener Daten auf einer Internetseite als „Verarbeitung“ im Sinne der Begriffsbestimmung in Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 95/46, die mit der in Art. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 identisch ist, anzusehen ist.

122. Damit blieb noch zu entscheiden, ob eine derartige Verarbeitung in den

55 — In den Seiten wurde manchmal „der vollständige Name oder manchmal auch nur der Vorname genannt. Außerdem beschrieb Frau Lindqvist in leicht humoriger Weise die Tätigkeiten und Freizeitbeschäftigungen ihrer Kollegen. Bei einigen von ihnen bezeichnete sie die Familienverhältnisse, nannte die Telefonnummer oder erteilte weitere Informationen“ (Randnr. 13 des Urteils). Überdies zählte der Gerichtshof auch den Hinweis Frau Lindqvists, dass sich eine Person am Fuß verletzt habe und partiell krankgeschrieben sei, zu den „personenbezogenen Daten“ über die Gesundheit im Sinne von Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 95/46, die nicht verarbeitet werden dürfen (Randnrn. 49 bis 51 des Urteils).

Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 fiel. Hierzu führte der Gerichtshof aus, dass es „zur Wiedergabe von Informationen auf einer Internetseite nach den gegenwärtig angewandten technischen und EDV-Verfahren eines Hochladens dieser Seite auf einen Server sowie der erforderlichen Vorgänge bedarf, um diese Seite den mit dem Internet verbundenen Personen zugänglich zu machen. *Diese Vorgänge erfolgen zumindest teilweise in automatisierter Form*“<sup>56</sup>.

123. Aus diesem Grund wurde die erste Vorlagefrage dahin beantwortet, dass die fragliche Handlung eine „ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 darstellt. Der Gerichtshof hatte nicht zu untersuchen, ob diese Handlung — im Sinne des im letzten Halbsatz des Art. 3 Abs. 1 formulierten Tatbestandsmerkmals — eine „nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“ darstellt, so dass in dem Urteil nicht geklärt wurde, was unter derartigen Dateien zu verstehen ist.

124. Wie in der Rechtssache Österreichischer Rundfunk u. a. prüfte der Gerichtshof, ob die Aktivitäten Frau Lindqvists außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 95/46 lagen und wandte sich, nachdem er die Anwendbarkeit der Richtlinie bejaht hatte, deren Auslegung zu.

125. Eine sehr klare Schlussfolgerung aus dem Urteil Lindqvist besteht darin, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, sobald sie ganz oder teilweise automatisiert erfolgt, in den Anwendungsbereich der Datenschutzregelungen fällt, sei es unter die Richtlinie 95/46 oder unter die Verordnung Nr. 45/2001. Ein auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellter Antrag auf Übermittlung von Dokumenten hingegen wird nach meinem Verständnis nicht in gleicher Weise behandelt, sondern individuell und manuell<sup>57</sup>.

126. Schließlich hatte der Gerichtshof in der Rechtssache Satakunnan die Verbreitung der persönlichen Steuerdaten von rund 1,2 Millionen natürlichen Personen durch die Unternehmen Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy zu prüfen, die diese Daten jedoch in rechtmäßiger Weise von den finnischen Steuerbehörden erhalten hatten. Der Tietosuojavaltuutettu (finnischer Datenschutzbeauftragter) hatte bei den finnischen Gerichten beantragt, die Erhebung und Verbreitung solcher Daten zu untersagen. Die beiden Unternehmen Satakunnan und Satamedia wandten ein, die Verarbeitung dieser Daten erfolge zu rein journalistischen Zwecken.

127. Das Urteil wurde unmittelbar mit der Feststellung eingeleitet, dass es sich um personenbezogene Daten im Sinne von Art. 2

56 — Randnr. 26 des Urteils, Hervorhebung von mir.

57 — In den Nrn. 135 ff. untersuche ich die Möglichkeit, ob die Funktion „search“ (Suche) eines Computers dennoch unter den Begriff der „teilweise automatisierten Verarbeitung“ fallen kann.

Buchst. a der Richtlinie 95/46 handelte und dass die fragliche Tätigkeit eine „Verarbeitung personenbezogener Daten“ gemäß Art. 2 Buchst. b der Richtlinie darstellte, woraus sich der Schluss ergab, dass die Tätigkeit von Satakunnan unter die Definition der „Verarbeitung personenbezogener Daten“ im Sinne des Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie fiel<sup>58</sup>. Anschließend prüfte der Gerichtshof die Ausnahmetatbestände in Art. 3 Abs. 2, schloss ihr Eingreifen in jenem Fall jedoch aus und ging sodann über zur Auslegung des Art. 9 der Richtlinie im Hinblick auf eine Verarbeitung personenbezogener Daten allein zu journalistischen Zwecken.

die entweder in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“<sup>60</sup>. In Einklang mit diesen Überlegungen gelangte sie zu dem Schluss, dass die in der Rechtssache fraglichen Tätigkeiten unter Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 fielen.

129. Diese Prüfung ähnelt der meinen im vorliegenden Fall.

128. Generalanwältin Kokott hingegen ging durchaus der Frage nach, ob die streitigen Tätigkeiten vom genauen Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 erfasst waren<sup>59</sup>. Sie umriss den Kern dieser Frage knapp, aber sehr klar wie folgt: „Es ist wahrscheinlich, dass die vom vorlegenden Gericht genannten Verarbeitungsvorgänge zumindest teilweise automatisiert durchgeführt werden, jedenfalls, wenn man von der Weitergabe der CD-ROM absieht. Die Automatisierung der Weitergabe bedarf jedoch keiner weiteren Aufklärung, da die Veröffentlichung der Steuerdaten auf Papier eine Datei darstellt und die Weitergabe in Form eines Kurzmitteilungsdienstes die Abfrage einer Datei voraussetzt. Daher handelt es sich bei allen genannten Tätigkeiten — einschließlich der Datenweitergabe per CD-ROM — um die Verarbeitung personenbezogener Daten,

130. Kurz erwähnen möchte ich auch die Rechtssache Nikolaou<sup>61</sup>, bei der es sich — wenn ich nicht irre oder etwas übersehen haben sollte — um die einzige Rechtssache handelt, die Art. 3 der Verordnung Nr. 45/2001 betrifft. Sie betraf die Offenbarung von Informationen über eine anhängige Untersuchung, in die ein ehemaliges Mitglied des Rechnungshofs verwickelt war, gegenüber der Presse. Das Gericht beschränkte sich auf eine Prüfung des Wortlauts des Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 45/2001, der Definitionen der Begriffe „personenbezogene Daten“ und „Verarbeitung“ in Art. 2 Buchst. a und b sowie der Frage, was eine rechtmäßige Verarbeitung im Sinne von Art. 5 der Verordnung ist. Es untersuchte jedoch *nicht* Art. 3 Abs. 2.

58 — Randnrn. 35 bis 37 des Urteils.

59 — Nrn. 33 bis 35 ihrer Schlussanträge in der Rechtssache Satakunnan.

60 — Nr. 34 der Schlussanträge.

61 — Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2007, Nikolaou/Kommission (T-259/03, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht).

131. Ich glaube nicht, dass eine der vorstehenden Rechtssachen ein unüberwindbares Hindernis für die von mir vorgeschlagene Auslegung des Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001 darstellt.

*erlangt.* Jede spätere *Verwendung*, die von ihm gemacht wird und eine Verarbeitung mit automatischen oder halbautomatischen Mitteln einschließt oder sogar eine Speicherung zusammen mit anderen Dokumenten in einer Datei mit sich bringt (oder auf eine solche abzielt), wäre vom Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 erfasst. Infolgedessen stünde das Dokument von diesem Zeitpunkt an unter dem Schutz der nationalen Regelung zur Umsetzung der Richtlinie.

c) Andere Einwände

132. Gleichwohl möchte ich im Folgenden zwei Einwände prüfen, die dem von mir eingenommenen Standpunkt entgegeng gehalten werden könnten.

133. Stellen wir uns zum einen vor, dass jemand bei einem Gemeinschaftsorgan ein Dokument beantragt und erhält, ohne gemäß Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 Gründe für seinen Antrag anzugeben. Nehmen wir an, der Betreffende, der sich moderner Technologien bedient, scannt das Dokument ein und unterzieht die daraus resultierende Fassung einer automatischen oder halbautomatischen Verarbeitung, etwa um mit allen Personen, deren Namen das Dokument enthält, per E-Mail zu korrespondieren. Würde auf diese Weise nicht die strenge Datenschutzregelung der Verordnung Nr. 45/2001 umgangen?

135. Zweitens ist es allgemein bekannt, dass in vielen Informatikprogrammen die Suchfunktion („search“) verwendet werden kann, um unter Anwendung bestimmter Kriterien Daten aufzufinden und abzurufen. Darüber hinaus werden Daten immer häufiger elektronisch gespeichert. Demnach wird diese Funktion routinemäßig verwendet, um ein konkretes Dokument zu finden und wiederherzustellen, zu dem gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang beantragt wurde und das nebenbei personenbezogene Daten wie die Namen der Teilnehmer an einem Treffen enthält. Beinhaltet dieses Vorgehen nicht auch eine „nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“, oder sogar eine „teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten“?

134. Ich glaube das nicht. Das Dokument wurde tatsächlich entsprechend den Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten

136. Um diesem zweifachen Einwand zu begegnen, wird mein Ausgangspunkt — wie ich glaube, notwendigerweise — darin bestehen, es als gegebenen Trend anzuerkennen, dass

die Protokolle verschiedener Treffen gemeinsam gespeichert oder abgelegt werden, dass eine solche Speicherung elektronisch erfolgen kann und dass mit hoher Wahrscheinlichkeit die Person, die mit der Bearbeitung eines Antrags gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 betraut ist, die Suchfunktion eines Computers verwendet, um das verlangte Dokument zu finden.

137. Im Wesentlichen besteht die Antwort auf den ersten Einwand darin, dass die fragliche „Datei“ keine „strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind“, gemäß Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 45/2001 ist. Tatsächlich gespeichert sind die Protokolle der Treffen und nicht die Daten der Teilnehmer, die sie beiläufig enthalten.

138. Das vorstehende Beispiel könnte mit dem einer Datei verglichen werden, die die Anträge auf Zahlung von Subventionen für den Milchsektor der Gemeinsamen Agrarpolitik im laufenden Kalenderjahr enthält. In diesem Fall kann der Name des Antragstellers, wenngleich ebenfalls „jedes Dokument“ gespeichert wird, unter keinen Umständen als „beiläufig“ angesehen werden. Es erscheint offensichtlich, dass das Informatikprogramm zur Erleichterung der Bearbeitung solcher Anträge derart konfiguriert ist, dass die „Suche nach Namen“ („search by name“) zu einer leicht durchzuführenden (und häufig angewendeten) Operation wird.

139. Bei der Bearbeitung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten hingegen erfolgt die Suche im Allgemeinen unter Verwendung verschiedener Suchkriterien wie „Treffen vom [Datum]“, „Ausschuss [Referenznummer]“ usw., was nichts mit personenbezogenen Daten wie den Namen der Teilnehmer an einem Treffen zu tun hat. Das persönliche Datum als solches wäre als Standardsuchkriterium nicht geeignet. Daraus ergibt sich, dass dies Verarbeitung von Dokumenten, nicht aber Datenverarbeitung ist.

140. Ich akzeptiere, dass die systematische Verwendung einer Suchfunktion zum Abrufen der Protokolle aller Treffen, an denen Herr X teilgenommen hat, heikle Fragen aufwürfe. Man könnte argumentieren, dass in diesem Fall weiterhin eher Protokolle als personenbezogene Daten verarbeitet würden und dass der Vorgang keine „strukturierte Sammlung personenbezogener Daten“ im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 45/2001 beträfe. Gleichzeitig besteht kein Zweifel, dass die Suche spezifisch ein „Vorgang ... im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten“ im Sinne der Definition in Art. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 wäre. In der Tat bestünde der Grund für diese Suche in der Identifizierung und Erfassung der Teilnahme von Herrn X an den Treffen.

141. Angesichts der Ziele und des Zwecks der Verordnung Nr. 45/2001 scheint mir, dass sich damit der Blickpunkt hinreichend vom Protokoll zu den verarbeiteten personenbezogenen Daten verlagert hat, um die Verordnung Nr. 45/2001 anzuwenden.

Bei eingehenderer Prüfung stellt die Anforderung sämtlicher Protokolle der Treffen, an denen Herr X teilgenommen hat, selbst wenn sie unter Berufung auf die Verordnung Nr. 1049/2001 erfolgte, einen Antrag auf die Verarbeitung von Daten betreffend Herrn X dar, da die Suchfunktion anhand des Namens angewandt wird, um sämtliche persönlichen Daten, die spezifisch diese Person betreffen, zusammenzuführen. Tatsächlich ist ein derartiger Antrag eher ein verdeckter Antrag auf Informationen über Herrn X und seine Tätigkeiten als eine Anforderung von Dokumenten, in denen diese Person beiläufig genannt wird. Folglich ist er gemäß seiner tatsächlichen Natur zu behandeln: als ein Antrag, der die Verarbeitung personenbezogener Daten einschließt<sup>62</sup>.

142. Jedoch bildet die Verwendung der Suchfunktion eines Computers zum Auffinden eines Dokuments, das nach der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten beantragt wurde, normalerweise keine „nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“.

143. Allerdings besteht eine Schwierigkeit fort, da der Gerichtshof im Urteil Lindqvist

festgestellt hat, dass die Verarbeitung, sobald sie automatisch oder halbautomatisch erfolgt, den Bestimmungen über den Datenschutz unterliegt und die Art und Weise ihrer Speicherung irrelevant ist. Daher muss ich nunmehr den zweiten Teil des Einwands ansprechen: die Frage, ob die bloße Verwendung der Suchfunktion eine „teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten“ darstellt.

144. Die Antwort scheint mir in dem Umstand zu liegen, dass die Suchfunktion nicht mehr ist als die Nachbildung von etwas, das auch manuell vorgenommen werden könnte, wenn auch mühseliger, ebenso wie eine elektrische Bohrmaschine schneller und effizienter ein Loch bohrt als ein Drill- oder Handbohrer<sup>63</sup>. Des menschlichen Eingriffs bedarf es zunächst, um den Antrag auf Zugang zu einem Dokument zu lesen und gedanklich zu erfassen und um ihn daraufhin zu beurteilen, ob er sich etwa auf ein sensibles Dokument im Sinne von Art. 9 der Verordnung Nr. 1049/2001 bezieht. Der Anwender bedient sich notwendigerweise seines Verstands, um die Ausgangskriterien der Suche festzulegen und gegebenenfalls neu zu definieren. Ist das Dokument ausfindig gemacht, ist auf die Maschine erneut zu verzichten, um das Dokument durchzusehen und zu klären, ob Zugang zum vollständigen Dokument zu gewähren ist, ob eine Ausnahme des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 einschlägig ist und wie erforderlichenfalls gemäß Art. 4 Abs. 6 der Verordnung das restliche Dokument freigegeben werden kann.

62 — Vgl. unten, Nrn. 158 bis 166. Glücklicherweise ist in der vorliegenden Rechtssache nicht ein derart heikler Sachverhalt zu prüfen, auch wenn die Bavarian Lager tatsächlich in Erfahrung bringen wollte, wer an dem Treffen im Oktober 1996 teilgenommen hatte.

63 — Ein altes Drehinstrument zum Bohren.

145. Bei der Prüfung des Antrags auf Zugang zu Dokumenten muss der zuständige Beamte daher entscheiden, ob und in welchem Umfang er die Suchfunktion benutzen muss und welchen Suchbegriff oder welche Suchbegriffe er verwendet. Die Technologie wird weiterhin von einem menschlichen Gehirn gesteuert, genauso wie ein Handwerker weiterhin die elektrische Bohrmaschine bedient, die den Drillbohrer abgelöst hat.

146. Meiner Auffassung nach kann eine Abfolge von Vorgängen wie die beschriebene, in der der menschliche Faktor eine derart entscheidende Rolle spielt und *während des gesamten Prozesses die Kontrolle behält*, nicht als „teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten“ im Sinne von Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001 betrachtet werden<sup>64</sup>. Insbesondere kann diese Abfolge vom Hochladen von Internetseiten wie in der Rechtssache Lindqvist unterschieden werden, bei dem *ein Teil* des Vorgangs seinem Wesen nach automatisiert ist.

147. Ich räume ein, dass sich behaupten ließe, der Gemeinschaftsgesetzgeber habe mit der Verordnung Nr. 45/2001 das Netz so weit wie möglich auszuspannen versucht, was in den Begriffsbestimmungen „personenbezogene

Daten“ und „Verarbeitung“ in Art. 2 Buchst. a bzw. b deutlich werde, und unter Anwendung desselben Grundsatzes sei der Begriff einer automatisierten oder teilweise automatisierten Verarbeitung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 gleichfalls so weit wie möglich auszulegen.

148. Meine Antwort hierauf ist zweifacher Art.

149. Erstens ist die Definition des Anwendungsbereichs einer Gemeinschaftsbestimmung nicht das Gleiche wie die Definition von Begriffen, die innerhalb dieses Anwendungsbereichs ausgelegt werden. Zweitens reduziert eine derart weite Auslegung der Verordnung Nr. 45/2001 die Effizienz der Verordnung Nr. 1049/2001 in einem nicht hinnehmbaren Maß. Ein großer Anteil von Dokumenten enthält in der einen oder anderen Weise Bezugnahmen auf einen Namen oder andere personenbezogene Daten. Wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber im 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 45/2001 ausführt, „der Zugang zu den Dokumenten, *einschließlich der Bedingungen für den Zugang zu Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten*, unterliegt den Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 255 [EG] erlassen wurden, dessen Anwendungsbereich sich auf die Titel V und VI des [EU-]Vertrags [und damit nunmehr auf die Verordnung Nr. 1049/2001] ... erstreckt“, sollte man ihn meines Erachtens beim Wort nehmen.

64 — Ich klammere bewusst die Frage aus, ob es unter Anwendung künstlicher Intelligenz möglich wäre, einige, die Mehrzahl oder sogar alle Funktionen zu ersetzen, die derzeit manuell ausgeführt werden. Nach dem, was dem Gerichtshof zur Kenntnis gebracht wurde, spielte sich der Sachverhalt so ab, wie ich ihn hier beschrieben habe. Darüber hinaus erscheint es unwahrscheinlich, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber bei der Ausarbeitung der Verordnung Nr. 1049/2001 die potenzielle künstliche Intelligenz im Blick hatte.

150. Im Ergebnis bin ich daher weiterhin der Auffassung, dass der Gerichtshof Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001 dahin auslegen sollte, dass dieser die *Voraussetzungen* definiert, unter denen die Verordnung Anwendung findet („die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie ... die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“). Eine solche Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe der Gemeinschaft wird gemäß Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 45/2001 von dieser erfasst, soweit sie „im Rahmen von Tätigkeiten erfolgt, die ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen“. Die Verordnung erfasst *keine* anderen Sachverhalte, die anderen Bestimmungen unterliegen, so insbesondere, wenn es sich um einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane handelt, der Verordnung Nr. 1049/2001.

## 2. Die Konsequenzen eines so erzielten Einklangs der beiden Verordnungen

151. Betrachten wir zunächst einige konkrete Umstände des Rechtsstreits, um für die von mir angestellte Überlegung eine bessere Leitlinie zu gewinnen. So handelt es sich um einen Antrag, der mit dem Ziel gestellt wurde, ein bestimmtes Dokument zu erhalten: das vollständige Protokoll eines Treffens. Darüber hinaus wurde der Antrag auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001

gestellt, deren Art. 6 eindeutig bestimmt, dass der Antragsteller nicht verpflichtet ist, Gründe für seinen Antrag anzugeben.

152. Wenn das Gemeinschaftsorgan beim Eingang des Antrags feststellt, dass das beantragte Dokument personenbezogene Daten enthält, muss es zum einen beurteilen, ob die Weitergabe dieser Daten einen Eingriff in die Privatsphäre und die Integrität des Inhabers der Daten darstellt, denn Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 übernimmt den Schutz der Privatsphäre so, wie er in der EMRK niedergelegt ist. Falls die Weitergabe — um die Terminologie der EMRK zu verwenden — einen Eingriff darstellt, wäre abzuwägen, ob dieser nach den Parametern des Art. 8 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt ist<sup>65</sup>.

153. In diesem Zusammenhang nahm das Gericht meines Erachtens zu Unrecht an, dass die Weitergabe des Namens der Teilnehmer an dem Treffen im Oktober 1996 an

65 — Dies ist die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) angewandte Verfahrensweise — vgl. z. B. seine Urteile vom 16. Februar 2000, Amann/Schweiz (Beschwerde Nr. 27798/95, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 65), und vom 4. Mai 2000, Rotaru/Rumänien (Beschwerde Nr. 28341/95, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 65) —, der sich der Gerichtshof im Rahmen der Untersuchung möglicher Menschenrechtsverletzungen angeschlossen hat; vgl. Urteil Österreichischer Rundfunk u. a., Randnrn. 73 bis 90.

Dritte keinen potenziellen Eingriff in die Privatsphäre dargestellt habe. Die Auslegung des Begriffs „Eingriff“ durch den EGMR ist sehr weit<sup>66</sup>. Es scheint mir, dass grundsätzlich der Name die Person identifiziert, so dass seine Weitergabe, selbst im Kontext beruflicher Beziehungen, einen potenziellen Eingriff in die Privatsphäre darstellt<sup>67</sup>.

154. Daher war festzustellen, ob dieser potenzielle Eingriff in dieser Form und in diesem

66 — Siehe z. B. Urteile des EGMR vom 24. April 1990, *Huvig/Frankreich* (*Recueil des arrêts et décisions*, Serie A, Nr. 176-B, §§ 8 und 25), vom 16. Dezember 1992, *Niemietz/Deutschland* (*Recueil des arrêts et décisions*, Serie A, Nr. 251-B, § 29), und vom 28. April 2003, *Peck/Vereinigtes Königreich* (Beschwerde Nr. 44647/98, *Recueil des arrêts et décisions*, 2003 I, § 57).

67 — Zum Schutz des Namens durch den EGMR vgl. Urteile vom 22. Februar 1994, *Burghartz/Schweiz* (Serie A, Nr. 280-B, S. 28, § 24), vom 25. November 1994, *Stjerna/Finnland* (Serie A, Nr. 299-A, S. 60, § 37), und vom 11. September 2007, *Bulgakov/Ukraine* (Beschwerde Nr. 59894/00, § 43), sowie die dort angeführte Rechtsprechung. Zum Namen im Gemeinschaftsrecht vgl. insbesondere Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs vom 9. Dezember 1992, *Konstantinidis* (C-168/91, Slg. 1993, I-1191, Nr. 40), in denen er ausführte: „Das Recht einer Person auf ihren Namen ist im wahrsten Sinne des Wortes grundlegend. Was sind wir schon ohne unseren Namen? Unser Name ist es, der jeden einzelnen von uns vom Rest der Menschheit unterscheidet. Unser Name gibt uns das Bewusstsein der Identität, der Würde und der Selbstachtung. Einer Person ihren rechtmäßigen Namen zu nehmen, stellt die letzte Erniedrigung dar, wie die gängige Praxis repressiver Strafrechtssysteme belegt, die darin besteht, den Namen des Gefangenen durch eine Nummer zu ersetzen. Im Falle von Herrn Konstantinidis ist die Verletzung seiner immateriellen Rechte besonders grob, wenn er gezwungen wird, den Namen ‚Hrétos‘ anstelle von ‚Christos‘ zu führen; nicht nur wird seine ethnische Herkunft verschleiert, da ‚Hrétos‘ nicht wie ein griechischer Name aussieht oder klingt und einen vagen slawischen Einschlag hat, sondern zusätzlich werden seine religiösen Gefühle verletzt, da der christliche Charakter seines Namens zerstört wird. Herr Konstantinidis hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass er seinen Namen seinem Geburtstag (25. Dezember) verdanke, da Christos der griechische Name für den Begründer der christlichen — nicht ‚hréstlichen‘ — Religion sei.“ Vgl. auch Urteile vom 2. Oktober 2003, *García Avello* (C-148/02, Slg. 2003, I-11613, Randnr. 25), und vom 14. Oktober 2008, *Grunkin und Paul* (C-353/06, Slg. 2008, I-7639, Randnrn. 22 ff.), meine Schlussanträge in dieser Rechtssache sowie Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs vom 30. Juni 2005, *Standesamt Stadt Niebuß* (C-96/04, Slg. 2006, I-3561).

besonderen Kontext gerechtfertigt war. Meiner Ansicht nach hätte es ausgereicht, in klassischer Art und Weise die Rechtfertigung von Eingriffen in die Privatsphäre anhand der Kriterien des Art. 8 Abs. 2 EMRK zu prüfen, d. h. anhand der rechtlichen Grundlage der Maßnahme, deren Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft und ihrer Verhältnismäßigkeit in Anbetracht der verfolgten Ziele, um zu dem Schluss zu gelangen, dass der potenzielle Eingriff gerechtfertigt war. Diese Vorgehensweise würde es darüber hinaus erlauben, die Entscheidung der Gemeinschaftsgerichte zu den Menschenrechten, die Gegenstand dieses Rechtsstreits sind, mit der Rechtsprechung und der Methodik des EGMR in Einklang zu bringen, was im Licht seines Urteils *Bosphorus*<sup>68</sup> nicht nur wünschenswert, sondern wesentlich erscheint.

155. Der Irrtum, der dem Gericht mit seiner Feststellung unterlief, dass kein potenzieller Eingriff in das Recht auf Privatleben vorliege<sup>69</sup>, genügte für den Antrag, das Urteil aufzuheben, ließe aber das Problem, die Verordnungen miteinander in Einklang bringen zu müssen, ungelöst. Ich erlaube mir daher, im Folgenden den tatsächlichen Rahmen des Rechtsstreits hintanzustellen und die Frage allgemein zu untersuchen.

68 — Urteil des EGMR vom 30. Juni 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi/Irland* (Beschwerde Nr. 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI), insbesondere §§ 159 bis 165.

69 — Ich untersuche diese Frage unten eingehend in den Nrn. 206 bis 210 der vorliegenden Schlussanträge.

156. Kehren wir zum Ausgangspunkt zurück. meregelung dieser Verordnung eingreift. Bei Hypothese b hingegen ist zu differenzieren und zu fragen, was genau verlangt wird.

157. Im Folgenden werde ich zu erklären versuchen, welches die wichtigsten Marksteine sind, die ein bei einem Gemeinschaftsorgan gestellter Antrag auf Zugang zu einem Dokument auf seinem Weg bis zur Beantwortung der Frage, ob das Organ personenbezogene Daten zu veröffentlichen oder weiterzugeben hat, gedanklich passieren muss.

a) Prüfung des Problems aus allgemeinerer Perspektive

158. Wenn ein Gemeinschaftsorgan einen Antrag auf Dokumente erhält, besteht sein erster Schritt darin, festzustellen ob sich der Antrag auf Dokumente bezieht, die keine personenbezogenen Daten beinhalten (Hypothese a), oder auf Dokumente, die diese Art von Daten enthalten (Hypothese b)<sup>70</sup>. Hypothese a führt zu keinen Schwierigkeiten, da das Organ das Dokument aufgrund einer unmittelbaren Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 an den Antragsteller weitergeben muss, sofern nicht eine andere Ausnah-

159. Tatsächlich sollte im Rahmen der Hypothese b zwischen zwei Unterkategorien von Dokumenten unterschieden werden: erstens der von mir als „b-1“ bezeichneten Unterkategorie von gewöhnlichen Dokumenten, die eine *beiläufige Erwähnung* personenbezogener Daten enthalten und mit einer Intention erstellt wurden, die nicht viel mit personenbezogenen Daten als solchen zu tun hat, so etwa das Protokoll eines Treffens. Die *raison d'être* dieser Dokumente besteht in der Speicherung von Informationen, unter denen den personenbezogenen Daten als solchen kaum Bedeutung zukommt. Zur zweiten, von mir als „b-2“ bezeichneten Unterkategorie zählen die Dokumente, die im Wesentlichen *eine große Anzahl personenbezogener Daten* enthalten, etwa eine Liste von Personen mit deren Merkmalen. Die *raison d'être* der Dokumente vom Typus „b-2“ besteht eben in der Speicherung dieser personenbezogenen Daten.

160. Ist der Inhalt des beantragten Dokuments festgestellt, muss das Gemeinschaftsorgan in einem zweiten Schritt die Einordnung des Antrags vornehmen. Im Fall der Unterkategorie „b-1“ ist der Antrag schlicht und einfach als ein Antrag auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten zu betrachten, während er im Fall der Unterkategorie „b-2“ als ein der Verordnung Nr. 1049/2001 unterliegender Antrag auf Zugang zu öffentlichen

70 — Im Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat u. a. (C-39/05 P und C-52/05 P, Slg. 2008, I-4723, Randnrn. 33 ff.), forderte der Gerichtshof den Rat auf, sich in einem ersten Schritt Gewissheit über die tatsächliche Natur des angeforderten Dokuments zu verschaffen, in jener Rechtsache darüber, ob das angeforderte Dokument wirklich eine Rechtsberatung betraf (vgl. insbesondere Randnr. 38 des Urteils).

Dokumenten eingereicht worden sein kann, aber in Wirklichkeit einen „verdeckten“ Antrag auf Weitergabe personenbezogener Daten darstellt, da angesichts der Natur des Inhalts der Dokumente das Ziel verfolgt wird, Zugang zu personenbezogenen Daten zu erhalten. Angesichts der sehr weiten Definition des Begriffs „Dokument“ in Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 erscheint es leicht möglich, dass ein verdeckter oder indirekter Antrag auf Zugang zu Daten — im Sinne der Verordnung Nr. 45/2001 — einem Antrag auf „Dokumente“ im Sinne der Verordnung Nr. 1049/2001 stark ähnelt<sup>71 72</sup>. Folglich besteht tatsächlich eine reale Möglichkeit, dass es anfänglich zu einer entsprechenden Verwechslung kommt.

Nr. 1049/2001 wegen ihrer Eigenschaft als allgemeine Regelung für den Zugang zu Dokumenten anzuwenden. Darüber hinaus liegt ein Antrag dieser Unterkategorie außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001, da er keine automatisierte oder teilweise automatisierte Verarbeitung von Daten darstellt und auch nicht auf eine Datei gerichtet ist<sup>73</sup>. Genau das Gegenteil träte im Fall der Unterkategorie „b-2“ ein, denn ihr Bestehensgrund, die Wiedergabe personenbezogener Daten, lässt sie gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001 in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen.

161. Der dritte Schritt auf diesem Weg folgt unmittelbar aus der vorgenommenen Einordnung, denn es handelt sich um die Feststellung, welche Vorschriften anzuwenden sind. Im Fall „b-1“ wäre die Verordnung

162. Der vierte Schritt im Rahmen dieser Prüfung besteht in der Klärung der Frage, ob der Antrag begründet sein muss oder nicht. Es ist klar, dass Anträge auf Zugang zu Dokumenten der Unterkategorie „b 1“ nach Art. 6 Abs. 1 letzter Satz der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht begründet sein müssen. Wer hingegen Dokumente der Unterkategorie „b-2“ erhalten will, muss gemäß Art. 8 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001 nachweisen, dass seine Kenntnismahme von diesen Daten notwendig ist.

71 — In den Nrn. 140 bis 141 dieser Schlussanträge habe ich die besondere Situation untersucht, in der jedes Dokument für sich nur eine beiläufige Erwähnung personenbezogener Daten beinhaltet, aber ein einziges personenbezogenes Datum spezifisch als Suchkriterium für die Lokalisierung und Zusammenführung aller Dokumente, die es enthalten, verwendet wird. Ein Antrag auf Zugang zu einer Reihe von Dokumenten, für die das „Suchkriterium“ naturgemäß eine personenbezogene Angabe ist (z. B. ein Name), erweist sich möglicherweise als versteckte Anforderung personenbezogener Daten. Deshalb ist er einem Antrag der Unterkategorie „b-2“ gleichzustellen und entsprechend zu behandeln.

72 — Vgl. die Beispiele für Dokumente in Nr. 176 dieser Schlussanträge. Es ist u. U. nützlich, daran zu erinnern, dass der Datenschutzbeauftragte Leitlinien mit dem Ziel veröffentlicht hat, den Gemeinschaftsorganen dabei zu helfen, eine Trennlinie zu ziehen zwischen Datenschutz und Zugang zu Dokumenten; vgl. die Broschüre *Public access to documents and data protection*, veröffentlicht vom Datenschutzbeauftragten auf seiner Internetseite (<http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Home/EDPS/Publications/Papers>).

73 — Zu Art. 3 der Richtlinie 95/46, der Art. 3 der Verordnung Nr. 45/2001 entspricht, vgl. Dammann, U./Simitis, S., *EG-Datenschutzrichtlinie — Kommentar*, Nomos-Verlag, Baden-Baden 1997, S. 121, sowie ferner Ehmann, E./Helfrich, M., *EG-Datenschutzrichtlinie. Kurzkomentar*, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 1999, S. 92.

163. Fünftens ist überdies das anzuwendende Verfahren für die Weitergabe von Dokumenten für jede der untersuchten Unterkategorien unterschiedlich.

dass Art. 18 das Gemeinschaftsorgan, außer in den Fällen des Art. 5 Buchst. b, c und d, dazu verpflichtet, den Inhaber der Daten zu informieren, damit er der Verarbeitung widersprechen kann.

164. So ist für Dokumente des Typs „b-1“ das in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Verfahren einschlägig, wobei jedoch, da sie auch personenbezogene Daten enthalten, vorsorglich die Prüfung des Art. 8 EMRK vorzunehmen ist, um festzustellen, ob der uneingeschränkte Zugang zu dem unzensurierten Dokument abzulehnen ist, weil eine solche uneingeschränkte Weitergabe die Privatsphäre des Inhabers des Dokuments oder dieser Daten verletzen könnte; dass diese Prüfung notwendig ist, ergibt sich aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten, der die Pflicht zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Dateninhabers vorsieht.

166. Schließlich stellt sich die Frage nach den Konsequenzen im Zusammenhang mit der Verbreitung. Die Dokumente der Unterkategorie „b-1“ sind normalerweise an den Antragsteller zu übermitteln. Ist ein Teil des Dokuments von der Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 betroffen, ist gemäß Art. 4 Abs. 6 eine gekürzte Fassung zu übermitteln. Diese Verbreitung hat eine Wirkung *erga omnes*. Im Fall der Dokumente der Unterkategorie „b-2“ darf die Weitergabe nur im Einzelfall erfolgen und hat keine Wirkung *erga omnes*, da die personenbezogenen Daten nur an einen Antragsteller übermittelt werden, der seinen Antrag ordnungsgemäß begründen musste.

165. Auf Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die der Unterkategorie „b-2“ entsprechen, findet hingegen vollständig das in der Verordnung Nr. 45/2001 vorgesehene Verfahren Anwendung. Daraus ergeben sich verschiedene Konsequenzen: Die erste besteht darin, dass die Verarbeitung „rechtmäßig“ im Sinne von Art. 5 sein muss, die zweite, dass der Antragsteller gemäß Art. 8 sein Interesse nachweisen muss, die dritte, dass gemäß Art. 9 gegebenenfalls die Bestimmungen für Anträge aus Drittstaaten oder von internationalen Organisationen, die nicht zur Gemeinschaft gehören, anzuwenden sind, die vierte, dass im Fall sensibler Daten stets Art. 10 zu berücksichtigen ist, und die fünfte,

#### b) Konsequenzen

167. Was gewöhnliche Dokumente betrifft, die zur Unterkategorie „b-1“ gehören, müssen die Organe über Bestimmungen zum Schutz der Privatsphäre verfügen und die

Betroffenen auf diese Normen hinweisen. Die normale Folge eines Antrags auf Zugang zu einem Dokument dieser Art wird seine vollständige Verbreitung sein, um auf diese Weise dem Grundsatz der Transparenz Folge zu leisten.

168. In Bezug auf personenbezogene Daten, die beiläufig in „b-1“-Dokumenten genannt sind, müssen die Organe weiterhin Art. 8 EMRK anwenden, um feststellen zu können, ob gleichwohl die Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten einschlägig ist, so dass nach Art. 4 Abs. 6 nur ein teilweiser Zugang gewährleistet werden kann. Die Verbreitung des Dokuments erhält in diesem Fall unabhängig davon, ob es personenbezogene Daten enthält oder nicht, eine Wirkung *erga omnes*, so dass sich das Organ seiner Weitergabe an andere Antragsteller nicht widersetzen kann.

169. Die Implikationen für Dokumente, die im Wesentlichen personenbezogene Daten enthalten („b-2“-Dokumente), sind ganz andere. Derartige Anträge sind strikt dem in der Verordnung Nr. 45/2001 vorgesehenen Verfahren zu unterziehen, bei dem einzig und allein deren Vorgaben buchstaben genau Folge zu leisten ist. In keinem Fall hat die Verbreitung eine Wirkung *erga omnes*.

170. Zusammenfassend liegt der Schlüssel zur Lösung von Problemen, wie das angefochtene Urteil sie aufwirft, darin, dass sich die Organe mit einem System zur richtigen Identifizierung solcher Anträge ausstatten, d. h. zur Unterscheidung zwischen Anträgen, die auf Dokumente der Unterkategorie „b-1“ gerichtet sind, und solchen, mit denen in Wirklichkeit Dokumente der Unterkategorie „b-2“ erlangt werden sollen. Nur wenn die Gemeinschaftsorgane festzustellen vermögen, zu welcher dieser Unterkategorien die mit dem Antrag angeforderten Dokumente zählen, wissen sie, wie angemessen zu reagieren ist, und lassen sich sodann von den im Einzelfall anzuwendenden Vorschriften leiten.

c) Zur richtigen Auslegung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001

171. Wie die Kommission im Rahmen ihres Rechtsmittels dargelegt hat, weist die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b zwei Tatbestandsmerkmale auf, und nicht nur ein einziges.

172. Der erste Teil der Ausnahmeregelung gewährt der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen einen allgemeinen Schutz, so dass sogar für ein gewöhnliches Dokument des Typs „b-1“ das Erfordernis besteht, stets zu ermitteln, ob eine Beeinträchtigung der Privatsphäre vorliegt, die so schwerwiegend

ist, dass die *vollständige* Offenlegung des jeweiligen Dokuments abgelehnt werden muss. In diesen Fällen wird dem Grundsatz der Transparenz Genüge getan, indem gemäß Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 eine *teilweise* Offenlegung dieses Dokuments gestattet wird. In der Mehrzahl der Fälle erfolgt jedoch eine vollständige Offenlegung.

vorschriften über den Datenschutz, insbesondere der Verordnung Nr. 45/2001, und nicht im Licht der Transparenzregelung der Verordnung Nr. 1049/2001 bearbeiten.

173. Der zweite Teil der Ausnahmeregelung ist nur einschlägig, wenn das Gemeinschaftsorgan bei der Prüfung des Antrags feststellt, dass es sich in Wirklichkeit um einen Antrag handelt, der in den Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001 fällt, d. h. um einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten der Unterkategorie „b-2“, die definitionsgemäß personenbezogene Daten enthalten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen<sup>74</sup>. In diesem Fall muss das Gemeinschaftsorgan den Antrag in Übereinstimmung mit den Gemeinschafts-

174. Zusammenfassend kommt es, wie in der Antwort Asimovs auf sein wissenschaftliches Paradoxon, zu keinem Konflikt, denn ein Antrag auf Verarbeitung von Dokumenten, die personenbezogene Daten beinhalten, würde nie einen Antrag auf ein Dokument über „Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen“ aus dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaftsorgane im Sinne der Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten betreffen.

d) Die Funktionsweise dieser Auslegung im Licht dreier Beispiele

74 — Die Anforderung eines Dokuments kann nur selten leicht mit einer „ganz oder teilweise automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten“ (den beiden ersten Merkmalen des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 45/2001 gemäß ihrem Art. 3 Abs. 2) verwechselt werden. Ich habe die Ausnahme von dieser allgemeinen Regel bereits oben in den Nrn. 140 und 141 untersucht. Die grundsätzliche Frage, die sich jedes Organ stellen muss, ist folgende: „Umfasst der Antrag Dokumente, die eine ‚nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen‘ voraussetzen, so dass er in den Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 der Verordnung fällt und demnach gemäß den Bestimmungen über den Datenschutz anstelle der Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten zu behandeln ist?“ Wird die Frage verneint, ist nur die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten anwendbar.

175. Die bis hier dargestellten Überlegungen beinhalten eine Auslegung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001, die sich merklich von der des Gerichts unterscheidet, gegen die sich die Kommission mit ihrem Rechtsmittel wendet. Angesichts der Gefahr, dass meine Rechtsausführungen als theoretisch eingestuft werden könnten, will ich die Gültigkeit meiner These mit Hilfe dreier Beispiele untermauern, denen nicht entgegengehalten werden kann, dass sie zum Bereich akademischer Hypothesen gehörten.

176. Ich führe drei Beispiele von Dokumenten an, die ohne Weiteres von jedem der Organe der Gemeinschaften erstellt werden können. Das erste, das ich als „Dokument X“ bezeichne, ist das Protokoll eines beliebigen Treffens im Rahmen eines der Zuständigkeitsbereiche der Union. Das zweite („Dokument Y“) ist eine Akte, die für eine interne Untersuchung von Vorwürfen eines sexuellen Übergriffs in einer Dienststelle dieser Gemeinschaftsverwaltungen angelegt wurde und in der zwei Beamte ausdrücklich namentlich genannt sind. Das dritte Dokument („Dokument Z“) schließlich ist eine Liste der Mitglieder einer bestimmten Dienststelle eines Organs und umfasst personenbezogene Daten eines jeden ihrer Beamten.

177. Es besteht kein Zweifel, dass alle drei Schriftstücke Dokumente im geläufigen Sinne des Wortes sind. Das Dokument X betrifft eindeutig „Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen“ eines Gemeinschaftsorgans. Dasselbe lässt sich von Dokument Y in dem Sinne sagen, dass die Art und Weise, in der die Gemeinschaftsorgane Fälle etwaiger sexueller Übergriffe handhaben, eine Angelegenheit darstellt, an der ein öffentliches Interesse besteht. Sowohl das Dokument X als auch das Dokument Y sind mithin als Dokumente im Sinne des Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 anzusehen. Wenngleich auch der Zugang zu Dokument Z nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 beantragt werden könnte, würde eine eingehendere Untersuchung zeigen, dass es sich dabei tatsächlich um einen Antrag auf Verarbeitung personenbezogener Daten aus einer Datei handelt, der als solcher unter Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001 fallen würde.

178. Die Frage besteht darin, wie die Anträge auf das Dokument X, Y und Z zu behandeln sind.

179. So würde ein Antrag auf Zugang zu Dokument X nach Maßgabe der Verordnung Nr. 1049/2001 zu behandeln sein, so dass das jeweilige Organ die Prüfung nach deren Art. 4 Abs. 1 Buchst. b in Verbindung mit Art. 8 EMRK vornehmen müsste; wird ein tatsächlicher Eingriff in die Privatsphäre nicht festgestellt<sup>75</sup>, wird das Dokument vollständig *erga omnes* offengelegt.

180. Der Antrag auf Zugang zum Dokument Y wäre grundsätzlich ebenso gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 zu bearbeiten. Da sich jedoch offensichtlich ein Problem hinsichtlich der Privatsphäre der Personen stellt, die im Zusammenhang mit dem möglichen sexuellen Übergriff genannt werden, fände die Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Anwendung, weshalb das Organ das Dokument Y gemäß Art. 4 Abs. 6 lediglich in einer zensurierten Fassung verbreiten würde; so blieben sowohl die Privatsphäre der beiden betroffenen Beamten als auch der Grundsatz der Transparenz gewahrt. Die Offenlegung hätte ebenfalls eine Wirkung *erga omnes*

75 — Selbstverständlich liegt begrifflich ein Eingriff im Sinne des Art. 8 Abs. 1 EMRK vor, doch seine Rechtfertigung im Licht des Art. 8 Abs. 2 wirft keine größeren Schwierigkeiten auf, vgl. oben Nrn. 152 bis 154 und unten Nrn. 208 bis 212.

181. Der Antrag auf Zugang zum Dokument Z hingegen wäre angesichts seines offensichtlichen Charakters einer Datei mit personenbezogenen Daten nach Maßgabe der Verordnung Nr. 45/2001 zu bearbeiten. Folglich kann die Weitergabe dieses Dokuments nur aus berechtigten Gründen und individuell erfolgen, d. h., es würde nur an den Antragsteller, nicht aber *erga omnes* weitergegeben.

Kommission und der Rat hervorgehoben haben, hat dieser Fehler das Gericht zu einem Gedankengang veranlasst, an dessen Ende das Grundrecht auf Datenschutz zugunsten der Transparenz vollständig preisgegeben wurde. In Wirklichkeit ergibt sich aus einer angemessenen Auslegung der beiden in Rede stehenden Verordnungen, dass ein solcher Konflikt gar nicht existierte.

182. Mit diesen drei Beispielen hoffe ich, klar erläutert zu haben, wie das Funktionieren der beiden Verordnungen, die Gegenstand dieses Rechtsstreits sind, zu verstehen ist.

185. Ferner ist das Gericht irrig davon ausgegangen, dass die Offenlegung der Namen der fünf Teilnehmer an dem Treffen im Oktober 1996, die Widerspruch erhoben hatten oder die die Kommission nicht hatte kontaktieren können, keinen potenziellen Eingriff in deren Recht auf Privatsphäre im Sinne des Art. 8 Abs. 1 EMRK dargestellt habe. Infolgedessen hat das Gericht von der Prüfung einer Rechtfertigung des Eingriffs gemäß Art. 8 Abs. 2 EMRK zu Unrecht abgesehen.

### 3. Ergebnis

183. Im Licht der bisherigen Ausführungen glaube ich, dargelegt zu haben, dass die vom Gericht in dem angefochtenen Urteil vorgenommene Auslegung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 unrichtig ist.

186. Folglich bestätigt die von mir vorgenommene Prüfung, wenngleich sie sich auf ganz andere Argumente als die von der Kommission und vom Rat vorgebrachten stützt, deren Befund, dass die Auslegung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 fehlerhaft war. Wenn ich die Auslegung dieser Bestimmung durch das Gericht somit gleichfalls beanstande, habe ich dafür jedoch andere Gründe. Infolgedessen bin ich hinsichtlich des Ergebnisses, zu dem der Gerichtshof nach Auffassung dieser beiden Organe in seiner Entscheidung über das Rechtsmittel gelangen sollte, anderer Ansicht.

184. Meiner Meinung nach hat das Gericht fehlerhaft den Teil des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b nicht hinreichend berücksichtigt, der auf die Gemeinschaftsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten verweist. Wie die

187. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist ein Rechtsmittel zurückzuweisen, wenn zwar die Gründe des Urteils des Gerichts eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts erkennen lassen, die Urteilsformel sich aber aus anderen Rechtsgründen als richtig erweist<sup>76</sup>.

188. In dem von der Bavarian Lager mit ihrem Zweitanspruch angeforderten Dokument, d. h. dem vollständigen Text des Protokolls des Treffens im Oktober 1996, waren personenbezogene Daten beiläufig erwähnt. Konkret enthielt es die Namen der Personen, die an diesem Treffen teilgenommen hatten, wie es bei derartigen Protokollen üblich ist. Darüber hinaus wird nicht in Frage gestellt, dass es sich auf „Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen“ eines Gemeinschaftsorgans bezog.

189. Meiner Ansicht nach war der Antrag der Bavarian Lager bei genauer Betrachtung kein verdeckter Antrag auf personenbezogene Daten. Es war ein Antrag auf Zugang zu einem gewöhnlichen amtlichen Dokument, das zur Unterkategorie „b-1“ gehörte und dem von mir beispielhaft angeführten Dokument X sehr ähnlich war.

190. Ebenso wenig implizierte der Antrag eine „ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten“ oder eine „nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“. Folglich fiel er weder in den Anwendungsbereich gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001, noch führte er zur Anwendbarkeit der Verfahren und Bestimmungen dieser Verordnung. Der Antrag war demnach einzig und allein auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 zu bearbeiten.

191. Die Kommission musste sich daher gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 die Frage stellen, ob durch die Verbreitung dieses Dokuments „der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten“ beeinträchtigt worden wäre.

192. Obgleich die Verbreitung des Protokolls eines Treffens unter Angabe der Namen seiner Teilnehmer einen potenziellen Eingriff in ihr Recht auf Privatleben im Sinne von Art. 8 Abs. 1 EMRK darstellt, erlaubte der Kontext, d. h. der Kontext eines geschäftlichen Treffens mit Vertretern einer Unternehmensvereinigung, die als Sprecher ihrer Arbeitgeber und damit in rein beruflicher Eigenschaft handelten, in Verbindung mit dem Grundsatz der Transparenz ohne Weiteres die Rechtfertigung dieses Eingriffs gemäß Art. 8 Abs. 2 EMRK.

76 — Urteile vom 9. Juni 1992, Lestelle/Kommission (C-30/91 P, Slg. 1992, I-3755, Randnr. 28), vom 13. Juli 2000, Salzgitter/Kommission (C-210/98 P, Slg. 2000, I-5843, Randnr. 58), vom 10. Dezember 2002, Kommission/Camar und Tico (C-312/00 P, Slg. 2002, I-11355, Randnr. 57), vom 28. Oktober 2004, van den Berg/Rat und Kommission (C-164/01 P, Slg. 2004, I-10225, Randnr. 95), vom 2. Dezember 2004, José Martí Peix/Kommission (C-226/03 P, Slg. 2004, I-11421, Randnr. 29), und vom 21. September 2006, JCB Service/Kommission (C-167/04 P, Slg. 2006, I-8935, Randnr. 186).

193. Da die Ausnahme von der Verbreitung gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht eingriff, war die Kommission nicht nach Art. 4 Abs. 6 der Verordnung berechtigt, nur eine zensierte Fassung des Protokolls des Treffens auszugeben. Sie war verpflichtet, die vollständige Fassung offenzulegen. Daher war die in Rede stehende Entscheidung, mit der die vollständige Offenlegung abgelehnt wurde, rechtswidrig.

194. Folglich würde es in der vorliegenden Rechtssache ausreichen, auf die rechtlichen Fehler in der Argumentation des Gerichts hinzuweisen, ohne dem Rechtsmittel stattzugeben oder das Urteil aufzuheben, da die ablehnende Entscheidung der Kommission unter sämtlichen Gesichtspunkten aufzuheben war.

#### B — *Zum dritten Rechtsmittelgrund*

195. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund rügt die Rechtsmittelführerin, dass in dem angefochtenen Urteil die Ausnahmeregelung für den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten gemäß Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 rechtsfehlerhaft ausgelegt worden sei.

196. Zusammenfassend ist die Kommission der Ansicht, dass mit der in dem angefochtenen Urteil vorgenommenen Auslegung nicht die Notwendigkeit berücksichtigt worden sei, dass das Gemeinschaftsorgan unter bestimmten Voraussetzungen Personen, die ihm im Rahmen seiner Untersuchungstätigkeit Informationen zur Verfügung stellten, Vertraulichkeit gewährleisten müsse. Ohne diese Möglichkeit, ihre Informationsquellen mittels Vertraulichkeit abzuschirmen, laufe die Kommission Gefahr, ein grundlegendes Arbeitsmittel zur Durchführung ihrer Umfragen und Untersuchungen zu verlieren.

197. Ich stimme mit der Kommission nicht überein.

198. Erstens hat die Rechtsmittelführerin zu keinem Zeitpunkt auf den zeitlichen Aspekt Bezug genommen, obwohl dieser eines der Hauptargumente des Gerichts darstellte, um die Anwendbarkeit der Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 auszuschließen<sup>77</sup>.

199. Die Kommission stellt daher nicht in Frage, dass im vorliegenden Rechtsstreit die Anträge auf Zugang zu den Dokumenten gestellt wurden, als die Untersuchungen in dem Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich bereits archiviert worden waren, und dass daher weder eine Untersuchung im Gange noch kurz

<sup>77</sup> — Vgl. Randnr. 149 des angefochtenen Urteils.

zuvor abgeschlossen worden war<sup>78</sup>. In diesem Zusammenhang ist nicht nachvollziehbar, inwiefern die Mitteilung der Namen auf der Liste der Teilnehmer an dem Treffen im Oktober 1996 die Untersuchung gefährden konnte, war sie doch längst abgeschlossen. Die Kommission hat kein überzeugendes Argument vorgebracht, um die Begründung des angefochtenen Urteils zu widerlegen.

in angemessener Weise darüber unterrichtet, dass im Zuge der Offenlegung der Dokumente gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 auch ihre Anwesenheit bei dem einen oder anderen Treffen öffentlich bekannt werden wird. Es kann keine sogenannte „Vertraulichkeitsvermutung“, auf die sich die Kommission in ihrem Rechtsmittel bezieht, geltend gemacht werden, um diese Namen niemals offenzulegen.

200. Zweitens ist, selbst wenn man die Gründe der Kommission, sich der Beratung und Information durch Dritte zu bedienen, nachvollziehen kann, unter diesen Gründen zwischen mindestens zwei Kategorien zu unterscheiden. Auf der einen Seite gibt es — um irgendeine Bezeichnung für sie zu finden — die „externen Mitarbeiter“, deren Unterstützung die Kommission im Rahmen von Treffen mit professionellem Charakter häufig in Anspruch nimmt. Sie bilden die umfassendste Kategorie von Informationsquellen, da die Kommission routinemäßig eine große Anzahl derartiger Treffen in allen ihren Zuständigkeitsbereichen organisiert. Der Grundsatz der Transparenz verlangt jedoch, dass die Kommission die fraglichen Personen

201. Auf der anderen Seite bin ich mir des Umstands bewusst, dass die Kommission als eine Behörde, die mit der Untersuchung heikler Vorgänge betraut ist, die Notwendigkeit verspürt, Zugang zu Informationen anderer Art zu haben, die sie im Allgemeinen nur von Personen erhalten kann — nennen wir sie „Informanten“ —, deren Bereitschaft zur Mitarbeit ausschließlich durch Anonymität gewährleistet ist. Daher ist es hinzunehmen, dass ihr unter gewissen außergewöhnlichen Umständen das Recht einzuräumen ist, bestimmten Informanten einen solchen Schutz zu gewähren; das beste Beispiel für solche außergewöhnlichen Umstände finden wir in der unglücklichen Rechtssache Adams<sup>79</sup>. Doch kann diese Befugnis nur bei ganz besonderen Sachverhalten in Ausnahmefällen eine Rolle spielen, und die Kommission hat

78 — Wenngleich die Versuche der Bavarian Lager, die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission zu erhalten, bis März 1997 zurückreichen, also in eine Zeit, bevor das Vertragsverletzungsverfahren im Sommer 1997 eingestellt wurde, beantragte sie die Einsicht in die Dokumente dieser Untersuchung erst im Mai 1998. Der Antrag auf Zugang zu diesen Dokumenten gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001, den die Kommission mit der im vorliegenden Rechtsstreit angefochtenen Entscheidung zurückwies, wurde am 5. Dezember 2003 (Datum des ursprünglichen Antrags) und am 9. Februar 2004 (Zweit Antrag) gestellt. Zu diesem Zeitpunkt war das Verfahren gemäß Art. 226 EG bereits seit mehr als sechs Jahren eingestellt (vgl. die vollständige Wiedergabe des Sachverhalts oben in den Nrn. 41 bis 51). Dokumente einer anhängigen Untersuchung, in der noch keine Entscheidung ergangen ist, genießen gemäß Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 gesonderten Schutz.

79 — Urteil vom 7. November 1985, Adams/Kommission (145/83, Slg. 1985, 3539).

diesen Ausnahmecharakter dann in jedem Einzelfall, in dem sie sich auf ihn beruft, nachzuweisen<sup>80</sup>.

202. In dem Rechtsstreit zwischen der Kommission und der Bavarian Lager lässt sich jedoch die Lage der Personen, deren Rat die Kommission einholte, keinesfalls unter solche außergewöhnliche Umstände fassen. Es handelte sich um ein von der Kommission im Rahmen ihrer Befugnisse, insbesondere im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten, routinemäßig organisiertes Treffen. Darüber hinaus traf sie sich nicht mit der Beschwerdeführerin (Bavarian Lager), sondern mit Vertretern u. a. einer Lobbyorganisation (der CBMC). Die Bavarian Lager hatte sogar ihre Teilnahme an diesem Treffen beantragt, die abgelehnt wurde, was ihren Wunsch, die Namen der Teilnehmer zu erfahren, voll und ganz rechtfertigte.

203. Insgesamt kann ich in der Argumentation des Gerichts keinen Rechtsfehler erkennen, so dass ich vorschlage, den dritten Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

80 — Die dänische Regierung spricht sich auch für eine Beweislastumkehr im Rahmen des Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 aus, so dass es Sache der Kommission sei, die Notwendigkeit nachzuweisen, ein Dokument oder einen Namen nicht offenzulegen. Ich stimme diesem Vorschlag zu.

*C — Subsidiärer Lösungsvorschlag für den ersten und zweiten Rechtsmittelgrund*

204. Grundsätzlich habe ich mich bereits für eine Auslegung der Verordnungen Nrn. 1049/2001 und 45/2001 ausgesprochen, die harmonischer als die vom Gericht vorgenommene erscheint. Für den Fall, dass es der Gerichtshof vorziehen sollte, das Rechtsmittel im Hinblick auf Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 im Rahmen der im Urteil des Gerichts und des Rechtsmittels verwendeten Parameter zu behandeln, stelle ich im Folgenden knapp und subsidiär einige Überlegungen zur Entscheidung über das Rechtsmittel an.

205. Ich möchte jedoch klarstellen, dass ich der von mir an dieser Stelle skizzierten Alternativlösung nicht den Vorzug gebe.

206. Erstens gehe ich weiterhin davon aus, dass das Gericht sich irrte, als es feststellte, dass kein Eingriff im Sinne des Art. 8 Abs. 1 EMRK in die Privatsphäre der Teilnehmer an dem Treffen im Oktober 1996, die der Verbreitung ihrer Namen widersprochen hatten, vorliege, denn deren bloße Übermittlung an einen Dritten konnte aufgrund ihrer Wirkung *erga omnes* Auswirkungen auf die Privatsphäre dieser Personen haben. Folglich hat das Gericht einen Rechtsfehler begangen; der Gerichtshof sollte jedoch in der Sache entscheiden, da er über die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen verfügt.

207. Zweitens sollte die Untersuchung des Rechtsmittels der Kommission von Art. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgehen, der den Antragsteller, der Zugang zu öffentlichen Dokumenten der Gemeinschaftsorgane beantragt, von der Verpflichtung freistellt, Gründe für seinen Antrag anzugeben.

208. Drittens verpflichtet Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 die Kommission, wenn ein Antrag vorliegt, der eine tatsächliche und bestimmte Gefährdung der Privatsphäre darstellt, zur Prüfung im Einzelfall; es wird folglich der Mechanismus zum Schutz des Grundrechts auf Privatleben des Art. 8 Abs. 1 EMRK in Gang gesetzt.

209. Meiner Ansicht nach stellt die Offenlegung der Namen der Teilnehmer an dem Treffen im Oktober 1996 ebenfalls einen potenziellen Eingriff im Sinne der letztgenannten Bestimmung dar<sup>81</sup>.

210. Nach Bejahung des potenziellen Eingriffs ist sodann zu prüfen, ob er gemäß Art. 8 Abs. 2 EMRK, auf den ich zuvor Bezug genommen habe, gerechtfertigt ist<sup>82</sup>. Ich habe kaum Zweifel, dass die drei Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt sind.

211. So stellt die Verordnung Nr. 1049/2001 die erforderliche *Rechtsgrundlage* für den Antrag auf Verbreitung der Namen im vorliegenden Fall dar; die Rechtmäßigkeit des von der Bavarian Lager mit dem Antrag spezifisch verfolgten Ziels stellt seine Zulässigkeit auch nicht im Licht von Art. 8 Abs. 2 EMRK in Frage, denn das Unternehmen hatte durch seine Beschwerde das Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich veranlasst, und ihm war die Teilnahme an dem Treffen verweigert worden. Obwohl man nicht mit Sicherheit sagen kann, dass seine Ziele rechtmäßig waren, kann man nicht voraussetzen, dass sie rechtswidrig waren.

212. Dieselben Prinzipien, die die Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten leiten, erlauben es, die zweite Voraussetzung der Prüfung des Art. 8 Abs. 2 EMRK zu bejahen, denn nur wenige Dinge scheinen *in einer demokratischen Gesellschaft notwendiger* zu sein als die Transparenz und Bürgernähe von Entscheidungsprozessen.

213. Schließlich stellt die Verbreitung der Namen von vertretungshalber handelnden Teilnehmern an einem geschäftlichen Treffen einen wahrhaftig geringfügigen Eingriff in ihr Privatleben dar. Meiner Ansicht nach ist sie als Mittel zur Erreichung des verfolgten Ziels absolut *verhältnismäßig*, so dass die dritte Voraussetzung der Prüfung des Art. 8 Abs. 2 EMRK erfüllt ist.

81 — Vgl. oben, Nr. 153.

82 — Vgl. oben, Nr. 154.

214. Die logische Folge dieser Prüfung wäre somit gewesen, dass der Eingriff, um bei der Terminologie des Art. 8 Abs. 2 EMRK zu bleiben, gerechtfertigt und verhältnismäßig war, so dass die Kommission auch die Namen der Teilnehmer hätte offenlegen müssen, die der Übermittlung der Teilnehmerliste widersprochen hatten. Da sie nicht auf diese Weise vorgegangen war, ist ihre Entscheidung, mit der sie den vollständigen Zugang zu dem Sitzungsprotokoll verweigerte, aufzuheben.

215. Viertens gewönne, wenn der Antrag auf Zugang zu den Dokumenten in dieser Weise abschließend beschieden worden wäre, die Verarbeitung der Daten den Charakter der „Rechtmäßigkeit“ im Sinne des Art. 5 Buchst. b der Verordnung Nr. 45/2001, so dass es der Zustimmung des Dateninhabers gemäß Art. 18 Buchst. a der Verordnung nicht mehr bedürfte. Die Prüfung, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 verlangt, dass das Gemeinschaftsorgan die Offenlegung des vollständigen Dokuments verweigert, statt gemäß Art. 4 Abs. 6 eine zensierte Fassung auszugeben, durchbricht insoweit den geschlossenen Charakter der vom Gericht angestellten Überlegungen, wie von der Regierung des Vereinigten Königreichs zutreffend kritisiert worden ist.

216. Jedenfalls hat die Kommission, selbst wenn man sich auf das Widerspruchsrecht der Betroffenen nach Art. 18 der Verordnung Nr. 45/2001 stützen wollte, weil man Art. 5 der Verordnung für nicht anwendbar

hält, dem Gericht keine Beweise dafür vorgelegt, dass die Dateninhaber, wie in Art. 18 Buchst. a vorgesehen, „zwingende, schutzwürdige, sich aus ihrer besonderen Situation ergebende Gründe“ geltend gemacht haben. Aus einer Frage, die ich den Vertretern der Kommission in der mündlichen Verhandlung gestellt habe, ziehe ich den Schluss, dass das Organ nicht einmal versucht hatte, von den Inhabern der personenbezogenen Daten die Angabe von Gründen für ihren Widerspruch zu verlangen.

217. Das Widerspruchsrecht in Art. 18 der Verordnung Nr. 45/2001 und damit der Schutz der Daten ist nicht als absolutes Recht ausgestaltet, sondern seine Ausübung verlangt eine Begründung, die die Ablehnung der Verarbeitung rechtfertigt. In diesem Sinne impliziert der bloße Widerspruch nicht, dass das Gemeinschaftsorgan ohne Weiteres den Widerspruch des Inhabers akzeptieren müsste; in Wirklichkeit hat es die von dem Inhaber für seinen Widerspruch vorgebrachten Gründe und das Interesse an der Veröffentlichung abhängig vom Kontext gegeneinander abzuwägen<sup>83</sup>. Angesichts des Fehlens jeglichen Grundes hatte die Kommission gemäß Art. 18 *nichts im Verhältnis zu dem öffentlichen Interesse an der Transparenz und dem weitest möglichen Zugang zu den Dokumenten abzuwägen*, so dass sie sich für die Offenlegung hätte entscheiden müssen.

218. Demnach komme ich zu dem Schluss, dass angesichts des Sachverhalts die

83 — Zur Richtlinie 95/46 vgl. Ehmann, E./Helfrich, M., a. a. O., S. 211-212. Die Anmerkung erscheint mir ohne Weiteres auf die Verordnung Nr. 45/2001 übertragbar. Vgl. auch die oben in Fn. 37 angeführte Rechtsprechung.

Kommission keine andere Wahl hatte, als das vollständige Dokument weiterzugeben. Deshalb konnte das Gericht nichts anderes tun, als die Entscheidung, mit der die Weitergabe der Namen der Teilnehmer an dem Treffen im Oktober 1996 einschließlich derjenigen, die dem widersprochen hatten, verweigert wurde, für nichtig zu erklären.

219. Letztendlich basiert das angefochtene Urteil auf einem rechtsfehlerhaften Gedankengang. Berücksichtigt man jedoch die in Nr. 187 dieser Schlussanträge angeführte Rechtsprechung, ist das Rechtsmittel zurückzuweisen.

### VIII — Kosten

220. Mit ihrem Rechtsmittel ficht die Kommission auch an, dass das Gericht sie zur Tragung der Kosten verurteilt hat, da sie der Ansicht ist, dass das Gericht in der Rechtssache T-194/04 lediglich einer der in der Nichtigkeitklage der Bavarian Lager geltend gemachten Rügen stattgegeben und die übrigen drei Rügen für unzulässig erklärt habe. Darüber hinaus vertritt sie die Auffassung, ihre Rechtsposition in dem Rechtsstreit habe auf einer vernünftigen Auslegung der geltenden Bestimmungen basiert.

221. Die Kommission ist der Ansicht, dass ihr, selbst wenn sie in diesem Rechtsmittelverfahren unterliegt, nur die Hälfte der

Kosten, die der Bavarian Lager in der ersten Instanz entstanden sind, auferlegt werden dürften.

222. Ich stimme dem nicht zu.

223. Hinsichtlich der Kosten im ersten Rechtszug ist zu bemerken, dass die Kommission den Rechtsstreit, in dem über die wesentliche Frage in dieser Rechtssache entschieden wurde, verloren hat. Folglich glaube ich angesichts der allgemeinen Regel des Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts, wonach derjenige die Kosten zu tragen hat, der im Prozess unterliegt, sofern die andere Partei dies beantragt hat, nicht, dass es die geltend gemachten Gründe erlauben, von diesem Kriterium abzuweichen.

224. Andererseits wird, da die Kommission die noch verbliebenen Namen offengelegt hat, um dem angefochtenen Urteil nachzukommen, mit dem Rechtsmittel ein öffentliches Interesse verfolgt, d. h., es geht um die Klärung der Grundsatzfrage der Auslegung der Verordnungen Nr. 45/2001 und Nr. 1049/2001 und nicht um Abänderung der ohnehin unumkehrbaren Entscheidung in der Sache. Folglich stellt das Rechtsmittel *de facto* ein Rechtsmittel mit einer neuen Frage dar, die allerdings für die Kommission von einem Interesse, einer Relevanz und einer Bedeutung ist, die einzigartig sind, während den Gründen, die die Bavarian Lager zur Anfechtung veranlasst hatten, bereits Rechnung getragen worden ist.

225. Dementsprechend schlage ich dem Gerichtshof vor, die Verurteilung in die Kosten

in der Rechtssache T-194/04 aufrechtzuerhalten und der Kommission die Kosten des Rechtsmittels aufzuerlegen. Die Verurteilung in die Kosten hat gemäß Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung dem Ausgang des Verfahrens beim Gerichtshof zu entsprechen, und

meiner Ansicht nach ist das Rechtsmittel zurückzuweisen. Aus den dargelegten Gründen bin ich der Auffassung, dass meinem Vorschlag hinsichtlich der Kosten selbst dann zu folgen ist, wenn der Gerichtshof zugunsten der Kommission entscheidet.

## IX — Ergebnis

226. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Rechtsmittel der Europäischen Kommission gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 8. November 2007 in der Rechtssache T-194/09, Bavarian Lager/Kommission, wird zurückgewiesen.
2. Die Europäische Kommission trägt die Kosten, die der Bavarian Lager im Rechtsmittelverfahren und vor dem Gericht erster Instanz entstanden sind.
3. Der Europäische Datenschutzbeauftragte trägt seine eigenen Kosten.
4. Das Königreich Dänemark, die Republik Finnland, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, das Königreich Schweden und der Rat tragen jeweils ihre eigenen Kosten.