



Ausarbeitung

Zugang zu Dokumenten der Europäischen Kommission

Klage der New York Times und Urteile des Gerichts der Europäischen Union vom 17. Juli 2024

Zugang zu Dokumenten der Europäischen Kommission

Klage der New York Times und Urteile des Gerichts der Europäischen Union vom 17. Juli 2024

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 043/24
Abschluss der Arbeit: 25. September 2024
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Umfang der Begutachtung	4
2.	Einordnung und Kontext: Urteile des EuG	4
2.1.	Hintergrund und Inhalt der Urteile des EuG	4
2.1.1.	Schwärzung von Definitionen	5
2.1.2.	Verweigerung des Zugangs zu einzelnen Vertragsbestimmungen	6
2.1.3.	Erklärungen über das Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts	7
2.2.	Reaktion der Kommission auf das Urteil	7
2.3.	Ausblick	8
3.	Klage der New York Times	8

1. Fragestellung und Umfang der Begutachtung

Der Fachbereich Europa wurde um Darstellung des Verfahrensstands bezüglich einer Klage der New York Times gegen die Europäische Kommission (Kommission) gebeten.¹ Die betreffende Klage wendet sich gegen die Ablehnung der Veröffentlichung von Textnachrichten durch die Kommission, welche zwischen der Kommissionspräsidentin von der Leyen und dem Pharmaunternehmen Pfizer im Zusammenhang mit der Beschaffung von Impfstoffen gegen Covid-19 in den Jahren 2021 und 2022 ausgetauscht worden sein sollen.²

Dieser Rechtsstreit steht im Zusammenhang mit weiteren Verfahren betreffend den Zugang zu Vertragsdokumenten der Kommission, welche den Kauf von Impfstoffen gegen Covid-19 zum Gegenstand haben. Hierzu hat das Gericht der Europäischen Union (EuG) am 17. Juli 2024 zwei Urteile in den Rechtssachen T-689/21 – Auken u. a./Kommission³ sowie T-761/21 – Courtois u. a./Kommission⁴ verkündet.

Da sich diese Urteile umfassend mit unionalen Zugangsansprüchen in Bezug auf Kommissionsdokumente auseinandersetzen, wird nachfolgend zur Verdeutlichung des Kontextes und zur inhaltlichen Einordnung zunächst eine Zusammenfassung dieser Urteile vorgenommen (dazu Ziff. 2.) und anschließend der Sachstand hinsichtlich der Klage der New York Times dargestellt (dazu Ziff. 3.). Die Ausarbeitung nimmt – entsprechend der Beauftragung – keine juristische Einordnung der Urteile bzw. der Klage vor, sondern beschränkt sich auf eine Zusammenfassung des Inhalts und des bisherigen Verfahrensgangs.

2. Einordnung und Kontext: Urteile des EuG

Die beiden o. g. Urteile betreffen im Wesentlichen die gleichen Sach- und Rechtsfragen, sodass nachfolgend eine einheitliche Darstellung vorgenommen wird. Es werden insoweit zunächst der Gegenstand und Inhalt der betreffenden Urteile aufgezeigt (dazu Ziff. 2.1.) und sodann die Reaktion der Kommission auf das Urteil dargestellt (dazu Ziff. 2.2.).

2.1. Hintergrund und Inhalt der Urteile des EuG

Die in Rede stehenden Urteile betreffen Zugangsverlangen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments (EP) sowie Privatpersonen bezüglich der im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie zwischen der Kommission und verschiedenen Impfstoffanbietern geschlossenen Verträge über Impfstoffe und damit zusammenhängender Dokumente. Die betreffenden Abreden, bei de-

1 Klage v. 25. Januar 2023, Rs. T-36/23 – Stevi und The New York Times/Kommission.

2 Beschluss des Präsidenten der 9. Kammer des EuG v. 5. Oktober, Rs. T-36/23, Streitbeitritt Taini u. a., Rn. 1 f.

3 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, in englischer Sprache abrufbar unter <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=288381&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=8636543>.

4 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, in französischer Sprache abrufbar unter <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=288382&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1>.

nen es sich im Wesentlichen um Kauf- und entsprechende Vorverträge handelt, hatte die Kommission im Rahmen der „EU-Strategie für COVID-19-Impfstoffe“⁵ 2020 und 2021 mit verschiedenen Pharmaunternehmen geschlossen.⁶ Im Januar (Rs. T-689/21) bzw. Mai 2021 (Rs. T-761/21) hatten Mitglieder des EP und Privatpersonen auf Grundlage des Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001⁷ die Kommission um umfassenden Zugang zu diesen Verträgen, um Offenlegung der Identität derjenigen EU-Vertreter, die an den Vertragsverhandlungen teilgenommen hatten, sowie der jeweiligen Erklärungen über das Nichtvorhandensein von Interessenkonflikten ersucht.⁸ Im weiteren Verlauf hatte die Kommission per Beschluss jeweils lediglich partiellen Zugang zu entsprechenden Dokumenten gewährt⁹ und zur Begründung auf die in der VO 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmeregelungen zum Schutz des Privatlebens und der Integrität des Einzelnen sowie zum Schutz der geschäftlichen Interessen der Unternehmen abgestellt.¹⁰ Gegen diese Beschlüsse richten sich die den Rs. T-689/21 und T-761/21 zugrunde liegenden Nichtigkeitsklagen.¹¹

In seinen Urteilen gibt das EuG beiden Klagen teilweise statt und erklärt die Entscheidungen der Kommission für nichtig, soweit sie fehlerhaft sind. Dies betrifft zum einen die Schwärzung bestimmter Definitionen (dazu Ziff. 2.1.1.), die Verweigerung des Zugangs zu Bestimmungen über Haftung und Entschädigung und zu Bestimmungen über Schenkungen und Weiterverkäufe (dazu Ziff. 2.1.2.) sowie die Offenlegung der Erklärungen über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten (dazu Ziff. 2.1.3.).

2.1.1. Schwärzung von Definitionen

Hinsichtlich der Schwärzung der Definitionen der Begriffe „vorsätzliches Fehlverhalten“ (wilful misconduct) und „alle zumutbaren Anstrengungen“ (best reasonable efforts) in den betreffenden Dokumenten nimmt das EuG sowohl einen Begründungsmangel als auch einen Verstoß gegen die Gewährleistungen von Art. 11 Abs. 1 und Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) an. Der Begründungsmangel folge daraus, dass es die Begründung der angefochtenen Entscheidung den Klägern nicht ermögliche, nachzuvollziehen, welche Gründe zu den

5 Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Investitionsbank v. 17. Juni 2020 - EU-Strategie für COVID-19-Impfstoffe, KOM(2020) 245 endg.

6 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 2 ff.

7 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 v. 31. Mai 2001, S. 43, nachfolgend VO 1049/2001.

8 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 5; EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 6 f.

9 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 11; EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 14.

10 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 13; EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 16.

11 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 14; EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 18; Bei den Klagen handelt es sich um Nichtigkeitsklagen gem. Art. 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Schwärzungen geführt hätten. Somit seien auch die Gerichte der Europäischen Union nicht in der Lage, die Rechtmäßigkeit dieser Schwärzungen im Lichte der unionsgerichtlichen Rechtsprechung zu überprüfen.¹² Der Verstoß gegen Art. 11. Abs. 1 GRCh und Art. 42 GRCh folge diesbezüglich aus denselben Erwägungen.¹³

2.1.2. Verweigerung des Zugangs zu einzelnen Vertragsbestimmungen

Nach Auffassung des EuG sei darüber hinaus die Verweigerung des Zugangs zu Vertragsbestimmungen über die Haftung und Entschädigung der Unternehmen sowie über die Schenkung und den Weiterverkauf von Impfstoffen – welche die Kommission auf den Schutz der geschäftlichen Interessen der Pharmaunternehmen i. S. d. Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der VO 1049/2001 gestützt hatte – fehlerhaft gewesen.

So sei die Verweigerung des Zugangs zu den Vertragsbestimmungen über Haftung und Entschädigung von Pharmaunternehmen insbesondere nicht durch den Schutz der geschäftlichen Interessen der Pharmaunternehmen i. S. d. Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der VO 1049/2001 gerechtfertigt gewesen.¹⁴ Das Interesse eines Unternehmens daran, Schadensersatzklagen aufgrund fehlerhafter Produkte zu vermeiden, könne grundsätzlich kein schutzwürdiges wirtschaftliches Interesse darstellen.¹⁵ Zudem sei nicht ersichtlich, inwieweit eine Offenlegung der betreffenden Vertragsbestandteile überhaupt zu Klagen gegen die Unternehmen hätten führen können.¹⁶ Auch hätte eine Offenlegung keinen Wettbewerbsvorteil für konkurrierende Unternehmen erzeugt, da die Vereinbarungen allgemein bekannt gewesen seien¹⁷ und die Verträge mit allen beteiligten Unternehmen vergleichbare Klauseln aufgewiesen hätten.¹⁸ Schließlich sei auch keine Rufschädigung durch Kenntnis der genauen Haftungsgrenzen zu befürchten gewesen.¹⁹

Auch die weitgehende Unkenntlichmachung der Bestimmungen über Spenden und Weiterverkäufe von Impfstoffen in den betreffenden Verträgen sei nach Auffassung des EuG fehlerhaft gewesen, da die Kommission diese in der angegriffenen Entscheidung nicht hinreichend begründet

12 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 45.

13 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 238.

14 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 122 ff.; EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 149 ff.

15 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 159. EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 162.

16 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 160; EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 163.

17 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 163, EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 166.

18 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 166; EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 167 f.

19 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 167 ff.; EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 170 ff.

habe.²⁰ Die vorgenommene Begründung sei zu allgemein gehalten und könne sich auf fast alle Bestimmungen der streitigen Verträge beziehen.²¹ Insoweit habe die Kommission nicht hinreichend dargelegt, inwiefern der Zugang zu den betreffenden Bestimmungen die kommerziellen Interessen der Unternehmen i. S. d. Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der VO 1049/2001 konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte.²²

2.1.3. Erklärungen über das Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts

Nach Ansicht des EuG war zudem das Zurverfügungstellen einer bloß anonymisierten Fassung der von den Mitgliedern des gemeinsamen Verhandlungsteams abgegebenen Erklärungen über das Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts rechtsfehlerhaft.²³ Diesbezüglich hatte die Kommission auf den Schutz der Privatsphäre und die Integrität des Einzelnen gem. Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der VO 1049/2001 abgestellt. Nach Auffassung des EuG sei den Klägern der Nachweis der Notwendigkeit der Offenlegung dieser Informationen gelungen.²⁴ Der Rekurs der Kommission auf den Schutz der Privatsphäre und die Integrität des Einzelnen stehe einer Zugänglichmachung indes nicht entgegen. Diese habe nicht alle maßgeblichen Umstände ausreichend berücksichtigt, um eine ordnungsgemäße Interessenabwägung im Zusammenhang mit dem Nichtvorliegen eines Interessenkonflikts und der Gefahr einer Beeinträchtigung der Privatsphäre der betroffenen Personen vorzunehmen.²⁵

2.2. Reaktion der Kommission auf das Urteil

Die Kommission hat in ihrer Pressemitteilung vom 17. Juli 2024 angegeben,²⁶ die Urteile des Gerichts in den beiden Rechtssachen zur Kenntnis genommen zu haben. Sie werde die Urteile und ihre Auswirkungen sorgfältig prüfen. Das EuG sei der Kommission hinsichtlich der Mehrheit der Anträge gefolgt und erkenne insbesondere an, dass der Schutz der geschäftlichen Interessen einen Großteil der Klauseln der Verträge umfasse. Zudem habe das EuG bestätigt, dass die Kommission berechtigt gewesen sei, nur einen teilweisen Zugang zu gewähren und es habe der Klage in zwei Punkten nur teilweise stattgegeben. Im Allgemeinen gewähre die Kommission der Öffentlichkeit im Einklang mit den Grundsätzen der Offenheit und Transparenz einen möglichst umfangreichen Zugang zu Dokumenten. In diesen Fällen habe sie indes ein schwieriges Gleichgewicht finden müssen zwischen dem Recht der Öffentlichkeit, einschließlich der EP-Mitglieder, auf Information und den rechtlichen Anforderungen, die sich aus den COVID-19-Verträgen selbst

20 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 183.

21 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 185.

22 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-689/21 – Auken u. a./Kommission, Rn. 186.

23 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 48 ff.

24 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 65 ff., Rn. 85.

25 EuG, Urteil v. 17. Juli 2024, Rs. T-761/21 – Courtois u. a./Kommission, Rn. 65 ff., Rn. 85.

26 Die nachfolgenden Ausführungen sind Gegenstand der Stellungnahme der Kommission v. 17. Juli 2024, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_24_3866.

ergäben und die zu Schadenersatzansprüchen auf Kosten der Steuerzahler führen könnten. Schließlich kündigte die Kommission an, dass sie sich rechtliche Optionen²⁷ vorbehalte.

2.3. Ausblick

Die Urteile sind zum Begutachtungszeitpunkt noch nicht rechtskräftig. Gegen die Entscheidungen des EuG – also auch gegen Nichtigkeitsurteile i. S. d. Art. 256 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 263 AEUV – kann nach Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV i. V. m. Art. 56 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs²⁸ Rechtsmittel beim EuGH eingelegt werden. Die Rechtsmittelfrist beträgt dabei grundsätzlich zwei Monate (Art. 56 Abs. 1 Hs. 2 der Satzung) zuzüglich einer pauschalen Entfernungsfrist von zehn Tagen (Art. 51 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs). Die Frist beginnt mit der Zustellung der angefochtenen Entscheidung. Es liegen zum Zeitpunkt der Bearbeitung – soweit ersichtlich – noch keine Informationen darüber vor, ob die Klägerseite oder die Kommission von ihrem jeweiligen Rechtsmittel Gebrauch gemacht haben oder Gebrauch machen werden.

3. Klage der New York Times

Die Klage der New York Times hat ebenso wie die o. g. Rechtssachen ein Auskunftsverlangen nach Art. 2 der VO 1049/2001 zum Gegenstand. Sie bezieht sich auf Textnachrichten, die die Kommissionspräsidentin von der Leyen während der Pandemie mit dem Vorstand des Pharmaunternehmens Pfizer ausgetauscht haben soll.²⁹ Die Klage richtet sich gegen den ablehnenden Bescheid³⁰ der Kommission und stützt sich dabei auf drei Gesichtspunkte: Erstens seien Art. 3 Abs. 1 der VO 1049/2001 und Art. 11 GRCh dadurch verletzt worden, dass die Kommission die Auffassung vertreten habe, dass nicht registrierte Textnachrichten nicht als Dokumente im Sinne der VO 1049/2001 einzustufen seien und/oder die Kommission Art. 3 Buchst. a VO 1049/2001 nicht auf die angeforderten Informationen angewandt habe.³¹ Zweitens habe die Kommission Art. 2 Abs. 3 der VO 1049/2001 missachtet, indem sie die Auffassung vertreten habe, dass nicht registrierte Textnachrichten nicht als Dokumente der Kommission im Sinne der VO 1049/2001 einzustufen seien, und/oder indem sie Art. 2 Abs. 3 VO 1049/2001 dahin ausgelegt habe, dass sich die angeforderten Informationen nicht im Besitz der Kommission befunden hätten.³² Drittens habe die Kommission in der angefochtenen Entscheidung ohne Angabe von Gründen entschieden, dass die angeforderten Informationen nicht existierten, wodurch sie der Präsidentin der Kommission ohne Grundlage widersprochen habe, was einen Verstoß gegen den Grundsatz der guten Verwaltung und gegen die Begründungspflicht darstelle.³³

27 S. dazu unten, Ziff. 3.

28 Protokoll (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, ABl. C 202 v. 7. Juni 2016, S. 210.

29 Beschluss des Präsidenten der 9. Kammer des EuG v. 5. Oktober 2023, Rs. T-36/23, Rn. 1.

30 Zweitbescheid C(2022) 8371 final der Kommission vom 15. November 2022.

31 Klage v. 25. Januar 2023, Rs. T-36/23 – Stevi und The New York Times/Kommission.

32 Klage v. 25. Januar 2023, Rs. T-36/23 – Stevi und The New York Times/Kommission.

33 Klage v. 25. Januar 2023, Rs. T-36/23 – Stevi und The New York Times/Kommission.

Nach Einreichung der Klage am 25. Januar 2023 hat das EuG im Oktober 2023 zwei Beschlüsse erlassen, mit denen es die Anträge verschiedener Personen(gruppen), dem Rechtsstreit gem. Art. 40 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs beizutreten, zurückwies.³⁴ Zur Begründung führte das Gericht jeweils aus, die Antragsteller hätten das nach Art. 40 Abs. 2 der Satzung erforderliche berechnete Interesse am Ausgang des Rechtsstreits nicht nachweisen können.

Ein Urteil ist in dieser Rechtssache bislang noch nicht ergangen, die Klage ist weiterhin anhängig. Es liegen – soweit ersichtlich – keine Informationen darüber vor, wann mit einer Entscheidung zu rechnen ist. Ein (rechtskräftiger) Verfahrensabschluss dürfte zeitnah nicht zu erwarten sein, da das zu erlassende Urteil nach Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV i. V. m. Art. 56 Abs. 1 der Satzung anfechtbar sein wird und sodann der EuGH zur Entscheidung über den Rechtsstreit berufen wäre.³⁵

Fachbereich Europa

34 Beschluss des Präsidenten der 9. Kammer des EuG v. 5. Oktober, Rs. T-36/23, Streitbeitritt Taini u. a.; Beschluss des Präsidenten der 9. Kammer des EuG v. 5. Oktober, Rs. T-36/23, Streitbeitritt BonSens.org.

35 Insofern wird auf die Ausführungen unter Ziff. 2.3. verwiesen.