



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 12. Dezember 2013¹

Verbundene Rechtssachen C-141/12 und C-372/12

**Y. S.
gegen
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
(Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank Middelburg [Niederlande])
und
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel
gegen
M. und S.**

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Niederlande])

„Personenbezogene Daten und Verarbeitung — Rechtliche Analyse“

1. Y. S., M. und S. sind Drittstaatsangehörige, die rechtmäßigen Aufenthalt in den Niederlanden beantragt haben. Der Antrag von Y. S. wurde abgelehnt. Die Anträge von M. und S. wurden bewilligt. Alle berufen sich auf das Unionsrecht, um Zugang zu einem Dokument (im Folgenden: Entwurfsschrift)² zu erhalten, das jeweils von einem Bediensteten der betreffenden Behörde erstellt wurde und eine rechtliche Analyse in Form einer internen Empfehlung dazu enthält, ob der Aufenthaltstitel zu gewähren ist. Sie machen geltend, dass es sich bei der rechtlichen Analyse um personenbezogene Daten handele und sie somit nach dem Unionsrecht einen Anspruch auf Zugang zu der Entwurfsschrift hätten.

Unionsrecht

AEUV

2. Nach Art. 16 Abs. 1 AEUV hat „[j]ede Person ... das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten“.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union

3. Art. 8 („Schutz personenbezogener Daten“) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) bestimmt:

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

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Vgl. unten, Nr. 17.

(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.

(3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.“

4. Art. 41 betrifft das „Recht auf eine gute Verwaltung“:

„(1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

(2) Dieses Recht umfasst insbesondere

...

b) das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses,

c) die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.

...“

5. Nach Art. 47 Abs. 1 hat „[j]ede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, ... das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen“.

6. Art. 51 Abs. 1 bestimmt: „Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. ...“

Richtlinie 95/46

7. Nach Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 95/46³ gewährleisten „[d]ie Mitgliedstaaten ... den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten und insbesondere den Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten“⁴.

8. Art. 2 Buchst. a definiert „personenbezogene Daten“ als „alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person („betroffene Person“)⁵ und als „bestimmbar“ eine Person, „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“.

3 — 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) in der in bestimmten Punkten durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 (ABl. L 284, S. 1) geänderten Fassung. Gesonderte Bestimmungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen finden sich im Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (ABl. L 350, S. 60). An einer neuen Datenschutz-Grundverordnung wird derzeit gearbeitet (siehe KOM[2012] 11 endgültig).

4 — Vgl. auch den zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie 95/46.

5 — Diese Definition ist offenbar der fast gleichlautenden Definition in Art. 2 Buchst. a des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (ETS Nr. 108) entnommen, der alle Mitgliedstaaten als Vertragsstaaten angehören.

9. Die „Verarbeitung personenbezogener Daten“ oder einfach „Verarbeitung“ ist in Art. 2 Buchst. b definiert als „jede[r] mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführt[e] Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Speichern, die Organisation, die Aufbewahrung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Benutzung, die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung, die Kombination oder die Verknüpfung sowie das Sperren, Löschen oder Vernichten“. Nach Art. 2 Buchst. c ist eine „Datei mit personenbezogenen Daten“ oder „Datei“ „jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, gleichgültig ob diese Sammlung zentral, dezentralisiert oder nach funktionalen oder geografischen Gesichtspunkten aufgeteilt geführt wird“.

10. Nach Art. 3 Abs. 1 gilt die Richtlinie 95/46 zum einen „für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten“ und zum anderen „für die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen“. ⁶ Art. 3 Abs. 2 nimmt bestimmte Arten der Verarbeitung vom Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46 aus, und in Art. 7 sind die Kriterien genannt, nach denen sich bestimmt, ob die Mitgliedstaaten personenbezogene Daten verarbeiten dürfen oder nicht.

11. Art. 12 über das „Auskunftsrecht“ bestimmt⁷:

„Die Mitgliedstaaten garantieren jeder betroffenen Person das Recht, vom für die Verarbeitung Verantwortlichen Folgendes zu erhalten:

- a) frei und ungehindert in angemessenen Abständen ohne unzumutbare Verzögerung oder übermäßige Kosten
 - die Bestätigung, dass es Verarbeitungen sie betreffender Daten gibt oder nicht gibt, sowie zumindest Informationen über die Zweckbestimmungen dieser Verarbeitungen, die Kategorien der Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, und die Empfänger oder Kategorien der Empfänger, an die die Daten übermittelt werden;
 - eine Mitteilung in verständlicher Form über die Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, sowie die verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten;
 - Auskunft über den logischen Aufbau der automatisierten Verarbeitung der sie betreffenden Daten, zumindest im Fall automatisierter Entscheidungen im Sinne von Artikel 15 Absatz 1;
- b) je nach Fall die Berichtigung, Löschung oder Sperrung von Daten, deren Verarbeitung nicht den Bestimmungen dieser Richtlinie entspricht, insbesondere wenn diese Daten unvollständig oder unrichtig sind;
- c) die Gewähr, dass jede Berichtigung, Löschung oder Sperrung, die entsprechend Buchstabe b) durchgeführt wurde, den Dritten, denen die Daten übermittelt wurden, mitgeteilt wird, sofern sich dies nicht als unmöglich erweist oder kein unverhältnismäßiger Aufwand damit verbunden ist.“

6 — Vgl. auch den 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 95/46.

7 — Vgl. auch den 41. Erwägungsgrund der Richtlinie 95/46.

12. Ausnahmen und Einschränkungen u. a. des Auskunftsrechts werden in Art. 13 Abs. 1 beschrieben⁸:

„Die Mitgliedstaaten können Rechtsvorschriften erlassen, die die Pflichten und Rechte gemäß Artikel 6 Absatz 1, Artikel 10, Artikel 11 Absatz 1, Artikel 12 und Artikel 21 beschränken, sofern eine solche Beschränkung notwendig ist für

...

d) die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder Verstößen gegen die berufsständischen Regeln bei reglementierten Berufen;

...

f) Kontroll-, Überwachungs- und Ordnungsfunktionen, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt für die unter den Buchstaben c), d) und e) genannten Zwecke verbunden sind;

g) den Schutz der betroffenen Person und der Rechte und Freiheiten anderer Personen.“

Sonstige Rechtsakte der Union

13. Die Verordnung Nr. 45/2001⁹ betrifft den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Unionsorgane. Sie definiert „personenbezogene Daten“ und die „Verarbeitung personenbezogener Daten“ im Wesentlichen wortgleich mit der Richtlinie 95/46¹⁰. Sie sieht ebenfalls ein Auskunftsrecht vor, das sich insbesondere auf eine in verständlicher Form abgefasste Mitteilung über die Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, sowie alle verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten bezieht¹¹.

14. Die Rechtsakte der Union, die Zugang zu Dokumenten gewähren, wie die Verordnung Nr. 1049/2001¹² und der Beschluss über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Gerichtshofs¹³, enthalten Ausnahmen zum Schutz „der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der [Union] über den Schutz personenbezogener Daten“¹⁴, und sehen eine Grundlage für die Verweigerung des Zugangs vor, wenn dies den Schutz von „Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung“ beeinträchtigen würde¹⁵.

8 — Vgl. auch den 42. Erwägungsgrund der Richtlinie 95/46.

9 — 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. L 8, S. 1).

10 — Siehe Art. 2 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 45/2001.

11 — Siehe Art. 13 Buchst. c der Verordnung Nr. 45/2001.

12 — 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).

13 — Beschluss des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 11. Dezember 2012 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die vom Gerichtshof der Europäischen Union in Wahrnehmung seiner Verwaltungsaufgaben verwahrt werden (ABl. 2013, C 38, S. 2).

14 — Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001; Art. 3 Abs. 1 Buchst. b des Beschlusses des Gerichtshofs.

15 — Art. 4 Abs. 2, zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001; Art. 3 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses des Gerichtshofs.

Niederländisches Recht und Verfahren

15. Das *Wet bescherming persoonsgegevens* (Gesetz über den Schutz personenbezogener Daten, im Folgenden: Wbp) definiert personenbezogene Daten¹⁶, seinen Anwendungsbereich¹⁷ und das Auskunftsrecht¹⁸ ähnlich wie die Richtlinie 95/46. Die Antragsteller stützen darauf ihr Begehren, Zugang zu der jeweiligen Entwurfsschrift zu erhalten, die bei der Entscheidung über ihren Antrag auf eine befristete Aufenthaltserlaubnis nach dem *Vreemdelingenwet* (Ausländergesetz) von 2000 verwendet wurde.

16. Ein solcher Antrag, der beim Immigratie- en Naturalisatiedienst (Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde) gestellt wird, wird zunächst von einem Fallbearbeiter geprüft, der einen Entscheidungsentwurf und ein weiteres Dokument, die „Entwurfsschrift“¹⁹, fertigt, in der u. a. die rechtliche Analyse dargelegt wird, die dem Entscheidungsentwurf zugrunde liegt. Ist der Fallbearbeiter nicht zur Unterzeichnung des Entscheidungsentwurfs befugt, leitet er ihn zusammen mit der Entwurfsschrift zur Prüfung an einen *Resumptor* (leitender Fallbearbeiter) weiter. Dieser leitende Fallbearbeiter kann die rechtliche Analyse in der Entwurfsschrift bestätigen oder verwerfen. Unabhängig davon, ob der Fallbearbeiter für die Unterzeichnung der Entscheidung zuständig ist, ist die Entwurfsschrift jedoch nicht Teil der endgültigen Entscheidung über den Aufenthalt.

17. Eine Entwurfsschrift enthält typischerweise: Name, Telefon- und Zimmernummer des Fallbearbeiters, Kästchen für die Initialen und den/die Namen des/der leitenden Fallbearbeiter(s), Name, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit, Religion und Sprache des Antragstellers, Angaben zum Verfahrensverlauf, Angaben über vom Antragsteller abgegebene Erklärungen und vorgelegte Unterlagen, die anwendbaren rechtlichen Bestimmungen und eine Beurteilung der relevanten Angaben im Licht des anwendbaren Rechts (im Folgenden: rechtliche Analyse). Dem Raad van State zufolge kann der Umfang der rechtlichen Analyse von wenigen Sätzen bis zu wenigen Seiten reichen. Die niederländische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass es für die Erstellung einer Entwurfsschrift keine Vorlage gebe. Bei ausführlichen rechtlichen Analysen kann die Entwurfsschrift Feststellungen zur Beurteilung der Glaubhaftigkeit der abgegebenen Erklärungen, zur Begründung eines bestehenden (oder nicht bestehenden) Anspruchs des Antragstellers auf eine Aufenthaltserlaubnis und der/den Grundlage(n) hierfür enthalten. Bei einer kürzeren Analyse kann es auch sein, dass die Entwurfsschrift nur die anwendbare Verwaltungspraxis enthält.

18. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C-372/12 geht ferner hervor, dass der Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (Minister für Einwanderung, Integration und Asyl, im Folgenden: Minister) erklärt hat, dass Entwurfsschriften Bestandteil der die Antragsteller betreffenden Akten seien, die nach einer „V-Nummer“ geordnet seien, die jedem Antragsteller zugeteilt werde. Ohne diese Nummer könne eine Akte nicht eingesehen oder herausgesucht werden.

19. Bis zum 14. Juli 2009 war es Praxis, die Entwurfsschrift (einschließlich der rechtlichen Analyse) auf Antrag zugänglich zu machen. Entsprechende Anträge wurden zahlreich gestellt. Dem Minister zufolge führte diese Praxis zu einer erheblichen Arbeitsbelastung und häufig zu fehlerhaften Auslegungen der rechtlichen Analysen. Eine weitere Folge war, dass die rechtliche Analyse in einzelnen Fällen nicht mehr oder nur noch in geringerem Umfang in die Entwurfsschrift aufgenommen wurde. Mit der IND-Arbeitsanweisung 2009/11 wurde die genannte Praxis aufgegeben, und Entwurfsschriften (einschließlich der rechtlichen Analyse) wurden fortan nicht mehr zugänglich gemacht.

16 — Art. 1 Buchst. a Wbp.

17 — Art. 2 Abs. 1 Wbp.

18 — Art. 35 Wbp.

19 — Beispiele für Entwurfsschriften sind dem Gerichtshof im Verlauf des schriftlichen Verfahrens in der Rechtssache C-141/12 vorgelegt worden.

Sachverhalt, Fragen und Verfahren

Rechtssache C-141/12, Y. S.

20. Mit Entscheidung vom 9. Juni 2009 lehnte der Minister den Antrag von Y. S. auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis „asiel“ ab. Diese Entscheidung wurde zurückgenommen, der Antrag wurde jedoch sodann am 6. Juli 2010 erneut abgelehnt. Der Antrag von Y. S. auf Zugang zu der für die Entscheidung vom 6. Juli 2010 erstellten Entwurfsschrift wurde mit Entscheidung vom 24. September 2010 mit der Begründung abgelehnt, dass die Entwurfsschrift außer personenbezogenen Daten eine rechtliche Analyse enthalte. In dieser Entscheidung stellte der Minister, soweit notwendig, eine Übersicht der in der Entwurfsschrift enthaltenen Daten, der Herkunft dieser Daten und der Stellen, die Zugang zu diesen Daten hatten, zur Verfügung.

21. Der von Y. S. eingelegte Widerspruch gegen die Entscheidung vom 24. September 2010 wurde mit Entscheidung vom 22. März 2011 als unbegründet zurückgewiesen. Y. S. erhob gegen die letztgenannte Entscheidung Klage bei dem vorlegenden Gericht, das die folgenden Fragen vorgelegt hat:

1. Handelt es sich bei den Daten, die in der Entwurfsschrift über die betroffene Person wiedergegeben sind und sich auf diese Person beziehen, um personenbezogene Daten im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 95/46?
2. Gehört die in die Entwurfsschrift aufgenommene rechtliche Analyse zu den personenbezogenen Daten im Sinne der vorgenannten Vorschrift?
3. Hat, falls der Gerichtshof bestätigt, dass es sich bei den zuvor umschriebenen Daten um personenbezogene Daten handelt, der Verarbeiter bzw. die Behörde nach Art. 12 der Richtlinie 95/46 und Art. 8 Abs. 2 der Charta auch Auskunft über diese personenbezogenen Daten zu erteilen?
4. Kann sich die betroffene Person in diesem Rahmen auch unmittelbar auf Art. 41 Abs. 2 Buchst. b der Charta berufen, und, falls ja, ist der darin enthaltene Satzteil „unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit [der Beschlussfassung]“ dahin auszulegen, dass das Recht auf Zugang zur Entwurfsschrift aus diesem Grund versagt werden kann?
5. Hat der Verarbeiter bzw. die Behörde, wenn die betroffene Person einen Antrag auf Zugang zur Entwurfsschrift stellt, eine Kopie dieses Dokuments zur Verfügung zu stellen, um dem Auskunftsanspruch Genüge zu tun?

Rechtssache C-372/12, M. und S.

22. Nachdem ihr eine befristete Aufenthaltserlaubnis „asiel“ erteilt worden war, beantragte M. am 30. Oktober 2009 Zugang zu der Entwurfsschrift für diese Entscheidung. S. beantragte in ähnlicher Weise am 19. Februar 2010 Zugang zu der Entwurfsschrift für die Entscheidung, mit der ihm eine befristete Aufenthaltserlaubnis „regulier“ erteilt worden war. Diese Anträge wurden am 4. November 2009 bzw. 31. März 2010 abgelehnt. Die von M. und S. gegen diese Entscheidungen eingelegten Widersprüche wies der Minister am 3. Dezember 2010 bzw. 21. Oktober 2010 als unbegründet zurück.

23. M. erhob gegen die Entscheidung des Ministers Klage bei der Rechtbank Middelburg, die mit Urteil vom 16. Juni 2011 entschied, dass die Klage begründet sei, die Entscheidung aufhob und den Minister verpflichtete, eine neue Entscheidung unter Berücksichtigung ihres Urteils zu erlassen. S. erhob gegen die Entscheidung des Ministers Klage bei der Rechtbank Amsterdam. Das Urteil dieses Gerichts vom 4. August 2011 fiel im Ergebnis ähnlich wie das der Rechtbank Middelburg aus.

24. Der Minister legte gegen beide Urteile Rechtsmittel zum Raad van State ein, der die folgenden Fragen vorgelegt hat:

1. Ist Art. 12 Buchst. a zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen, dass ein Recht auf eine Abschrift von Schriftstücken besteht, in denen personenbezogene Daten verarbeitet worden sind, oder genügt die Übermittlung einer vollständigen Übersicht in verständlicher Form über die personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung in den betreffenden Schriftstücken sind?
2. Ist die Wendung „Recht, Auskunft ... zu erhalten“ in Art. 8 Abs. 2 der Charta dahin auszulegen, dass ein Recht auf eine Abschrift von Schriftstücken besteht, in denen personenbezogene Daten verarbeitet worden sind, oder genügt die Übermittlung einer vollständigen Übersicht in verständlicher Form über die personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung in den betreffenden Schriftstücken sind, im Sinne von Art. 12 Buchst. a zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46?
3. Gilt Art. 41 Abs. 2 Buchst. b der Charta auch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, soweit sie im Sinne von Art. 51 Abs. 1 dieser Charta das Recht der Union durchführen?
4. Stellt die Folge, dass wegen der Gewährung von Zugang zu „Entwurfsschriften“ in diesen nicht mehr die Gründe angegeben werden, weshalb ein bestimmter Bescheid vorgeschlagen wird, was sich nachteilig auf den ungestörten internen Gedankenaustausch innerhalb der betreffenden Behörde und die geordnete Entscheidungsfindung auswirkt, ein berechtigtes Interesse der Vertraulichkeit im Sinne von Art. 41 Abs. 2 Buchst. b der Charta dar?
5. Sind in einer „Entwurfsschrift“ enthaltene rechtliche Analysen als personenbezogene Daten im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 95/46 anzusehen?
6. Gehört zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Buchst. g der Richtlinie 95/46 auch das Interesse eines ungestörten internen Gedankenaustauschs innerhalb der betreffenden Behörde? Sofern diese Frage verneint wird: Kann das genannte Interesse in diesem Fall unter Art. 13 Abs. 1 Buchst. d oder f dieser Richtlinie subsumiert werden?

Verfahren

25. In der Rechtssache C-141/12 haben Y. S., die österreichische, die tschechische, die griechische und die niederländische Regierung sowie die Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht. In der Rechtssache C-372/12 haben M. und S., die französische, die niederländische und die portugiesische Regierung sowie die Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht.

26. Mit Beschluss vom 30. April 2013 hat der Gerichtshof diese beiden Rechtssachen zu gemeinsamer mündlicher Verhandlung und Entscheidung verbunden.

27. In der mündlichen Verhandlung vom 3. Juli 2013 haben Y. S., M. und S., die französische und die niederländische Regierung sowie die Kommission mündliche Erklärungen abgegeben.

Würdigung

Vorbemerkungen

28. Es ist unstreitig, dass es sich bei der Entwurfsschrift um ein Dokument handelt, das personenbezogene Daten enthält, und dass Y. S., M. und S. Zugang zu diesen personenbezogenen Daten (außer der rechtlichen Analyse) gewährt wurde und sie über die Herkunft dieser Daten und die Stellen, denen die Daten übermittelt wurden, informiert wurden. Beide Rechtssachen betreffen im Wesentlichen die Frage (der Form) des Zugangs zum weiteren Teil des Inhalts der Entwurfsschrift, nämlich der rechtlichen Analyse.

29. Ich werde zunächst die Fragen erörtern, die die Auslegung der Richtlinie 95/46 betreffen und mich sodann den Fragen zuwenden, die die Charta betreffen. Soweit Fragen in beiden Vorlagen inhaltlich die gleichen Punkte betreffen, werde ich sie gemeinsam behandeln.

Zugang zu personenbezogenen Daten, Akteneinsicht und Begründung von Entscheidungen

30. In der mündlichen Verhandlung wurde deutlich, dass die Antragsteller die den einzelnen Entscheidungen über ihren Aufenthaltstitel zugrunde liegenden Begründungen verstehen möchten. Offenbar wurden Gründe für die Y. S. betreffende Entscheidung mitgeteilt, nicht jedoch für die M. und S. betreffenden Entscheidungen.

31. Ich stelle nicht in Frage, dass die Antragsteller einen berechtigten Grund dafür haben, Zugang zu den Informationen zu begehren, auf die sie ihrem Vorbringen nach ein Recht haben. Die Tatsache, dass sie Zugang zu der Entwurfsschrift begehren, legt ferner nahe, dass sie, gleich welche Informationen ihnen zugänglich gemacht worden sind, diese für unvollständig halten, was sie möglicherweise in eine angreifbare Position bringen könne.

32. Jedoch ist eine Ausweitung der Bedeutung der Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten oder ihres Anwendungsbereichs auf Gutachten und andere, während der Vorbereitung und Ermittlung vor dem Erlass einer endgültigen Entscheidung ergriffene Maßnahmen kein Mittel, um einem möglichen Verstoß gegen den Grundsatz abzuweichen, dass eine Entscheidung zu begründen ist, damit das Recht auf effektive gerichtliche Kontrolle gewahrt wird.

33. Umgekehrt folgt aus der Tatsache, dass eine Entscheidung ordnungsgemäß begründet ist, so dass es dem Antragsteller ermöglicht wird, die der Entscheidung zugrunde liegenden Erwägungen vollständig zur Kenntnis zu nehmen und von zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfen effektiv Gebrauch zu machen, noch nicht, dass es nicht erforderlich ist, die vollständige rechtliche Analyse zugänglich zu machen, wenn diese unter die Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten fällt.

34. Keines der vorlegenden Gerichte bittet den Gerichtshof um Hinweise zu der entweder nach Art. 47 der Charta oder nach abgeleitetem Recht bestehenden Begründungspflicht für endgültige Entscheidungen von exekutiven Behörden über Aufenthaltstitel, zum Recht auf rechtliches Gehör oder zum Recht auf Einsicht in eine Akte, deren Bestandteil ein internes Dokument wie eine Entwurfsschrift sein könnte. Auch haben sich die Antragsteller (soweit ich feststellen kann) vor den vorlegenden Gerichten auf keine dieser Grundlagen berufen.

35. Zwar hindert die Tatsache, dass die vorlegenden Gerichte ihre Fragen auf das Unionsrecht über den Schutz personenbezogener Daten beschränkt haben, den Gerichtshof nicht daran, auf alle Elemente des Unionsrechts einzugehen, die ihnen bei der Entscheidung der in Rede stehenden Verfahren von Nutzen sein können²⁰. Ich denke jedoch nicht, dass der Gerichtshof den Umfang seiner Antwort hier erweitern kann. Die Begründungspflicht und das Recht auf Akteneinsicht sind vor dem Gerichtshof nicht in gebotener Weise erörtert worden. Darüber hinaus hat, auch wenn die Antragsteller sich ersichtlich der nach dem Unionsrecht bestehenden Begründungspflicht für Asylentscheidungen bewusst waren²¹, offenbar keiner von ihnen Ansprüche in dieser Hinsicht geltend gemacht.

36. In der Rechtssache C-372/12 hat die niederländische Regierung in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass die Gründe für eine positive Entscheidung auf Antrag zugänglich seien. Tatsache bleibt, dass M. und S. offenbar nicht über die Gründe dafür informiert wurden, dass ihnen Aufenthaltserlaubnisse gewährt wurden. Den Hinweis der niederländischen Regierung, dass Antragsteller häufig kein Interesse daran hätten, diese Gründe zu erfahren, kann ich nicht akzeptieren. Wie der Bevollmächtigte von M. und S. in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, können sich die Umstände, die die Grundlage für eine günstige Entscheidung bilden, ändern und möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt zu einer anderen Entscheidung führen²². Zu wissen, welche Umstände genau für die getroffene Entscheidung relevant waren, ist daher ein berechtigtes Interesse. Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts wie der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes (jetzt in Art. 47 der Charta niedergelegt)²³ tragen diesem Interesse Rechnung²⁴. Das Unionsrecht über den Schutz personenbezogener Daten dagegen tut das nicht. Es hat andere Ziele²⁵.

37. In jedem Fall wäre, selbst wenn Zugang zu der rechtlichen Analyse in der Entwurfsschrift auf der Grundlage gewährt würde, dass es sich um personenbezogene Daten handelt, damit dem Versäumnis einer Behörde, eine endgültige Entscheidung zu begründen oder die Begründung anderweitig zugänglich zu machen, möglicherweise nicht abzuhelpen. Soweit ich sie verstehe²⁶, ist in der Entwurfsschrift, wenn sie in Form einer internen Empfehlung an einen leitenden Fallbearbeiter erstellt wird, die Begründung, die der endgültigen, von der zuständigen Behörde getroffenen Entscheidung zugrunde liegt, möglicherweise nicht vollständig (oder überhaupt nicht) enthalten. Ferner kann die rechtliche Analyse offenbar bisweilen in nur wenigen Sätzen formuliert sein. In solchen Fällen ist in der rechtlichen Analyse, selbst wenn der leitende Fallbearbeiter der Empfehlung zustimmt, möglicherweise keine hinreichende Begründung zu sehen.

20 — Siehe beispielsweise Urteile des Gerichtshofs vom 15. Juli 2004, Lindfors (C-365/02, Slg. 2004, I-7183, Randnr. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 10. Oktober 2013, Alokpa u. a. (C-86/12, Randnr. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).

21 — In ihren schriftlichen Erklärungen beziehen sich Y. S. sowie M. und S. ausdrücklich auf die Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. L 326, S. 13), deren Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten stellen ferner sicher, dass bei der Ablehnung eines [Asyl-]Antrags die sachlichen und rechtlichen Gründe dafür in der Entscheidung dargelegt werden und schriftlich darüber informiert wird, wie eine ablehnende Entscheidung angefochten werden kann.“ Nach Unterabs. 2 dieser Vorschrift brauchen die Mitgliedstaaten in dem Fall, dass einer Person die Flüchtlingseigenschaft nicht gewährt, ihr aber nach dem innerstaatlichen Recht und dem Unionsrecht die gleichen Rechte und Vergünstigungen aufgrund der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304, S. 12) gewährt werden, die Gründe für diese Entscheidung nicht darzulegen, müssen jedoch „sicher[stellen], dass die Gründe für die Nichtgewährung der Flüchtlingseigenschaft in der Akte des Asylbewerbers dargelegt werden und dass der Asylbewerber seine Akte auf Antrag einsehen kann“.

22 — Beispielsweise können sich ändernde Umstände maßgebend dafür sein, ob eine Entscheidung verlängert oder zurückgenommen wird oder nicht.

23 — Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, Slg. 2011, I-7151, Randnr. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 — Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2013, ZZ (C-300/11, Randnr. 53).

25 — Vgl. unten, Nr. 60.

26 — Vgl. oben, Nr. 17.

38. Schließlich hat keines der vorlegenden Gerichte dem Gerichtshof die Frage gestellt, ob die Mitgliedstaaten nach dem Unionsrecht zur Gewährleistung der Transparenz der Entscheidungsprozesse zuständiger Behörden und des Zugangs zu dabei verwendeten Informationen und/oder zur Wahrung des Rechts auf eine gute Verwaltung verpflichtet sind, in Verfahren wie den Y. S., M. und S. betreffenden Akteneinsicht zu gewähren (oder in die Akte Dokumente wie Entwurfsschriften aufzunehmen, die rechtliche Analysen enthalten) oder Antragsteller zu internen Verfahren vor dem Erlass einer endgültigen Entscheidung über den Aufenthaltstitel anzuhören. Diese Fragen wurden auch weder im schriftlichen noch im mündlichen Verfahren angesprochen.

39. Meine Prüfung beschränkt sich daher auf den Zugang zu personenbezogenen Daten.

Zugang zu personenbezogenen Daten nach der Richtlinie 95/46

Einleitung

40. Die Richtlinie 95/46 gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen²⁷. Nur diese Arten der Verarbeitung sind erfasst und geschützt²⁸. Das Auskunftsrecht nach Art. 12 gilt daher nur für personenbezogene Daten, die auf solche Weise verarbeitet oder gespeichert werden oder werden können. In seiner einfachsten Form kann von diesem Recht Gebrauch gemacht werden, um eine Mitteilung über Daten, „die Gegenstand der Verarbeitung sind“, sowie Informationen über ihre Herkunft zu verlangen²⁹. Es ist jedoch auch Grundlage dafür, eine Bestätigung, dass es Verarbeitungen von Daten gibt oder nicht gibt, Kenntnis von Einzelheiten in Bezug auf die entsprechende Verarbeitung sowie Auskunft über den logischen Aufbau der automatisierten Verarbeitung zu erhalten und die Berichtigung, Löschung oder Sperrung von Daten (wenn ihre Verarbeitung nicht im Einklang mit der Richtlinie steht) sowie gegebenenfalls entsprechende Mitteilungen hiervon an Dritte zu erlangen.

41. Damit hängt die Frage, ob Y. S., M. und S. nach der Richtlinie 95/46 ein Auskunftsrecht in Bezug auf die in der Entwurfsschrift enthaltene rechtliche Analyse haben, davon ab, ob es sich bei dieser Analyse um „personenbezogene Daten“ handelt oder, wenn dies nicht der Fall ist, um eine Art der Verarbeitung oder Speicherung, die von dieser Richtlinie erfasst wird.

Definition der „personenbezogenen Daten“ und der „Verarbeitung“ (erste und zweite Frage in der Rechtssache C-141/12 und fünfte Frage in der Rechtssache C-372/12)

42. Mit ihrer ersten Frage in der Rechtssache C-141/12 möchte die Rechtbank Middelburg nach meinem Verständnis wissen, ob es sich bei Tatsachen in der Entwurfsschrift, die sich auf die betroffene Person beziehen (im Unterschied etwa zu Tatsachen, die den Fallbearbeiter und/oder den leitenden Fallbearbeiter betreffen), um „personenbezogene Daten“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 95/46 handelt. Mit seiner zweiten Frage (die der fünften Frage in der Rechtssache C-372/12 entspricht) stellt es die gleiche Frage im Hinblick auf die rechtliche Analyse, die in der Entwurfsschrift enthalten ist.

43. Die Antwort auf die erste Frage ist eindeutig „ja“.

27 — Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 95/46.

28 — Siehe z. B. den 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 95/46 und ihren Art. 3 Abs. 2, der zwei Ausnahmen vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie vorsieht.

29 — Art. 12 Buchst. a zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46.

44. Allgemein ist „personenbezogene Daten“ ein weiter Begriff³⁰. Der Gerichtshof hat entschieden, dass der Begriff beispielsweise „die Nennung des Namens einer Person in Verbindung mit deren Telefonnummern oder mit Informationen über ihr Arbeitsverhältnis oder ihre Freizeitbeschäftigungen“³¹, ihre Adresse³², ihre tägliche Arbeitszeit, Ruhezeiten sowie Pausen und nicht in die Arbeitszeit fallende Zeiten³³, von bestimmten Rechtsträgern gezahlte Bezüge und deren Empfänger³⁴, die Höhe des Einkommens aus Erwerbstätigkeit und Kapital und das Vermögen von natürlichen Personen³⁵ erfasst.

45. Auf den eigentlichen Inhalt dieser Informationen kommt es offensichtlich nicht an, solange sie sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen. Erfasst werden alle Tatsachen, die sich auf das Privatleben der entsprechenden Person und möglicherweise, im gegebenen Fall, ihr Berufsleben (was einen öffentlicheren Aspekt dieses Privatlebens einschließen kann) beziehen³⁶. Sie können in schriftlicher Form verfügbar oder beispielsweise in einem Ton oder Bild enthalten sein³⁷.

46. Somit sind die in die Entwurfsschrift aufgenommenen Informationen über Tatsachen wie Name, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit, Religion und Sprache eines Antragstellers „personenbezogene Daten“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 95/46.

47. Was die zweite Frage angeht, bin ich nicht der Ansicht, dass es sich bei einer rechtlichen Analyse um personenbezogene Daten handelt.

48. Dies ist nicht das erste Mal, dass dem Gerichtshof eine Frage zum Zugang zu rechtlichen Analysen oder Rechtsberatung vorgelegt wird³⁸. In den entsprechenden Fällen wurde der Zugangsanspruch jedoch, soweit ersichtlich, auf andere Grundlagen gestützt³⁹. Der Gerichtshof hatte nicht zu prüfen, ob und warum ein Dokument, das eine rechtliche Analyse oder Rechtsberatung enthält, sich von einem Dokument mit anderem Inhalt unterscheidet.

49. Auch wenn dies hier vom Gerichtshof unvermeidlich zu prüfen ist, denke ich nicht, dass es notwendig ist, eine abschließende Definition der „personenbezogenen Daten“, einer „rechtlichen Analyse“ oder anderer Formen von Analysen vorzunehmen⁴⁰. Es reicht aus, sich auf die Frage zu konzentrieren, ob es sich bei der in die Entwurfsschrift aufgenommenen rechtlichen Analyse um personenbezogene Daten handelt.

30 — Vgl. beispielsweise Urteile des Gerichtshofs vom 6. November 2003, Lindqvist (C-101/01, Slg. 2003, I-12971, Randnr. 24), vom 20. Mai 2003, Österreichischer Rundfunk u. a. (C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Slg. 2003, I-4989, Randnr. 64), vom 16. Dezember 2008, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia (C-73/07, Slg. 2008, I-9831, Randnrn. 35 und 37), vom 16. Dezember 2008, Huber (C-524/06, Slg. 2008, I-9705, Randnr. 43), und vom 7. Mai 2009, Rijkeboer (C-553/07, Slg. 2009, I-3889, Randnr. 62).

31 — Urteil Lindqvist (oben in Fn. 30 angeführt, Randnr. 24).

32 — Urteil Rijkeboer (oben in Fn. 30 angeführt, Randnr. 42).

33 — Urteil des Gerichtshofs vom 30. Mai 2013, Worten (C-342/12, Randnrn. 19 und 22).

34 — Urteil Österreichischer Rundfunk u. a. (oben in Fn. 30 angeführt, Randnr. 64). Vgl. auch die Arten von Daten in der Rechtssache Huber (oben in Fn. 30 angeführt, Randnrn. 20 und 43).

35 — Urteil Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia (oben in Fn. 30 angeführt, Randnrn. 35 und 37).

36 — Vgl. beispielsweise Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert (C-92/09 und C-93/09, Slg. 2010, I-11063, Randnr. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung); vgl. aus neuerer Zeit auch die Schlussanträge von Generalanwalt Jääskinen vom 25. Juni 2013 in der beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache Google Spain und Google (C-131/12, vor dem Gerichtshof anhängig, Nr. 118).

37 — Vgl. die Erwägungsgründe 14 bis 17 der Richtlinie 95/46.

38 — Vgl. beispielsweise die Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro in der Rechtssache Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, Urteil vom 1. Juli 2008, Slg. 2008, I-4723, Nr. 24), die den Ausführungen des Gerichts erster Instanz beipflichten, wonach „der Begriff ‚Rechtsberatung‘ [in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001] keine Auslegungsschwierigkeiten aufweist“. Zu den weiteren Rechtssachen, in denen Zugang zu Rechtsgutachten der juristischen Dienste der Organe der Union oder zu beim Gerichtshof eingereichten Schriftsätzen verlangt wurde, gehören beispielsweise die, in denen das Urteil des Gerichtshofs vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-523/07 P, Slg. 2010, I-8533), ergangen ist. Vgl. auch oben, Nrn. 13 und 14.

39 — Insbesondere Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001. Vgl. oben, Nr. 14.

40 — Die Antragsteller vergleichen rechtliche Analysen mit der Behandlung von ärztlichen Untersuchungen als personenbezogene Daten in der Stellungnahme Nr. 4/2007 der Artikel-29-Datenschutzgruppe zu dem Begriff „personenbezogene Daten“ (01248/07/DE WP 136). Diese Stellungnahme, die für den Gerichtshof nicht bindend ist, behandelt die *Ergebnisse* einer ärztlichen Untersuchung als personenbezogene Daten. Zu der ärztlichen Untersuchung selbst nimmt sie nicht Stellung.

50. Meines Erachtens ist das nicht der Fall.

51. Ich würde drei Arten von rechtlichen Analysen unterscheiden, von denen offensichtlich nur eine der Art entspricht, die in der Entwurfsschrift enthalten ist.

52. Die erste Art ist rein abstrakt: Sie betrifft die Rechtsauslegung und -anwendung ohne Verwendung von Informationen, die sich auf eine bestimmbare oder bestimmte Person oder andere Arten von Tatsachen beziehen. Die Richtlinie 95/46 gilt demnach nicht für eine rechtliche Analyse der Bedeutung von „personenbezogenen Daten“ in dieser Richtlinie, weil diese Analyse sich nicht auf eine bestimmte oder bestimmbare Person bezieht.

53. Die zweite Art ist insofern weniger abstrakt, als dabei illustrierende Tatsachen verwendet werden. Diese Tatsachen beziehen sich jedoch nicht auf einzelne bestimmte oder bestimmbare Personen oder Ereignisse. Diese Art rechtlicher Analyse fällt daher ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46.

54. Die dritte Art umfasst die rechtliche Einordnung von Tatsachen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person (oder ein mit solchen Personen verbundenes Ereignis) beziehen, und ihre Beurteilung vor dem Hintergrund des anwendbaren Rechts. Die rechtliche Analyse, zu der Y. S., M. und S. Zugang begehren, gehört zu dieser dritten Art.

55. Ich bin nicht davon überzeugt, dass die Wendung „alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person“ in der Richtlinie 95/46 so weit zu verstehen ist, dass darunter der gesamte mitteilbare Inhalt fällt, in den tatsächliche Umstände eingebettet sind, die sich auf eine betroffene Person beziehen.

56. Meines Erachtens können nur Informationen, die sich auf Tatsachen über eine natürliche Person beziehen, personenbezogene Daten sein. Abgesehen von der Tatsache, dass sie existiert, handelt es sich bei einer rechtlichen Analyse nicht um eine solche Tatsache. Somit handelt es sich etwa bei der Adresse einer Person um personenbezogene Daten, bei der Prüfung ihres Wohnsitzes zu rechtlichen Zwecken jedoch nicht.

57. In diesem Zusammenhang erscheint es mir nicht hilfreich, zwischen „objektiven“ Tatsachen und „subjektiver“ Analyse zu differenzieren. Tatsachen können in verschiedenen Formen zum Ausdruck gebracht werden, die sich auch daraus ergeben können, dass etwas zu Bestimmendes beurteilt wird. Beispielsweise kann das Gewicht einer Person objektiv in Kilogramm ausgedrückt werden oder mit subjektiven Begriffen wie „untergewichtig“ oder „fettleibig“. Ich schließe somit die Möglichkeit nicht aus, dass Beurteilungen und Gutachten bisweilen als Daten zu klassifizieren sein können.

58. Die Begründungsschritte jedoch, die zu der Schlussfolgerung führen, dass eine Person „untergewichtig“ oder „fettleibig“ ist, sind keine Tatsachen, ebenso wenig wie die rechtliche Analyse.

59. Eine rechtliche Analyse ist die Begründung, die der Lösung einer Rechtsfrage zugrunde liegt. Die Lösung selbst kann die Form einer Rechtsberatung, eines Gutachtens oder einer Entscheidung haben (und somit rechtlich verbindlich sein oder nicht). Außer den Tatsachen, auf denen sie beruht (bei denen es sich auch um personenbezogene Daten handeln kann), enthält diese Analyse die Erläuterung der Lösung. Bei der Erläuterung selbst handelt es sich nicht um Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare Person. Sie kann höchstens als Information über die Auslegung und Anwendung des einschlägigen Rechts eingeordnet werden, nach dem die Rechtslage einer Person beurteilt und (möglicherweise) entschieden wird. Personenbezogene Daten und andere tatsächliche Umstände können sehr wohl Eingang in den Vorgang finden, der zur Beantwortung der entsprechenden Frage führt, doch führt dies nicht dazu, dass es sich bei der rechtlichen Analyse selbst um personenbezogene Daten handelt.

60. Ferner hat eine Person Anspruch auf Zugang zu ihren personenbezogenen Daten, weil sie ein Interesse am Schutz ihrer Grundrechte und -freiheiten, insbesondere ihres Rechts auf Privatsphäre, hat, wenn Mitgliedstaaten Informationen verarbeiten, die sie betreffen⁴¹. Den Zugang zu verarbeiteten Daten oder zu Informationen über diese Verarbeitung zu verwehren, würde anderen Teilen der Richtlinie 95/46 ihre Wirksamkeit nehmen. Es könnte sich dann als unmöglich erweisen, beispielsweise zu prüfen, ob die Verarbeitung personenbezogener Daten lediglich erfolgt, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt und dem für die Verarbeitung Verantwortlichen übertragen wurde⁴², oder eine Berichtigung oder Löschung dieser Daten zu erlangen⁴³. Dagegen wird eine rechtliche Analyse als solche vom Recht einer Person auf Privatsphäre nicht erfasst. Es gibt daher keinen Grund für die Annahme, dass diese Person selbst wie kein anderer dazu berufen ist, sie zu prüfen und zu berichtigen und ihre Löschung oder Sperrung zu verlangen⁴⁴. Vielmehr ist es Sache einer unabhängigen gerichtlichen Instanz, die Entscheidung zu überprüfen, für die die entsprechende rechtliche Analyse erstellt wurde.

61. Aus diesen Gründen bin ich der Ansicht, dass die Richtlinie 95/46 die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Zugang zu einer solchen rechtlichen Analyse zu gewähren, wenn sie in ein internes Dokument wie die Entwurfsschrift aufgenommen wird, das personenbezogene Daten enthält, weil es sich bei einer solchen rechtlichen Analyse selbst nicht um personenbezogene Daten handelt.

62. Ist die rechtliche Analyse eine Form der Verarbeitung oder Speicherung, die von der Richtlinie 95/46 erfasst wird?

63. Das denke ich nicht. Es handelt sich vielmehr um einen vollständig durch individuelles menschliches Handeln kontrollierten Prozess, in dem personenbezogene Daten (soweit sie für die rechtliche Analyse relevant sind) beurteilt, rechtlich eingeordnet und zum Gegenstand der Rechtsanwendung gemacht werden und in dem eine Entscheidung über eine Rechtsfrage getroffen wird. Darüber hinaus ist dieser Prozess weder automatisiert noch auf die Speicherung von Daten gerichtet⁴⁵.

64. Eine Verarbeitung ist bei „jedem Vorgang oder jeder Vorgangsreihe“ im Zusammenhang mit diesen Daten durch eine in der Richtlinie 95/46 genannte Stelle gegeben. Die Verwendung des Worts „wie“ in Art. 2 Buchst. b legt nahe, dass die Aufzählung der Vorgänge nicht abschließend ist⁴⁶, aber auch Auskunft über die *Art* des Vorgangs gibt, der eine „Verarbeitung“ darstellt. Der Gerichtshof hat beispielsweise entschieden, dass es eine Verarbeitung darstellt, personenbezogene Daten auf eine Internetseite zu stellen⁴⁷. Die Aufzählung schließt auch die „Anpassung“ und „Benutzung“ personenbezogener Daten ein, ohne den Zweck dieser Handlungen zu konkretisieren (während einige der Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46 offensichtlich anhand des Zwecks der Verarbeitung definiert sind)⁴⁸. Eine Verarbeitung kann auch bei Erfassung, Übermittlung, Veränderung, Speicherung, Aufbewahrung oder Weitergabe von Ton- und Bilddaten gegeben sein⁴⁹.

41 — Vgl. den ersten Erwägungsgrund und Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 95/46.

42 — Vgl. Art. 7 Buchst. e der Richtlinie 95/46.

43 — Vgl. Art. 12 Buchst. c der Richtlinie 95/46.

44 — Vgl. beispielsweise Art. 12 Buchst. b der Richtlinie 95/46.

45 — Vgl. auch meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Bavarian Lager (C-28/08 P, Urteil vom 29. Juni 2010, Slg. 2010, I-6055, Nr. 146), in denen ich (im Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 45/2001) den Standpunkt eingenommen habe, dass „eine Abfolge von Vorgängen ..., 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‘ ... betrachtet werden [kann]“.

46 — Der Ausdruck „Verarbeitung“ personenbezogener Daten bezeichnet „jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Speichern, die Organisation, die Aufbewahrung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Benutzung, die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung, die Kombination oder die Verknüpfung sowie das Sperren, Löschen oder Vernichten“ (Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 95/46).

47 — Urteil Lindqvist (oben in Fn. 30 angeführt, Randnr. 25).

48 — Siehe Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 95/46.

49 — Siehe den 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 95/46; vgl. auch die Beispiele in Randnr. 37 des Urteils Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia (oben in Fn. 30 angeführt).

65. Aus meiner Sicht ist mit allen diesen Vorgängen die Vornahme einer Handlung im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten verbunden, jedoch ohne eine Beurteilung dieser Daten, die bei der rechtlichen Analyse unvermeidbar ist. Dasselbe gilt für den Begriff der Speicherung.

66. Selbst wenn sie als eine Form der Verarbeitung angesehen würde, ist eine rechtliche Analyse weder automatisiert noch hat sie die Form einer manuellen Datei. Jedenfalls – das sei ergänzt – bietet Art. 12 der Richtlinie 95/46 eine Grundlage für den Zugang zu personenbezogenen Daten als solchen, nicht aber zu ihrer Verarbeitung oder ihrer verarbeiteten Form.

Umfang des Auskunftsrechts nach der Richtlinie 95/46 (dritte Frage in der Rechtssache C-141/12)

67. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht in der Rechtssache C-141/12 wissen, ob nach Art. 12 der Richtlinie 95/46 und Art. 8 Abs. 2 der Charta⁵⁰ Auskunft über die „zuvor umschriebenen Daten“ zu erteilen ist, wenn sie vom Gerichtshof als personenbezogene Daten angesehen werden.

68. Meines Erachtens kann die Antwort nur „ja“ sein, sofern nicht für eine solche Auskunft eine Einschränkung oder Ausnahme nach Art. 13 der Richtlinie 95/46 gilt.

Form des Zugangs (fünfte Frage in der Rechtssache C-141/12 und erste und zweite Frage in der Rechtssache C-372/12)

69. Beide vorlegenden Gerichte möchten wissen, ob die Richtlinie 95/46 dazu verpflichtet, Personen, die Zugang zu einer Entwurfsschrift beantragen, eine Kopie davon zur Verfügung zu stellen.

70. Das vorlegende Gericht in der Rechtssache C-372/12 bezieht sich in diesem Zusammenhang auch auf Art. 8 Abs. 2 der Charta. Art. 8 der Charta wurde zwar u. a. vor dem Hintergrund der Richtlinie 95/46 formuliert, normiert aber ein gesondertes Recht auf Schutz personenbezogener Daten⁵¹. Er bringt jedoch keinen gesonderten Standard zum Ausdruck, der die Form regelt, in der Auskunft zu gewähren ist. In Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit interpretiere ich Art. 8 Abs. 2 der Charta dahin, dass die Auskunft nicht über das hinauszugehen braucht, was erforderlich ist, um seine Ziele zu erreichen und der betroffenen Person volle Kenntnis von den personenbezogenen Daten zu gewähren, die nach dieser Bestimmung geschützt sind. Die in Art. 12 der Richtlinie 95/46 festgelegte Verpflichtung entspricht diesen Grundsätzen. Daher bin ich nicht der Ansicht, dass eine gesonderte Prüfung der Form der Auskunft nach Art. 8 der Charta erforderlich ist.

71. Die Richtlinie 95/46 begründet kein Auskunftsrecht in Bezug auf alle bzw. jedwede Dokumente oder Akten, in denen personenbezogene Daten aufgeführt oder verwendet werden. Sie grenzt auch nicht die materielle Form ein, in der personenbezogene Daten, zu denen sie Zugang gewährleistet, zugänglich gemacht werden müssen.

72. Sie bestimmt vielmehr, dass Daten, die Gegenstand einer Verarbeitung sind, sowie die verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten der betroffenen Person „in verständlicher Form“ mitzuteilen sind⁵².

50 — Vgl. auch unten, Nr. 70.

51 — Siehe die Erläuterung zu Art. 8 der Charta im ABl. 2007, C 303, S. 17, die auch auf die Verordnung Nr. 45/2001 verweist. Nach ihrer Präambel sind diese Erläuterungen keine Rechtsvorschriften, „stellen jedoch eine nützliche Interpretationshilfe dar, die dazu dient, die Bestimmungen der Charta zu verdeutlichen“, und in Art. 52 Abs. 7 der Charta heißt es, dass sie von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten „gebührend zu berücksichtigen [sind]“. Der Gerichtshof hat entschieden, dass sie „für deren Auslegung zu berücksichtigen sind“, siehe Urteil des Gerichtshofs vom 22. Januar 2013, Sky Österreich (C-283/11, Randnr. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 — Art. 12 Buchst. a zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46.

73. Je nach den Umständen kann eine Kopie möglicherweise nicht erforderlich oder nicht ausreichend sein.

74. Die Richtlinie 95/46 verpflichtet nicht dazu, personenbezogene Daten, die vom Auskunftsrecht umfasst sind, in der materiellen Form zugänglich zu machen, in der sie vorhanden sind oder ursprünglich gespeichert wurden. Ich bin insoweit der Ansicht, dass ein Mitgliedstaat einen erheblichen Ermessensspielraum hat, aufgrund der individuellen Umstände des Falls die Form zu bestimmen⁵³, in der personenbezogene Daten zugänglich zu machen sind.

75. Bei der entsprechenden Beurteilung hat ein Mitgliedstaat insbesondere (i) die materielle(n) Form(en), in der bzw. denen diese Informationen vorhanden sind und der betroffenen Person zugänglich gemacht werden können, (ii) die Art der personenbezogenen Daten und (iii) die Ziele des Auskunftsrechts zu berücksichtigen.

76. Erstens können personenbezogene Daten in verschiedenen Formen vorhanden sein. Beispielsweise können während einer Anhörung aufgenommene und anschließend gespeicherte Daten als Tonband, als die Aufzeichnung enthaltende elektronische Datei oder als schriftliches Protokoll vorhanden sein. Wenn somit personenbezogene Daten aus einer Anhörung stammen, schreibt Art. 12 der Richtlinie 95/46 nicht vor, dass die Daten in Form des Tonbands, der die Aufzeichnung enthaltenden Datei, des Protokolls oder eines anderen Mediums zur Verfügung gestellt werden müssen. Unabhängig davon, welche Form gewählt wird, müssen sie jedoch in einer physischen Form zur Verfügung gestellt werden, die dauerhaft ist und eine vollständige Zusammenstellung der personenbezogenen Daten ermöglicht.

77. Zweitens gewährleistet Art. 12 der Richtlinie 95/46 einer betroffenen Person Zugang zu ihren personenbezogenen Daten, die Gegenstand einer Verarbeitung sind, nicht jedoch zu anderen Informationen, einschließlich derjenigen, die sich auf eine andere betroffene Person beziehen. Daher ist eine Auflistung der personenbezogenen Daten (beispielsweise) in einem gesonderten Dokument oder eine Kopie der Entwurfsschrift, in der alle Inhalte, die keine personenbezogenen Daten sind, gelöscht oder unzugänglich gemacht werden, jeweils als eine zulässige Form der Gewährung des Zugangs anzusehen. Ein Dokument jedoch, das nicht mehr als das jeweilige Datum und die Zeiten der von der Mobilfunknummer einer Person ausgehenden Telefonanrufe aufführt, kann vollständig zugänglich zu machen sein, weil andere Formen der Wiedergabe dieser Informationen möglicherweise nicht praktikabel oder vorstellbar sind.

78. Drittens müssen die mitgeteilten Daten es der betroffenen Person ermöglichen, von ihrem Inhalt Kenntnis zu nehmen und ihn zu verstehen und gegebenenfalls die Rechte nach Art. 12 Buchst. b und c der Richtlinie 95/46 sowie beispielsweise ihr Recht, der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu widersprechen (Art. 14), und, wenn ihr ein Schaden entsteht, ihr Klagerecht (Art. 22 und 23) wahrzunehmen⁵⁴. Die Daten müssen somit eine Form haben, die es der betroffenen Person beispielsweise gestattet, sie einzusehen und zu verstehen, sich von ihrer Richtigkeit und der Zulässigkeit ihrer Verarbeitung zu überzeugen, Berichtigungen zu verlangen und möglicherweise gegen eine (weitere) Verarbeitung Widerspruch einzulegen⁵⁵. Die Form des Zugangs hängt demnach auch von den Rechten ab, die die betroffene Person ausüben beabsichtigt.

79. Somit impliziert die Tatsache, dass personenbezogene Daten in einem Dokument wie der Entwurfsschrift enthalten sind, nicht, dass die betroffene Person automatisch Anspruch auf diese materielle Form, d. h. eine Kopie dieses Dokuments oder einen Auszug daraus, hat.

53 — Vgl. das Urteil Lindqvist (oben in Fn. 30 angeführt, Randnr. 84), wonach „die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie 95/46 in vielerlei Hinsicht über einen Handlungsspielraum [verfügen]“.

54 — Urteil Rijkeboer (oben in Fn. 30 angeführt, Randnrn. 51 und 52).

55 — Vgl. auch die Erwägungsgründe 25 und 41 der Richtlinie 95/46.

Einschränkungen und Ausnahmen (sechste Frage in der Rechtssache C-372/12)

80. Ich habe den Standpunkt eingenommen, dass die Richtlinie 95/46 keine Grundlage dafür bietet, Zugang zu einer rechtlichen Analyse zu verlangen, die in einer Entwurfsschrift enthalten ist. Daher besteht nicht die Notwendigkeit, eine Ablehnung der Gewährung des Zugangs nach Art. 13 der Richtlinie zu rechtfertigen.

81. Fällt für den Fall, dass der Gerichtshof anderer Auffassung ist und entscheidet, dass die Richtlinie 95/46 (insbesondere Art. 12) anwendbar ist, das Interesse, einen ungestörten internen Gedankenaustausch innerhalb einer Behörde zu gewährleisten, unter die Wendung „Schutz ... der Rechte und Freiheiten anderer Personen“ in Art. 13 Abs. 1 Buchst. g? Oder kann dieses Interesse alternativ unter Art. 13 Abs. 1 Buchst. d oder f fallen?

82. Meines Erachtens ist die Antwort auf beide Fragen „nein“.

83. Art. 13 Abs. 1 enthält eine abschließende Aufzählung von Grundlagen, die eine Rechtsvorschrift rechtfertigen können, die den Umfang der Verpflichtungen und Rechte beschränkt, die in bestimmten Vorschriften der Richtlinie 95/46, einschließlich Art. 12, festgelegt sind. Rechtfertigungen müssen auf das öffentliche Interesse oder darauf gestützt werden, Rechte und Freiheiten der betroffenen Person und anderer Personen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

84. Im Hinblick auf Buchst. g kann der Schutz der Rechte und Freiheiten *anderer Personen* (als der betroffenen Person) nicht dahin verstanden werden, dass darunter auch Rechte und Freiheiten der Behörde fallen, die personenbezogene Daten verarbeitet. Wenn eine rechtliche Analyse als personenbezogene Daten anzusehen ist, dann deshalb, weil sie sich auf die privaten Interessen einer bestimmten oder bestimmbaren Person bezieht. Das öffentliche Interesse, interne Empfehlungen zu schützen, um zu gewährleisten, dass die Verwaltung zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben imstande ist, kann zwar in der Tat mit dem öffentlichen Interesse an Transparenz in Konkurrenz treten, doch kann eine Beschränkung des Zugangs zu solchen Empfehlungen nicht auf das erstgenannte der beiden Interessen gestützt werden, weil Zugang nur zu dem gewährt wird, was unter das private Interesse fällt.

85. Im Hinblick auf Art. 13 Abs. 1 Buchst. d und f sehe ich keinen Grund, der niederländischen Regierung zu widersprechen, soweit sie anerkennt, dass ihre Zugangsbeschränkungen nicht mit den dort geschützten Interessen zusammenhängen.

Zugang zu personenbezogenen Daten nach Art. 41 der Charta (vierte Frage in der Rechtssache C-141/12 und dritte und vierte Frage in der Rechtssache C-372/12)

86. Nach Art. 51 Abs. 1 der Charta gilt die Charta für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Anders ausgedrückt ist die Charta anwendbar, wenn das Unionsrecht anwendbar ist⁵⁶. Diese Einschränkung gilt unabhängig von weiteren, in einzelnen Bestimmungen der Charta verankerten Einschränkungen.

87. In den vorliegenden Rechtssachen ist die Charta anwendbar, weil die relevanten Entscheidungen nach ihrem Inkrafttreten am 1. Dezember 2009 und, wie von der niederländischen Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt wurde, aufgrund eines nationalen Gesetzes, das das Unionsrecht umsetzt, getroffen wurden.

⁵⁶ — Urteil des Gerichtshofs vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, Randnrn. 20 und 21), unlängst bestätigt durch das Urteil vom 26. September 2013, TEXDATA Software (C-418/11, Randnr. 73).

88. Trotz dieses Ergebnisses bin ich der Ansicht, dass Art. 41 der Charta im Kontext der vorliegenden Rechtssachen keine Anwendung finden kann, weil er Rechte normiert, die gegenüber Organen der Union geltend gemacht werden können (und somit deren entsprechende Verpflichtungen betrifft), während die vorliegenden Rechtssachen personenbezogene Daten und andere Informationen betreffen, die im Besitz eines Mitgliedstaats sind.

89. Der Gerichtshof hat diese Auslegung in der Rechtssache Cicala im Zusammenhang mit Art. 41 Abs. 2 Buchst. c der Charta bestätigt, der die Begründungspflicht festschreibt⁵⁷. Art. 41 Abs. 2 erwähnt die Organe der Union zwar nicht ausdrücklich, definiert jedoch durch die Verwendung der Einleitung „[d]ieses Recht umfasst insbesondere“ die Adressaten der mit ihm aufgestellten Verpflichtung. Diese Einleitung enthält einen eindeutigen Verweis auf das Recht in Art. 41 Abs. 1, das gegenüber „den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ geltend gemacht werden kann.

90. Die Feststellung des Gerichtshofs in der Rechtssache M.⁵⁸, dass Art. 41 Abs. 2 allgemein anwendbar ist, steht nicht im Widerspruch zum Urteil Cicala. Die Randnrn. 82 bis 84 des Urteils in der Rechtssache M. legen im Zusammenhang betrachtet meines Erachtens eher nahe, dass der Gerichtshof auf den materiellen Inhalt des Rechts auf rechtliches Gehör und die Frage, wer sich darauf berufen kann, abgestellt hat⁵⁹, wobei der Gerichtshof sowohl den sehr weiten Geltungsumfang dieses Rechts als auch den Stellenwert, der ihm seit Langem in der Unionsrechtsordnung zukommt, betont hat.

91. Die Antwort auf die dritte Frage in der Rechtssache C-372/12 muss somit „nein“ lauten; damit erübrigt sich die Beantwortung der vierten Frage in dieser Rechtssache.

92. Schließlich habe ich bereits erläutert, warum ich der Ansicht bin, dass der Gerichtshof den Umfang der vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen nicht dahin erweitern sollte, zu Fragen des Akteneinsichtsrechts und der Begründungspflicht Stellung zu nehmen, soweit Bestimmungen des abgeleiteten Rechts oder andere Bestimmungen der Charta, insbesondere Art. 47, anwendbar sein könnten. Diese Fragen können für Fälle wie die diejenigen, die den vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen zugrunde liegen, relevant sein oder auch nicht. Da keine Hinweise darauf ersichtlich sind, dass diese Punkte vor dem nationalen Gericht ordnungsgemäß vorgetragen wurden, und sie zudem vor dem Gerichtshof nicht vorgebracht worden sind, ist es unerlässlich, die Antworten des Gerichtshofs auf die Frage des Zugangs zu personenbezogenen Daten zu beschränken⁶⁰.

Ergebnis

93. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass die Fragen der Rechtbank Middelburg und des Raad van State vom Gerichtshof wie folgt zu beantworten sind:

1. Tatsachen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen, sind als „personenbezogene Daten“ im Sinne von Art. 2 Buchst. a der 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 anzusehen. Dagegen ist die der Entscheidung über eine Rechtsfrage zugrunde liegende Begründung – die mit einer rechtlichen Einordnung von Tatsachen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen, und ihrer Beurteilung vor dem Hintergrund des

57 — Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2011, Cicala (C-482/10, Slg. 2011, I-14139, Randnr. 28).

58 — Urteil des Gerichtshofs vom 22. November 2012, M. (C-277/11, Randnr. 84).

59 — Vgl. auch die Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der Rechtssache M. (oben in Fn. 58 angeführt, Nr. 32).

60 — Siehe oben, Nrn. 34 bis 38.

anwendbaren Rechts einhergeht – nicht von der Definition der „personenbezogenen Daten“ in dieser Richtlinie umfasst. Die Richtlinie 95/46 verpflichtet die Mitgliedstaaten daher nicht, Zugang zu einer solchen rechtlichen Analyse zu gewähren, wenn sie in ein internes Dokument aufgenommen worden ist, das auch personenbezogene Daten enthält.

2. Nach Art. 12 der Richtlinie 95/46 ist Zugang zu Daten zu gewähren, die von der Definition der „personenbezogenen Daten“ in dieser Richtlinie umfasst sind, es sei denn, der Zugang ist nach Art. 13 dieser Richtlinie eingeschränkt oder ausgenommen.
3. Die Richtlinie 95/46 begründet kein Recht auf Zugang zu einem bestimmten Dokument oder einer bestimmten Akte, in der personenbezogene Daten aufgeführt oder verwendet werden. Sie konkretisiert auch nicht die materielle Form, in der personenbezogene Daten zugänglich zu machen sind. Nach Art. 12 der Richtlinie 95/46 steht den Mitgliedstaaten ein erheblicher Ermessensspielraum zur Verfügung, die Form zu bestimmen, in der personenbezogene Daten zugänglich zu machen sind. Bei der entsprechenden Beurteilung haben die Mitgliedstaaten insbesondere (i) die materielle(n) Form(en), in der bzw. denen diese Informationen vorhanden sind und der betroffenen Person zugänglich gemacht werden können, (ii) die Art der personenbezogenen Daten und (iii) die Ziele des Auskunftsrechts zu berücksichtigen.
4. Der Schutz der Rechte und Freiheiten anderer Personen im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Buchst. g der Richtlinie 95/46 umfasst nicht die Rechte und Freiheiten der Behörde, die personenbezogene Daten verarbeitet. Das Interesse an einem ungestörten internen Gedankenaustausch innerhalb der Behörde steht auch nicht in Verbindung mit den nach Art. 13 Abs. 1 Buchst. d oder f dieser Richtlinie geschützten Interessen.
5. Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union normiert Rechte, die gegenüber Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union geltend gemacht werden können und ist daher nicht auf personenbezogene Daten und andere Informationen anwendbar, die im Besitz eines Mitgliedstaats sind.