



Brüssel, den 12. Januar 2026
(OR. en)

16522/25

LIMITE

API 151
INF 251

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 16494/25

Betr.: Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten – Zweitantrag Nr. 34/c/01/25

Die Delegationen erhalten anbei den Entwurf einer Antwort auf den Zweitantrag Nr. 34/c/01/25 (siehe Dokument 16494/25).

**ANTWORT AUF DEN ZWEITANTRAG 34/c/01/25
per E-Mail vom 5. Dezember 2025, registriert am selben Tag**

Der Rat hat den Zweitantrag auf der Grundlage der [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 (nachstehend „Verordnung (EG) Nr. 1049/2001“) und des Anhangs II der [Geschäftsordnung des Rates](#) geprüft und ist zu folgendem Schluss gelangt:

1. Am 11. November 2025 hat der Antragsteller einen Erstantrag auf Zugang zu Dokumenten des Rates im Zusammenhang mit dem Tod des Unionsbürgers József Sebestyén infolge von Maßnahmen ukrainischer Behörden sowie den daraufhin ergriffenen Maßnahmen der Unionsorgane gestellt.
2. Am 4. Dezember 2025 hat das Generalsekretariat des Rates dem Antragsteller unter Angabe der Dokumente WK 10489/2025 INIT, WK 10489/2025 ADD 1, WK 10489/2025 ADD 2, WK 10490/2025 INIT, WK 10490/2025 ADD 1, WK 10490/2025 ADD 2, WK 10491/2025, WK 10491/2025 INIT, WK 10491/2025 ADD 1 und WK 10491/2025 ADD 2 sowie der Coreu-Nachrichten CFSP/BUD/0018/25, CFSP/BUD/0019/25, CFSP/BUD/0020/25 und CFSP/SEC/0221/25 geantwortet. Die WK-Dokumente enthalten Beweispakete in Bezug auf in Betracht gezogene restriktive Maßnahmen. Die Coreu-Nachricht CFSP/SEC/0221/25 enthält einen Bericht über die Sitzung der Gruppe „Menschenrechte“ (COHOM) vom 27. August 2025. Die übrigen Coreu-Nachrichten enthalten Vorschläge für die Aufnahme von drei Personen in Listen. Ein kleiner Teil der Coreu-Nachricht CFSP/SEC/0221/25 wurde freigegeben, der Rest, soweit er Gegenstand des Antrags war, wurde zum Schutz der öffentlichen Sicherheit (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001), zum Schutz der internationalen Beziehungen (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich) sowie zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität der betreffenden Personen (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) zurückgehalten.

3. Am 5. Dezember 2025 hat der Antragsteller den vorliegenden Zweitantrag eingereicht, in dem er einen weiter gehenden Zugang zu den ermittelten Dokumenten beantragt und geltend gemacht hat, dass nicht alle in den betreffenden Dokumenten enthaltenen Informationen personenbezogene Daten seien, dass die betreffenden Personen, falls sie ein öffentliches Amt bekleiden, ein geringeres Maß an Schutz der Privatsphäre und der Integrität genießen würden, und dass eine Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen oder der Verteidigungsrechte der Betroffenen nicht belegt worden sei.

DIE ANWENDBAREN AUSNAHMEREGLUNGEN

~~Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001~~

4. Der Rat ist der Auffassung, dass die angeforderten Dokumente unter Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 fallen.
5. In diesem Zusammenhang weist der Rat darauf hin, dass nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs die im öffentlichen Interesse vorgesehenen Ausnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Vergleich zu den übrigen in Artikel 4 vorgesehenen Ausnahmen einer besonderen Regelung unterliegen.
6. Einerseits verfügt der Rat hinsichtlich der Ausnahmen in Bezug auf das öffentliche Interesse nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 *„bei der Feststellung, ob die Verbreitung eines Dokuments die von dieser Bestimmung geschützten Interessen beeinträchtigen könnte, über ein weites Ermessen“*.¹

¹ Urteile vom 11. Juli 2018, Rechtssache T-644/16, ClientEarth/Kommission, EU:T:2018:429, Randnummer 25, und vom 27. November 2019, Rechtssache T-31/18, Izuzquiza und Semsrott/Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX), EU:T:2019:815, Randnummer 65.

7. Andererseits hat der Rat, sobald er zu dem Schluss gelangt ist, dass eine Offenlegung tatsächlich geeignet ist, das öffentliche Interesse in diesem Bereich zu beeinträchtigen, keine Wahl: Er muss den Zugang verweigern, da *„aus dem Wortlaut von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung [(EG) Nr. 1049/2001] hervor[geht], dass das Organ im Rahmen der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahmen vom Recht auf Zugang dazu verpflichtet ist, den Zugang zu verweigern, wenn die Verbreitung eines Dokuments geeignet ist, die von der betreffenden Vorschrift geschützten Interessen zu beeinträchtigen, wobei in einem solchen Fall, anders als es insbesondere Absatz 2 derselben Bestimmung vorsieht, die mit dem Schutz jener Interessen verbundenen Erfordernisse nicht gegen diejenigen abzuwägen sind, die sich möglicherweise aus anderen Interessen ergeben“².*
8. Der Rat hat somit zwar einen weiten Ermessensspielraum bei der Bewertung der Auswirkungen der Offenlegung von Dokumenten mit einem Schwerpunkt auf internationalen Beziehungen, doch darf er nicht andere legitime Interessen berücksichtigen, die geeignet wären, den Schluss, dass die Gewährung des Zugangs zu einem Dokument oder Teilen eines Dokuments die oben genannten geschützten Interessen beeinträchtigen könnte, aufzuheben.
9. Im Übrigen ist es für die Prüfung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nicht erforderlich nachzuweisen, dass tatsächlich die Gefahr einer Beeinträchtigung des Schutzes der internationalen Beziehungen der Union besteht, sondern nur, dass eine bei vernünftiger Betrachtung absehbare und nicht rein hypothetische Gefahr³ einer solchen Beeinträchtigung besteht, wofür das Organ, wie bereits ausgeführt, über einen Ermessensspielraum verfügt.
10. Aus dem Vorstehenden ergibt sich zudem, dass der Rat keine andere Wahl hat, als den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, das unter die oben genannte Ausnahmeregelung fällt und dessen Verbreitung die von ihr geschützten öffentlichen Interessen beeinträchtigen würde.
11. Auf der Grundlage dieser Kriterien gelangt der Rat zu dem Schluss, dass die angeforderten Dokumente gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen) nicht freigegeben werden können.

² Urteil vom 1. Februar 2007, Rechtssache C-266/05 P, Sison/Rat, ECLI:EU:C:2007:75, Randnummer 46; ähnlich auch Urteil vom 7. Februar 2018, Rechtssache T- 851/16, Access Info Europa/Kommission, ECLI:EU:T:2018:69, Randnummer 38.

³ Urteil vom 25. November 2020, Rechtssache T- 166/19, Bronckers/Kommission, EU:T:2020:557, Randnummer 60.

12. Es sei darauf hingewiesen, dass bislang keine restriktiven Maßnahmen im Zusammenhang mit der betreffenden Situation ergriffen wurden. Das bedeutet, dass der Rat diesbezüglich keinen endgültigen Standpunkt eingenommen hat.
13. Obwohl in den ermittelten WK-Dokumenten auf öffentlich zugängliche Informationen Bezug genommen wird, ermöglichen die Auswahl und die Erbringung der betreffenden Beweise jedoch Rückschlüsse auf die in diesen Dokumenten vorgenommenen Bewertungen einerseits und auf die Schwierigkeiten bei der Ermittlung solcher Informationen andererseits. Das gilt insbesondere für die Argumentation in den Coreu-Nachrichten CFSP/BUD/0018/25, CFSP/BUD/0019/25 und CFSP/BUD/0020/25.
14. Würde die Union die diesbezüglich gesammelten Informationen in der in den angeforderten Dokumenten dargestellten Form offenlegen, so würden daraus kritische Elemente der Strategie der EU und wichtige Informationsquellen hervorgehen, die vertraulich behandelt werden müssen, um die Effizienz und Wirksamkeit des Handelns der EU bei restriktiven Maßnahmen, die ein zentrales Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind, zu wahren. Zudem würde die Offenlegung der Dokumente es Drittländern sowie Personen und Organisationen, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt wurden, auch ermöglichen, Einblick in die operativen Prozesse der Union bei der Ermittlung und bei der Bewertung von Informationsquellen in Bezug auf solche Maßnahmen zu erhalten. Das gilt sowohl für Fälle, in denen (noch) keine restriktiven Maßnahmen ergriffen wurden, als auch für Fälle, in denen solche Maßnahmen bereits angenommen wurden. Wenn die von der Union verwendeten operativen Techniken und Informationsquellen sowie die internen technischen Verfahren öffentlich bekannt wären, würde die Wirksamkeit der Maßnahmen der Union auf internationaler Ebene beeinträchtigt.
15. Solche Schlussfolgerungen könnten zudem aus den Beratungen der Arbeitsgruppe gezogen werden, die in der Coreu-Nachricht CFSP/SEC/0221/25 wiedergegeben sind, in der auf die Beweise und Argumente Bezug genommen wird, die in den Beweispaketen (den ermittelten WK-Dokumenten) sowie in den anderen Coreu-Nachrichten enthalten sind.
16. Die Verbreitung der angeforderten Dokumente würde daher den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen beeinträchtigen.

Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001

17. Darüber hinaus enthalten die Dokumente WK 10489/2025 INIT, WK 10489/2025 ADD 1, WK 10489/2025 ADD 2, WK 10490/2025 INIT, WK 10490/2025 ADD 1, WK 10490/2025 ADD 2, WK 10491/2025, WK 10491/2025 INIT, WK 10491/2025 ADD 1 und WK 10491/2025 ADD 2 sowie die Coreu-Nachrichten CFSP/BUD/0018/25, CFSP/BUD/0019/25 und CFSP/BUD/0020/25 personenbezogene Daten verschiedener Einzelpersonen. Diese Informationen fallen eindeutig in den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen gemäß den Rechtsvorschriften der Union über den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001). Diese Rechtsvorschriften der Union, wie sie für den Rat gelten, sind in der [Verordnung \(EU\) 2018/1725](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und zum freien Datenverkehr enthalten (im Folgenden „Verordnung (EU) 2018/1725“).
18. Gemäß der Begriffsbestimmung in Artikel 3 Nummer 1 der Verordnung 2018/1725 umfassen personenbezogene Daten „alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen“. Der Gerichtshof hat stets jeden Versuch einer engen Auslegung des in Rede stehenden Begriffs zurückgewiesen. Er hat insbesondere hervorgehoben, dass berufsbezogene Daten oder Informationen, die im Rahmen einer beruflichen Tätigkeit bereitgestellt werden, durchaus als personenbezogene Daten eingestuft werden können;⁴ er hat ferner hervorgehoben, dass der Umstand, dass einige Informationen bereits veröffentlicht worden sind, deren Einstufung als personenbezogene Daten nicht ausschließt.⁵

⁴ Siehe unter anderem Urteil des Gerichts vom 19. September 2018 in der Rechtssache T-39/17, Port de Brest/Kommission, ECLI:EU:T:2018:560, Rn. 38 und 43.

⁵ Urteil des Gerichts vom 25. September 2018 in den verbundenen Rechtssachen T-639/15 bis T-666/15 und T-94/16, Psara u. a./Europäisches Parlament, EU:T:2018:602, Rn. 52.

19. Wird ein Antrag auf Auskunft über personenbezogene Daten im Sinne des Artikels 3 Nummer 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 gestellt, so werden die Bestimmungen der genannten Verordnung nach ständiger Rechtsprechung in vollem Umfang anwendbar.⁶ Gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2018/1725 dürfen personenbezogene Daten nur dann an in der Union ansässige Empfänger übermittelt werden, wenn zwei kumulative Bedingungen erfüllt sind: erstens wenn der Empfänger nachweist, dass die Übermittlung der Daten für einen bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck erforderlich ist, und zweitens wenn der Verantwortliche in Fällen, in denen Gründe für die Annahme vorliegen, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten, nachweist, dass die Übermittlung der personenbezogenen Daten für diesen Zweck verhältnismäßig ist, nachdem er die unterschiedlichen widerstreitenden Interessen nachweislich gegeneinander abgewogen hat.
20. Es ist Sache des Klägers, zunächst die Notwendigkeit der Übermittlung der Daten nachzuweisen, ohne dass das betreffende Organ dabei von Amts wegen prüfen muss, ob Gründe vorliegen, die eine Übermittlung personenbezogener Daten rechtfertigen.⁷ Im vorliegenden Fall legt der Antragsteller eine solche Begründung nicht ausdrücklich vor; er unterscheidet lediglich zwischen „reinen Privatpersonen“ und „Personen, die eine öffentliche Stellung innehaben, und aufgrund derer hinsichtlich ihrer Identität als Personen des öffentlichen Lebens einen geringen Schutz ihrer Persönlichkeit genießen“. Diese allgemeine Aussage ändert jedoch nichts daran, dass der Datenschutz, wie bereits erwähnt, über „reine Privatpersonen“ hinausgeht und damit auch für Informationen über die berufliche Tätigkeit einer betroffenen Person gilt.
21. Darüber hinaus unterliegen die in den angeforderten Dokumenten genannten Personen bzw. die Personen, auf die dort Bezug genommen wird, derzeit keinen restriktiven Maßnahmen der Union. Dies bedeutet, dass das Vorliegen und die Schwere der ihnen zur Last gelegten Handlungen noch nicht einmal vorläufig festgestellt worden sind. Die Offenlegung des Interesses des Rates oder seiner Mitglieder an deren Tätigkeiten im Zusammenhang mit restriktiven Maßnahmen wäre eindeutig unverhältnismäßig.

⁶ Ebd., Rn. 63, in Bezug auf den Vorläufer der Verordnung (EU) 2018/1725, die Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁷ Siehe unter anderem Urteil des Gerichts vom 2. Oktober 2014 in der Rechtssache T-127/13, Strack/Kommission, ECLI:EU:T:2014:2250, Rn. 106 und 107.

22. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen würde die Freigabe der angeforderten Dokumente an die Öffentlichkeit – mit Ausnahme der Coreu-Nachricht CFSP/SEC/0221/25 – eine bei vernünftiger Betrachtung absehbare und nicht rein hypothetische Beeinträchtigung der Privatsphäre und der Integrität der betroffenen Personen bewirken, insbesondere im Einklang mit den Rechtsvorschriften der Union über den Schutz personenbezogener Daten – ein nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 geschütztes Interesse.

NEUER ERSTANTRAG

23. In der Mitteilung, die den Zweitantrag des Antragstellers enthält, stellt der Antragsteller außerdem einen neuen Erstantrag auf Zugang zu jeglichem Schriftwechsel mit dem betreffenden Mitgliedstaat im Zusammenhang mit dem Zugang zu den Dokumenten, die Gegenstand seines unter Nummer 1 genannten Erstantrags sind. Der Antragsteller hat am 7. Januar 2026 vom Generalsekretariat des Rates eine Antwort zu diesem neuen Erstantrag erhalten.

TEILWEISER ZUGANG

24. Der Rat hat ferner geprüft, ob ein (weiterer) teilweiser Zugang gemäß Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zu den angeforderten Dokumenten gewährt werden könnte. Er ist jedoch zu dem Schluss gelangt, dass die oben genannte Ausnahmeregelung für alle restlichen Teile der Coreu-Nachricht GASP/SEC/0221/25 gilt, die Gegenstand des Antrags sind, und dass alle übrigen angeforderten Dokumente Teil eines untrennbaren Ganzen sind.

SCHLUSSFOLGERUNG

25. Daher kann über den anfänglich gewährten teilweisen Zugang zur Coreu-Nachricht CFSP/SEC/0221/25 hinaus kein Zugang zu den angeforderten Dokumenten gewährt werden.