

Beitrag Nr. 56, 2025

Transparenz von Corona-Verträgen

Die Rolle der Transparenz in Vertragsverhandlungen und ihre Folgen für künftige Vertragsabschlüsse in der EU im Kontext des EuG-Urteils vom 17.07.2024 (T-689/21)

Nora Sophie Kirchner, M. iur.

Veröffentlichung: Bochum, den 23.06.2025

Veröffentlichung auf www.gesundheitsrecht.blog/corona-vertraege

Bibliothekslink: <https://doi.org/10.13154/294-13237>

ISSN: 2940-3170

Empfohlene Zitierweise: *Kirchner*, Gesundheitsrecht.blog Nr. 56, 2025, S.

Kurzfassung: Die Transparenz von Verträgen, besonders in Krisen wie der Corona-Pandemie, bleibt ein kontroverses Thema. Während rasche politische Entscheidungen und wirtschaftliche Maßnahmen erforderlich waren, war für viele Bürger eine Einsicht in die Vertragsinhalte entscheidend. Doch es entstehen Spannungen: Die Öffentlichkeit fordert Offenlegung zur Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns und des Einsatzes öffentlicher Gelder, während Unternehmen Vertraulichkeit zum Schutz ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Geschäftsgeheimnisse verlangen. Das EuG-Urteil T-689/21 setzt dabei ein Zeichen für mehr Transparenz bei öffentlichen Verträgen und könnte langfristig strengere Offenlegungspflichten nach sich ziehen. Doch der Fall wirft grundlegende Fragen auf: Was genau bedeutet Transparenz und wo zieht man die Grenze zwischen berechtigtem Informationsinteresse und dem Schutz sensibler Inhalte?



Dieser Aufsatz ist lizenziert unter den CreativeCommon-Bedingungen CC BY 4.0.
(abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>)

A. Darstellung der Problematik

„Krisenbekämpfung ist eine Gemeinschaftsaufgabe.“¹

Die Corona-Pandemie stellte nicht nur europaweit, sondern auf globaler Ebene neben den Gesundheitssystemen nahezu jedes Unternehmen sowie jede Branche weltweit auf die Probe. Um eine schnelle Impfstoffversorgung zu sichern, schloss die EU-Kommission milliardenschwere Verträge mit Pharmaunternehmen wie Pfizer-BioNTech, Moderna, AstraZeneca und Johnson & Johnson über den Kauf von Hunderten Millionen COVID-19-Impfstoffen – doch viele Vertragsdetails, insbesondere Preise und Unterhändler wurden dabei geschwärzt. Dies führte zu Kritik: Während die Öffentlichkeit Transparenz zur Nachvollziehbarkeit und Kontrolle des Mitteleinsatzes forderte, berief sich die EU-Kommission auf den Schutz geschäftlicher Interessen und Vertraulichkeit. Abgeordnete und Privatpersonen klagten vor dem EuG auf vollständige Offenlegung gemäß der VO (EG) Nr. 1049/2001. Im Streit standen sich das Informationsinteresse der Öffentlichkeit und das Geheimhaltungsinteresse der EU gegenüber.²

In Krisenzeiten wie der Corona-Pandemie ist Transparenz, insbesondere bei der Impfstoffbeschaffung als medizinische Maßnahme, von zentraler Bedeutung.³ Sie ist unerlässlich, um das Vertrauen der Bevölkerung in die Pandemiebekämpfung zu stärken, eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel, sowie globale Gerechtigkeit und einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten. Pandemiebedingte Maßnahmen stellen erhebliche Eingriffe in Grundrechte dar. Der Zugang zu Vertragsdokumenten dient dazu, die Wahrung von Menschen- und Grundrechten sicherzustellen. Dabei steht stets das öffentliche Interesse im Mittelpunkt.⁴

B. Transparenz

I. Begriffserklärung

Transparenz bedeutet Durchsichtigkeit, Deutlichkeit, Verstehbarkeit, Erkennbarkeit.⁵ Das Transparenzgebot fordert, dass Entscheidungen und deren Ergebnisse innerhalb der EU für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in klarer und verständlicher Art und Weise

¹ Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, Covid-19: Reaktionen der Sozialversicherungen, DSV JS/UM-06/2020, <https://dsv-europa.de/de/news/2020/06/covid-19-reaktion-der-sozialversicherungen.html> (zuletzt aufgerufen am 14.06.2025)

² EuG, Urteil vom 17.07.2024, T-689/21.

³ Ärzteblatt.de, Transparency beklagt mangelnde Transparenz, <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/124131/Impfstoffvertraege-und-studien-Transparency-beklagt-mangelnde-Transparenz> (zuletzt aufgerufen am 14.06.2025)

⁴ Blaga, Scheinwerfer, Band 87, S. 6.

⁵ Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 1. Auflage, 2024, S. 18.

offengelegt werden.⁶ Hierbei kann und muss differenziert werden. Transparenz umfasst sowohl die Verfahrenstransparenz, welche sich auf die Art und Weise des Zustandekommens von Entscheidungen bezieht, sowie die auf das Resultat bezogene Ergebnistransparenz. Das Gebot schließt sowohl die Darstellung der Informationen auf dem jeweiligen zur Kommunikation genutzten Medium als auch deren sprachliche Formulierung ein.⁷ Dazu gehört auch die Übernahme von Verantwortung für erzielte Ergebnisse im Sinne einer Verantwortungstransparenz.⁸

II. Allgemeine Bedeutung und Zielsetzung von Transparenz

Transparenz verleiht zwar keine unmittelbaren subjektiven Rechte, wird aber durch Konkretisierung in anderen Normen auf solche Rechte ausgerichtet.⁹ Sie ist eine Ausprägung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips¹⁰, auf dem die Arbeitsweise der EU basiert, und zählt zu den „Grundsätzen des guten Regierens“.¹¹ Das Gebot der Transparenz stellt eine Leitmaxime für das Handeln der EU- Organe dar und gilt als europäischer Rechtsgrundsatz.¹² Nur durch Wahrung des Offenkundigkeitsgebotes kann eine bessere Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen ermöglicht sowie die demokratische Legitimation und Kontrolle der Union durch Regulierung und Überwachung sichergestellt werden.¹³

Dies fördert größere Effizienz, Legitimität und auch Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System.¹⁴

Das Transparenzgebot verfolgt verschiedene Ziele. Es soll die Sichtbarkeit von Entscheidungen ermöglichen, um damit eine Kontrolle und bewusste Entscheidungen durch Bürger zu erreichen.¹⁵ So sollen Entscheidungen und ihr Entstehungsprozess für Dritte nachvollziehbar

⁶ Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage, 2022, § 46, Rn. 30.

⁷ Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 1. Auflage, 2024, S. 19f.

⁸ Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage, 2022, § 46, Rn. 30.

⁹ Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV-GRC-AEUV Band I, 2. Auflage, 2023, GRC Art. 10, Rn. 35.

¹⁰ Art. 2 EUV.

¹¹ Grabitz/Hilf/Nettesheim, Kommentar zum EUV/ AEUV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 82. Auflage, 2024, Art. 1, Rn. 36.

¹² Haug in: Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 6. Auflage, 2022, Transparenz/ Offenheit I. Bedeutung.

¹³ Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair/Kotzur, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 7. Auflage 2023, Art. 15, Rn. 2.

¹⁴ 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32001R1049> (zuletzt aufgerufen am 14.06.2025)

¹⁵ Sommermann in: Huber/Volkshühle/Sommermann, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 20, Rn. 303a.

gemacht werden, um so eine objektive Rechtskontrolle zu ermöglichen.¹⁶

„Nicht der Weg ist das Ziel, sondern das Ziel ist die Entscheidung. Der Weg ist aber ausschlaggebend dafür, welches Ziel erreicht wird.“¹⁷

Die Einhaltung des Offenheitsgrundsatzes dient dazu, die Qualität samt Effizienz und Effektivität der Unionspolitik zu verbessern und so eine größere Legitimität der Entscheidungsträger gegenüber den Bürgern zu gewährleisten.¹⁸ Die Forderung nach Transparenz fördert den demokratischen Charakter der EU-Organe und stärkt das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltung.¹⁹ Die Nachvollzieh- sowie Durchschaubarkeit des Handelns der EU ist eine Voraussetzung für die Zustimmung der Bürger zur europäischen Integration. Es wird das allgemeine Ziel angestrebt, das Geschehen innerhalb der EU für den Einzelnen leichter zugänglich und besser verständlich zu machen. Der Leitgedanke ist, dass das Geschehen nur dann transparent ist, wenn auch der Prozess der Willensbildung im Vorfeld einer Entscheidung nachvollziehbar gemacht werden kann.²⁰ Das Prinzip der maximalen Offenheit ist somit vorrangig bei der Auslegung des Primär- sowie Sekundärrechts zu berücksichtigen.²¹

Einschränkungen aus wichtigen Gründen sind zulässig, daher ist nur eine bestmögliche und hinreichende Transparenz anzustreben.²² Insoweit soll die Teilhabe von Bürgern am Meinungsprozess und damit einhergehend die Bekämpfung und Vorbeugung von Korruption durch Zugang zu Dokumenten gefördert werden.²³

C. Rechtlicher Rahmen und Konkretisierung durch gesetzliche Grundlagen

I. Primärrechtliche Regelungen und sekundärrechtliche Folge

Seine gesetzliche Grundlage findet das Gebot der Transparenz im Primärrecht der EU. So normiert Art. 10 III EUV das herrschende Offenkundigkeitsprinzip dahingehend, dass Entscheidungen „möglichst offen und bürgernah getroffen werden“ sollen.²⁴ Die Postulate der Offenheit sowie Bürgernähe werden darüber hinaus in Art. 1 II EUV sowie Art. 15 AEUV

¹⁶ Huber in: Streinz, Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 3. Auflage 2018, Art. 10, Rn. 51.

¹⁷ Kugelman, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers – Grundlagen und verwaltungsrechtlichen Grundstrukturen individueller Rechte auf Zugang zu Informationen der Verwaltung, 1. Auflage, 2001, S. 29.

¹⁸ Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 1. Auflage, 2024, S. 29.

¹⁹ Kluth, NVwZ 2024, 24, 25.

²⁰ Grabitz/Hilf/Nettesheim, Kommentar zum EUV/ AEUV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 82. Auflage, 2024, Rn. 39.

²¹ Grabitz/Hilf/Nettesheim, Kommentar zum EUV/ AEUV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 82. Auflage, 2024, Rn. 37.

²² Dausen/Ludwigs, Umweltrecht, Rn. 360.

²³ Blaga, Scheinwerfer, Band 87, S.6.

²⁴ Kluth, NVwZ 2024, 24, 25.

gesetzlich konkretisiert. Hiernach handeln Organe der EU nach Art. 15 I AEUV weitestgehend unter Beachtung der Offenheit.²⁵

Auf sekundärrechtlicher Ebene wurde sodann die Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission als Ausformung des in Art. 1 II EUV normierten Transparenzgebotes²⁶ erlassen, auf welche sich eben die Klägerseite vorliegend beruft.

II. Regelungsinhalte der gesetzlichen Bestimmungen

1. Zugangsrecht zu Dokumenten der EU-Organen

Gemäß Art. 15 III AEUV i.V.m. Art. 42 GRC i.V.m. der VO (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 hat jeder Unionsbürger, d.h. jeder Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates²⁷ sowie jede natürliche und juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedsstaat, das Recht auf Zugang zu Dokumenten der EU-Organen. Die Regelung soll den größtmöglichen Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments ermöglichen und die Informationsfreiheit der Bürger sicherstellen.²⁸ Hierbei ist der Begriff der Dokumente weit gefasst und umfasst alle Inhalte, unabhängig von der Form ihres Datenträgers.²⁹ Der Zugang erstreckt sich auf alle Tätigkeitsbereiche der EU, einschließlich der Außen- und Sicherheitspolitik.³⁰

2. Ausnahmen von der Einhaltung des Transparenzgebotes

Die VO (EG) Nr. 1049/2001 enthält in Art. 4 I lit. b einen umfassenden Katalog über Ausnahmen zum Zugangsrecht zu EU-Dokumenten, die eng auszulegen sind. Laut Art. 15 AEUV („soweit möglich“) gilt das Transparenzgebot nicht uneingeschränkt.³¹

So können Organe der EU einen derartigen Zugang verweigern, wenn dies zum Schutze der Privatsphäre und Integrität von Einzelnen sowie zum Schutz der öffentlichen Interessen notwendig ist. Ihre Grenzen findet die daraus abgeleitete Informationsfreiheit somit in

²⁵ Heinicke/Sosnitza/Meisterernst, Lebensmittelrecht, 188. Auflage, 2023, Rn. 8.

²⁶ Frenz, Handbuch Europarecht – Europäische Grundrechte: Wirtschaftsgrundrechte, Gleichheits- soziale und Bürgerrechte – Band 4/II, 2. Auflage, 2024, Rn. 1395f.

²⁷ Art. 17 EGV.

²⁸ Lenz/Bochardt, Art. 15 AEUV, Rn. 14.

²⁹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Sobotta, Kommentar zum EUV/AEUV, 82. Auflage, 2024, Art. 16, Rn. 55.

³⁰ Krajewski in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Sobotta, Kommentar zum EUV/AEUV, 82. Auflage, 2024, Art. 15, Rn. 48.

³¹ Zerdick in: Lenz/Bochardt, Art. 15 AEUV EU-Verträge: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 3. Auflage, 2023, Art. 15, Rn. 6.

entgegenstehenden öffentlichen Belangen und privaten Interessen.³² Diese Ausnahmen betreffen insbesondere sicherheitsrelevante Bereiche und den Schutz personenbezogener Daten.³³ Ein vollständiger Zugang kann nicht allein aufgrund datenschutzrechtlicher Aspekte verweigert werden. Vielmehr ist unter Beachtung des lit. 4 der VO zu prüfen, ob ein Teilzugang gewährleistet werden kann.³⁴ Die EU muss im Rahmen dessen alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um den Zugang zu den Dokumenten zu ermöglichen. Dabei kann eine Beeinträchtigung des Einzelnen auch dann vorliegen, wenn die Voraussetzungen an ein möglichst einfaches Verfahren nicht eingehalten werden und die Art und Form des Zugangs zu hoch angesetzt ist. Ein Anspruch auf Einsicht in die Originalunterlagen besteht dagegen nicht.³⁵

D. Das Urteil im Fall T- 689/ 21 vom 17.07.2024

I. Entscheidung und Argumentation des Gerichts

So hat das EuG in seinem Urteil vom 17.07.2024 entschieden, dass die EU- Kommission im Rahmen der Vertragsschlüsse über die Corona-Impfstoffe keinen umfassenden als auch hinreichenden Zugang zu den Informationen und den Inhalten dieser Verträge gewährt und damit gegen die Ordnungsverpflichtung aus VO (EG) Nr. 1049/2001 verstoßen habe.³⁶

1. Juristische Methodik

Bereits in seinem Urteil vom 17.04.2024 (T-689/21) legte das EuG das Recht des Zugangs zu Dokumenten in teleologischer Hinsicht aus und hob dabei die Bedeutung von Transparenz hervor. Dabei stellte das Gericht fest, dass das öffentliche Interesse an der Offenlegung der Informationen vorrangig ist. So entschied das EuG in diesem Urteil, dass die Kommission dazu verpflichtet ist, die Verträge zu den COVID-19-Impfverträgen transparenter zu machen und Informationen offenzulegen. Dies umfasste insbesondere die Offenlegung der Vertragsbedingungen, finanzieller Mittel sowie die Lieferbedingungen der Hersteller.³⁷

In seinem Urteil vom 17.07.2024 entschied das Gericht, dass die Transparenzanforderungen darüber hinaus auch für spezifische Klauseln und Details innerhalb der Abkommen gelten und präzisiert damit die Reichweite der Transparenz gegenüber seinem im April gefällten

³² Reidt/Schiller/Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 103. Auflage, 2024, Rn. 44.

³³ Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair/Kotzur, AEUV Art. 15, Rn. 2.

³⁴ Lorenzmeier in: Grabitz/Hilf/ Nettesheim/Sobotta, Kommentar zum EUV/AEUV, 82. Auflage, 2024, Art. 218, Rn. 34b.

³⁵ Bergmann/Dienelt, Kommentar zum Ausländerrecht, 14. Auflage, 2022, Art.42, Rn. 2.

³⁶ EU, Pressemitteilung Nr. 113/24, Luxemburg vom 17. Juli 2024, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-07/cp240113.de.pdf> (zuletzt aufgerufen am 14.06.2025)

³⁷ EuG, Urteil vom 17.07.2024, T-689/21.

Vorläuferurteil. Das EuG stützte sich in systematischer Hinsicht auf Prinzipien der EU, insbesondere auf das Prinzip der guten Verwaltung. Der Wortlaut wurde grammatikalisch sorgfältig ausgelegt, um so die Bedeutung der getroffenen Regelungen und deren Reichweite zu bestimmen.³⁸

2. Klagegründe

Das Gericht entschied, dass die EU-Kommission die Namen und beruflichen Positionen der Mitglieder der Verhandlungsteams hätte offenlegen müssen und stellte fest, dass die Kommission die Ausnahmeregelung in Art. 4 II der VO (EG) rechtswidrig angewandt hat. Bezüglich der geforderten Offenlegung weiterer im Zusammenhang stehender Dokumente fordert das Gericht die Kommission dazu auf, eine hinreichende und umfassendere Begründung hinsichtlich der Zurückhaltung konkret darzulegen, um so der hinreichenden Begründungspflicht nachzukommen. Das EuG betonte, dass die Kommission nicht hinreichend dargelegt hat, warum durch einen weitergehenden Zugang zu den Dokumenten die geschäftlichen Interessen der betroffenen Pharmaunternehmen beeinträchtigt würden. Dem EuG wurde unter Auslegung der sich widerstreitenden Interessen nicht klar, inwiefern ein solcher Zugang in bestimmten Verträgen sowie zu den Vertragsbestimmungen über den Weiterverkauf von Impfstoffen dabei die Interessen der Unternehmen in geschäftlicher Hinsicht konkret beeinträchtigen würde. Das EuG stellte klar, dass kein potenzieller Rufschaden für die Pharmaunternehmen vorliege. Hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre der Mitglieder der Verhandlungsteams stellte das Gericht fest, dass das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung der fraglichen hinreichend dargelegt und nachgewiesen worden sei und damit überwiege. Der Rechtsstreit wurde somit zugunsten der Klägerseite entschieden.³⁹

II. Kritiken

Sowohl Kritiker als auch das BAG vertreten verschiedene Auffassungen zur Transparenz bei Corona-Verträgen.

Der Ansicht von Nicolodi nach, war es ein „Fehler“ der Kommission, die Öffentlichkeit nicht hinreichend über die Modalitäten der Entschädigungszahlungen umfassend zu informieren. Gleichzeitig stellt sie fest, dass es „weit mehr Transparenz der Firmen und Behörden“ im Gesundheitswesen bedarf. Hierbei führt sie an, dass eine Offenlegung von Beginn an dazu beitragen würde, dass Impfgegner und politisch rechtsstehende Parteien weniger Chancen

³⁸ EuG, Urteil vom 17.07.2024, T-689/21.

³⁹ EuG, Urteil vom 17.07.2024, T-689/21.

hätten, Angst vor moderner Impfstoffentwicklung und Forschung zu machen.⁴⁰

Emily O'Reilly, Europäische Bürgerbeauftragte der Europäischen Kommission, hat die Kommission scharf für ihren intransparenten Umgang mit SMS-Nachrichten im Zusammenhang mit Impfkäufen gerügt. Sie bemängelte die unzureichende Offenlegung und fordert einen weitgehenderen Zugang, um ein Handeln im Interesse der Zivilgesellschaft sicherstellen zu können und Entscheidungsprozesse offenzulegen.⁴¹

Zudem äußert sich Peter Liese, Mitglied des Europäischen Parlaments, demgegenüber kritisch. Auch er fordert die Kommission zur vollständigen Offenlegung auf, um das Vertrauen der Bürger herzustellen.⁴²

Das BAG⁴³ hatte zur Offenlegung der Impfverträge zunächst angeführt, dass vollständige Transparenz und eine umfassende Offenlegung von Vertragsinformationen auch kontraproduktiv sein kann. Zwar betont es die hohe Bedeutung von Transparenz, bevorzugt jedoch eine Einschränkung in Bereichen, die sensible geschäftliche Informationen betreffen. Das BAG argumentierte, dass eine zu detaillierte Offenlegung die Verhandlungen erschweren und den Wettbewerb zwischen den einzelnen Unternehmen verzerren könnte. Daher empfehlen sie, nur die den Vertrag charakterisierenden und wesentlichen Informationen preiszugeben, um so einen hinreichenden und angemessenen Schutz der Unternehmen zu gewährleisten.⁴⁴

E. Auswirkungen des Urteils

I. Bedeutung für die Rechtsentwicklung sowie Auswirkungen auf die Rechtspraxis

In dem Urteil hob das EuG die hohe Bedeutung von Transparenz hervor und betonte dabei das öffentliche Interesse an der Offenlegung von Informationen im Gesundheitssektor. Das Urteil verdeutlicht die Rolle von Regierungen, öffentlichen Institutionen, Pharmamunternehmen, internationalen Organisationen sowie der Zivilgesellschaft bei diesen Vertragshandlungen und

⁴⁰ *Brickner*, DERSTANDARD - österreichische Tageszeitung, 2024, Geheimhaltung – Expertin nach Covid-Impfstoff-Urteil, <https://www.derstandard.at/story/3000000229059/expertin-nach-covid-impfstoff-urteil-es-braucht-weit-mehr-transparenz> (zuletzt aufgerufen am 14.06.2025)

⁴¹ LTO, Sind die SMS der Kommissionspräsidentin Privatsache? <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/eu-kommission-von-der-leyen-sms-auskunftsanspruch-datenschutz> (zuletzt aufgerufen am 14.06.2025)

⁴² *Liese*, Gericht der Europäischen Union gibt EU-Kommission in Sachen Impfstoffverträgen teilweise recht, einige Punkte hätte allerdings besser erklärt werden müssen. <https://www.peter-liese.de/20-gesundheit/4218-gericht-der-europaeischen-union-gibt-eu-kommission-in-sachen-impfstoffvertraegen-teilweise-recht-einige-punkte-haetten-allerdings-besser-erklart-werden-muessen> (zuletzt aufgerufen am 14.06.2025)

⁴³ Abkürzung für: Bundesamt für Gesundheit.

⁴⁴ *Serafini*, Das BAG muss seine Verträge mit Pharmaunternehmen offenlegen. <https://www.beobachter.ch/gesellschaft/politik/das-bag-muss-seine-vertraege-mit-pharmafirmen-offenlegen-660952?srsId=AfmBOooZ-ALAutJH0O2pNRahfJsJgnmObEALUzteFo9Zux5DtCum5tVd> (zuletzt aufgerufen am 14.06.2025)

-abschlüssen in Zeiten der Pandemie. Es zeigt, wie wichtig es ist, die Interessen der Öffentlichkeit zu berücksichtigen, um Vertrauen und Legitimität in der Pandemie zu gewährleisten.

Welche Schlussfolgerungen können hieraus nun gezogen werden? Aus der Feststellung des Transparenzverstößes im vorliegenden Urteil geht hervor, dass die Rechenschaftspflichten von öffentlichen Institutionen und der Regierung fortan weiter verstärkt werden müssen. Hierbei wird deutlich, dass die Verpflichtung besteht, im Falle einer Verweigerung des Zugangs zu gewissen Dokumenten eine hinreichende und umfassende Begründung darzulegen. Daraus lässt sich ableiten, dass das Geheimhaltungsinteresse im Grundsatz zurücktritt und dessen Überwiegen nur mit einer hinreichenden und substantiierten Begründung angenommen werden kann.

Die Entscheidung des EuG vom 17.07.2024 ist ein wichtiger Schritt in der Weiterentwicklung der Rechtsnormen zu Transparenz und Zugangsrechten in der EU. Durch das Urteil wird im Wesentlichen die kontinuierliche und stetig zunehmende Bedeutung von Offenheit in der europäischen Verwaltungspraxis verdeutlicht.

Es präzisiert Implikationen für das Verständnis und die Anwendung und Regelungen zur Transparenz in der EU. Das Urteil verdeutlicht, wie weit Transparenzpflichten im Einzelfall reichen können und welche Ausnahmen dabei zulässig sind.

Aus dem Urteil geht ebenso die Reichweite von Ausnahmebestimmungen zu sensiblen und vertraulichen Informationen hervor. Hierbei wird zudem die Bedeutung der Bürgerrechte hinsichtlich eines Zugangsrechts untermauert. Auf wirtschaftlicher Ebene betreffen die Auswirkungen den Markt und Wettbewerb, insbesondere dessen Dynamik, Verhandlungen und Vertragsgestaltungen.⁴⁵

Mit Blick auf die Zukunft der Rechtspraxis hat das Urteil einen starken Einfluss auf die Einhaltung von Klar- und Rechtssicherheit, die Rechenschaftspflichten der EU sowie die Förderung von Offenheit bei europarechtlichen Vertragsabwicklungen.

So muss in zukünftigen Vertragsabwicklungen eine hinreichende Zugänglichkeit zu Vertragsinhalten von Beginn an sichergestellt werden.⁴⁶

Neben datenschutzrechtlichen Aspekten, die bei der Offenlegung von Geschäftsheimnissen sowie sensiblen Informationen berücksichtigt werden müssen, wirkt sich die Transparenz auch auf den Bereich des Sozialversicherungsrechts in Bezug auf die Kosteneffizienz sowie Beitragsgestaltung aus. Durch die Offenlegung von Vertragsinhalten können die Finanzbedarfe

⁴⁵ Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 1. Auflage, 2024, S. 31.

⁴⁶ Blaga, Schweinwerfer, Band 87, S. 6.

in Zukunft durch die Sozialversicherungsträger besser eingeschätzt und dadurch eine gerechtere Beitragsgestaltung bewirkt werden. Hierdurch wird auch eine Einschätzung von Risiken von Impfstoffen erleichtert, was zur Stabilität und Gerechtigkeit in der sozialen Gesellschaft beiträgt.⁴⁷

II. Idealer Ausgleich der Betroffenen und Reformvorschläge

Das Urteil vom 17.07.2024 betont die Notwendigkeit einer zukünftig transparenteren Verwaltungspraxis in der EU.

Um Intransparenz bei zukünftigen Vertragsabschlüssen effektiv vorzubeugen, sollten verschiedene Ansätze verfolgt werden. Als Leitlinie dient die Entschließung des Parlaments vom 13. Juli 2023.⁴⁸

Zur Förderung von Transparenz bedarf es der Offenlegung von Informationen, der Einführung standardisierter Transparenzprotokolle sowie gesetzlich verankerter Vertraulichkeitsklauseln und Rechenschaftspflichten. Hierzu müssen Informationen über die Haftung der Hersteller, Liefertermine und Dosenmengen für jeden Mitgliedsstaat samt Preis veröffentlicht werden.⁴⁹

Ein interessengerechter Ausgleich zwischen notwendigem Geheimnisschutz und geforderter Öffentlichkeit kann durch klare Regeln und verstärkte Begründungspflichten erreicht werden. Im Hinblick auf sensible Informationen ist es notwendig, gründlich zu analysieren, inwieweit betroffene Interessen relevant sind. Die Anforderungen an die Begründung der Geheimhaltung müssen verschärft werden, um so die öffentlichen Interessen bestmöglich und umfassend zu schützen.

Es wird empfohlen, öffentliche Integritätsstandards zu schaffen und unabhängige Kontrollgremien für Verträge einzurichten, um die Rechtssicherheit zu verbessern und das Vertrauen der Bevölkerung in das europäische Handeln zu festigen.⁵⁰

Zudem soll ein EU-weit vernetztes Register für Lobbytransparenz geschaffen werden.⁵¹ Durch Lobbying, den Umstand, dass Interessenvertretungen Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen,⁵², kann einerseits dazu beigetragen werden, dass wichtige Interessengruppen in

⁴⁷ Richter, Blick ins Sozialrecht (DStrR 2023), S. 460.

⁴⁸ EU-Parlament, Empfehlung für die Reform der Vorschriften des EU-Parlaments zu Transparenz, Integrität, Rechenschaftspflichten und Korruptionsbekämpfung 2023/2034(INI)); Bericht A9-0215/2023.

⁴⁹ EU-Parlament, Empfehlung für die Reform der Vorschriften des EU-Parlaments zu Transparenz, Integrität, Rechenschaftspflichten und Korruptionsbekämpfung 2023/2034(INI)); Bericht A9-0215/2023, Nr. 309.

⁵⁰ EU-Parlament, BERICHT über Erkenntnisse aus der COVID-19-Pandemie und Empfehlungen für die Zukunft (2022/2076(INI)); Bericht A9- 0217/2023, Nr. 301.

⁵¹ Transparency International Deutschland e.V. Partei.-Check zur Europawahl 2024.

<https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/default-6dc00e87e5fd6b8bf9a87dc56fbcf56a-5> (zuletzt aufgerufen am 14.06.2025)

⁵² Dieners/Voland, Handbuch Compliance im Gesundheitswesen, 4. Auflage, 2022, Kapitel 13, Rn. 1.

Entscheidungsprozesse ein- gebunden werden. Auf der anderen Seite können hierdurch jedoch verschiedene Interessen auch übermäßig vertreten oder aber Informationen verzerrt werden. Gerade deshalb ist es wichtig, dass Risiken hinreichend bewertet, der Umgang mit Schwachstellen kontrolliert sowie ein effizientes und effektives Kontroll- und Qualitätssicherheitsmechanismus für das Risikomanagement aufgebaut wird. Eine wirksame EU-Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung trägt hierzu bei. Internationale Zusammenarbeit ist dazu unerlässlich.⁵³

Zur Förderung der Rechenschaftspflicht und des öffentlichen Interesses sollen Transparenz und offenes Regierungshandeln gestärkt, der Zugang zu Informationen gewährleistet sowie eine fristgerechte Beantwortung von Informationsanfragen sichergestellt werden.⁵⁴

F. Kritische Würdigung und Bewertung des Urteils

I. Einordnung der Entscheidung

Die zentrale Herausforderung für die EU bei diesen Vertragsabschlüssen bestand darin, ein Gleichgewicht zwischen diesen Vertragsverhandlungen- und Möglichkeiten sowie der Wahrung und Einhaltung der Transparenzanforderungen zu finden. Durch das Urteil hat das EuG Richtlinien zur Transparenz modifiziert und damit klare Leitlinien gesetzt, welche die Gleichbehandlung und Fairness im Wettbewerb sicherstellen und die gegenseitigen Interessen der Beteiligten respektieren.

Je mehr Transparenz gewährt wird, desto mehr können Missverständnisse und Zweifel in der Gesellschaft vorgebeugt und vermieden werden. Im Vordergrund steht hierbei die Informationsgerechtigkeit, die sicherstellen soll, dass alle Beteiligten Zugang zu denselben Informationen haben. Dies reduziert Informationsasymmetrien und fördert die Möglichkeit einer fundierten öffentlichen Meinungsbildung.⁵⁵

Transparenz bei den Impfverträgen kann somit sowohl positive, aber vor allem auch potenziell negative Effekte mit sich bringen.

⁵³ *Mantl*, Transparenz und Kommunikation der Europäischen Union im Lichte des Art. 15 AEUV, 1. Auflage, 2015, S. 218.

⁵⁴ OCED-Empfehlung des Rates zur Integrität im öffentlichen Leben vom 17. Januar 2017, <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://legalinstruments.oecd.org/api/download/%3Furi%3D/public/f2ecf984-cc6b-4d8c-a1ee-863f9967a0d8.pdf&ved=2ahUKEwj7mrnCkP-LAxWq-QIHHYAaBDkQFnoECB4QAQ&usg=AOvVaw1qXvppVf8dIncAPw5Lf0G9> (zuletzt aufgerufen am 14.06.2025)

⁵⁵ *Sommermann in: Huber/ Volkskuhle*, Grundgesetz, 8. Auflage, 2024. Art. 20, Rn. 303a.

II. Abwägung der widerstreitenden Belange

Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass auch die EU auf das Ausmaß der Pandemie nicht vorbereitet war und ihr in der Gesundheitspolitik die erforderlichen Mittel für eine gemeinsame Bewältigung und Überwindung der Corona- Pandemie fehlten. Jedoch hat sie die Schwierigkeiten erkannt und eine Strategie entwickelt.

So wohnt dem Transparenzgebot im Grundsatz der Gedanke inne, eine womöglich bestehende Distanz zwischen der EU als Entscheidungsträger im vorliegenden Fall und den Bürgern zu überwinden.⁵⁶ Gerade dabei besteht die Gefahr, dass eine zu weitgehende Offenlegung von Vertragsinhalten die Verhandlungsfähigkeit der EU beeinträchtigt und die Flexibilität bei zukünftigen Vertragshandlungen einschränkt.

1. Pro Offenlegung

Einerseits ist es entscheidend, Rechenschaftspflichten von Entscheidungsträgern nicht einzugrenzen, um der EU so keine Verantwortung für ihr Handeln zu entziehen. Ein angemessener Zugang ist entscheidend, um das Vertrauen der Bevölkerung in die Krisenbekämpfung sowie in sämtliche Tätigkeitsbereiche der EU zu fördern und nachhaltig zu stärken.⁵⁷ Bei den Impfabkommen sind gerade nicht nur die gesellschaftlich-demokratischen Belange, sondern vielmehr subjektive Rechte Dritter betroffen, insbesondere solche aus dem Bereich des Gesundheitsschutzes.⁵⁸ So zahlen Bürger Steuergelder zur Finanzierung von Vertragsabschlüssen, welche die EU-Kommission im Namen der Mitgliedsstaaten vornimmt. Da diese mithin indirekt Tätigkeiten der Kommission finanzieren, besteht ein berechtigtes Interesse, Einblick in relevante Vertragsdokumente zu erhalten. Darüber hinaus sind Vergaberechtsgrundsätze und die Prinzipien der öffentlichen Auftragsvergabe relevant. Nach diesen soll ein offener Wettbewerb durch Offenlegung von Informationen gewährleistet und ein faires und transparentes Verfahren sichergestellt werden. Nur so kann eine informierte Debatte stattfinden.⁵⁹ Ein Teilzugang könnte die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt verzerren sowie Marktpositionen schwächen. Zudem kann Korruption vorgebeugt und gar verhindert werden. Eine umfassende Offenlegung von Inhalten kann zudem Anreize zur Innovation und zu neuen Entwicklungen schaffen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen. Träte die EU ihre

⁵⁶ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Krajewski, AEUV, Art. 15. Rn. 10.

⁵⁷ EU-Parlament, Empfehlung für die Reform der Vorschriften des EU-Parlaments zu Transparenz, Integrität, Rechenschaftspflichten und Korruptionsbekämpfung 2023/2034(INI)); Bericht A9-0215/2023.

⁵⁸ Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 1. Auflage, 2024, S. 31.

⁵⁹ Immenga/Mestmäcker/Dreher, Wettbewerbsrecht, 5. Auflage, 2014, GWB § 97 Rn. 57.

Verantwortung ab und würde Informationen nicht hinreichend veröffentlichen, könnten Unionsbürger die verfolgten Ziele und Abkommen nur noch schwer nachvollziehen und ein selbstbestimmter und kritischer Umgang würde dadurch erschwert.

2. Contra Offenlegung

Im Vergleich zu den Nationalstaaten agiert die EU mit Blick auf die Qualitätsdimensionen der Klarheit und Vollständigkeit der Öffentlichkeitsarbeit unter erschwerten Bedingungen. So legen öffentliche Institutionen ihre Arbeit stetig an den Interessen der Allgemeinheit aus und verfolgen aus demokratischen Gründen einen exklusiven Ansatz. Es ist wichtig, dass Bürger Einblicke in Thematiken bekommen, um sich so wirksam am Meinungsprozess beteiligen zu können. Klarheit ist jedoch keine objektive Beschaffenheit, sondern stets individuell, sozial und historisch auf der Basis von Erwartungen und eigenen Interessen bestimmt. Der Begriff „Entscheidung“ in Art. 1 AEUV umfasst nicht nur lediglich rechtlich bindende Maßnahmen, sondern das gesamte Handeln der EU. So wichtig Klarheit- und Vollständigkeitsarbeit auch sein mögen, stellen sie jedoch kein Allheilmittel gegen Defizite europäischer Öffentlichkeitsarbeit dar. Die komplexen Entscheidungen auf europäischer Ebene zeichnen sich insbesondere durch umfangreiche Darlegungen aus.⁶⁰ Art. 4 III der VO (EG) Nr. 1049/2001 schützt vor allem intraorganisatorische Entscheidungsprozesse als Raum freien Denkens.⁶¹ Es erscheint unbillig, die EU-Organe zu verpflichten, jeden Zwischendisput und jede Information simultan oder nachträglich proaktiv zu verbreiten. Nur durch Zurückhaltung sensibler Geschäfts- und Verhandlungssituationen können einzelne Verhandlungsszenarien und unternehmerische Interessen geschützt werden.

G. Fazit

I. Schlussbemerkung zur Tragweite des Urteils

Die Transparenz von Corona-Verträgen ist eine komplexe Angelegenheit mit weitreichenden gesellschaftlichen und rechtlichen Implikationen. So hat die Transparenz einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Gesundheit, die gesellschaftliche Gerechtigkeit sowie die Weltwirtschaft. Transparenz ist entscheidend, um das Vertrauen der Bevölkerung in Regierungen und Unternehmen zu stärken, Ungleichheiten abzubauen und sicherzustellen,

⁶⁰ EU-Parlament, Empfehlung für die Reform der Vorschriften des EU-Parlaments zu Transparenz, Integrität, Rechenschaftspflichten und Korruptionsbekämpfung 2023/2034(INI)); Bericht A9-0215/2023.

⁶¹ Mantl, Transparenz und Kommunikation der Europäischen Union im Lichte des Art. 15 AEUV, 1. Auflage, 2015, S. 109.

dass die Bedürfnisse der Bürger fair und gerecht berücksichtigt werden. Regierungen und Unternehmen müssen transparent und verantwortungsvoll handeln, um diese Ziele zu erreichen.⁶² Die Veröffentlichung von Vertragsinhalten bietet die Möglichkeit, aus den Erfahrungen der Pandemie zu lernen und zukünftige Verträge besser zu gestalten. Regierungen und Organisationen können sich an den besten Praktiken orientieren, um effizientere und gerechtere Vereinbarungen zu treffen.

Dabei setzt die Entscheidung des EuG aus dem Juli 2024 wichtige Maßstäbe für Transparenz und kann als Leitfaden für die Ausgestaltung zukünftiger Verträge dienen.

Die Grenzen der Transparenz müssen sorgfältig voneinander abgewogen und die Reichweite der Anforderungen an die Transparenz im Einzelfall betrachtet werden. Hierbei ist im Sinne des Transparenzgebotes ein angemessener Grad an Öffentlichkeit und Wettbewerb herzustellen. Was als angemessen gilt, lässt sich jedoch nicht pauschalisieren. Vielmehr müssen die Interessen der Beteiligten in praktische Konkordanz gebracht werden, um so zu einem gerechten Ergebnis im Einzelfall zu gelangen.⁶³

Die in Art. 4 II AEUV normierten Ausnahmen von der Offenlegungspflicht erschweren die Abgrenzung von öffentlicher Darlegung und Rechenschaftspflicht. Ein Alles-oder-Nichts-Prinzip ist hierbei nicht praktikabel. Bei einem Teilzugang muss unter Beachtung der Interessen der Betroffenen erörtert werden, inwiefern dies angemessen und zumutbar ist.

Zusätzlich kann Art. 43 UNCAC herangezogen werden, der die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur bestmöglichen Kooperation und gemeinsamem Vorgehen gegen Korruption festlegt. Art. 13 UNCAC regelt dabei die Teilhabe der Öffentlichkeit an dafür erforderlichen Maßnahmen.⁶⁴

II. Ausblick auf zukünftige Entwicklungen

Angesichts der weitreichenden Folgen der Corona-Pandemie ist ein ähnliches Gesundheitsereignis in naher Zukunft denkbar – etwa durch eine Virusvariante oder eine neue Krankheit. Dadurch ist es von immenser Bedeutung, aus der Pandemie zu lernen, um so auf eine potenzielle zukünftige Krise besser vorbereitet zu sein. So können Verhandlungen und Praktiken optimiert und eine schnellere Reaktionszeit ermöglicht werden. Globale Standards und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen können dazu beitragen, solche Situationen besser zu kontrollieren und das Vertrauen der

⁶²Martens, Globale Impfgerechtigkeit, Schlüssel zur Überwindung der COVID-19-Pandemie, 1. Auflage, 2022, S. 61.

⁶³Haratsch/König/Pechstein, Europarecht, 13. Auflage, 2023, Rn. 119.

⁶⁴Art. 14 UNCAC.

Zivilgesellschaft in die Bekämpfung zu stärken.⁶⁵ Die EU hat bislang einen weiten Weg in Sachen Transparenz zurückgelegt, aber eine völlige Informationsfreiheit ist damit noch nicht verbunden. Die Einhaltung von Transparenz ist entscheidend, um der Gesellschaft eine angemessene Teilhabe am aktuellen Weltgeschehen sowie an politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen zu ermöglichen. Nur so kann die demokratische Legitimität von Entscheidungen gewahrt werden. Statt sich auf die Verträge der vergangenen Jahre zu konzentrieren, erachte ich es als sinnvoller, sich stattdessen auf die Zukunft zu fokussieren und Strategien für mögliche zukünftige Krisen zur Bekämpfung zu entwickeln. Die mangelnde Transparenz bei den Corona-Verträgen hat das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Entscheidungen beeinträchtigt und zeigt die Notwendigkeit einer verstärkten rechtlichen und politischen Kontrolle von öffentlich-rechtlichen Verträgen in Krisenzeiten auf. Zwar wurden einige Ziele, insbesondere durch die VO (EG) Nr. 1049/2001 erreicht, Transparenz bleibt jedoch auch in Zukunft eine Herausforderung für die Unionspolitik.⁶⁶ Der neue Pandemievertrag der World Health Organisation (WHO) vom 20.05.2025 gibt in diesem Zusammenhang jedenfalls die Chance, einige der hier diskutierten Reformvorschläge nicht nur umzusetzen, sondern sie auch gezielt zu fördern.⁶⁷ Der Schutz des Einzelnen und eine effiziente Umsetzung von Schutzmaßnahmen bleibt dabei oberste Priorität.

„Transparenz muss gelebter Alltag sein, mit dem „Ventil“ eines begrenzten Geheimschutzes.“⁶⁸

⁶⁵ EU-Parlament, BERICHT über Erkenntnisse aus der COVID-19-Pandemie und Empfehlungen für die Zukunft (2022/2076(INI)); Bericht A9- 0217/2023, Nr. 301.

⁶⁶ Haug in: Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 6. Auflage, 2022, Transparenz/Offenheit V. Ausblick a.E.

⁶⁷ Deutsches Ärzteblatt, Pandemievertrag der Weltgesundheitsorganisation verabschiedet, <https://www.aerzteblatt.de/news/pandemievertrag-der-weltgesundheitsorganisation-verabschiedet-d964247d-d70a-4d2a-8279-685f5f1f0f9e> (zuletzt aufgerufen am 14.06.2025)

⁶⁸ Mantl, Transparenz und Kommunikation der Europäischen Union im Lichte des Art. 15 AEUV, 1. Auflage, 2015, S. 219.