



Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten 2015

Beitrag des Präsidiums zum
Jahresbericht des
Europäischen Parlaments

Referat Transparenz

Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments
Europäisches Parlament
Mai 2016

VORWORT

Seit dem 3. Dezember 2001 setzen Parlament, Rat und Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten um.

Artikel 17 Absatz 1 dieser Verordnung lautet: *„Jedes Organ legt jährlich einen Bericht über das Vorjahr vor, in dem die Zahl der Fälle aufgeführt ist, in denen das Organ den Zugang zu Dokumenten verweigert hat, sowie die Gründe für diese Verweigerungen und die Zahl der sensiblen Dokumente, die nicht in das Register aufgenommen wurden.“*

Gemäß Artikel 116 Absatz 7 der Geschäftsordnung des Parlaments erstellt der zuständige Ausschuss des Parlaments, d. h. der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE), auf der Grundlage von Informationen, die vom Präsidium und von anderen Quellen zur Verfügung gestellt werden, den in Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 genannten jährlichen Bericht. Der jährliche Bericht des LIBE-Ausschusses wird dann dem Plenum vorgelegt.

Der vorliegende Text ist der Vorschlag für den Beitrag des Präsidiums zum jährlichen Bericht des Europäischen Parlaments für 2015 nach Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

ZU DEN METHODEN

Der Vorschlag für den Beitrag des Präsidiums zum jährlichen Bericht des Europäischen Parlaments für 2015 wurde zum zweiten Mal neu gestaltet und beruht auf angepassten Methoden. Im Einzelnen bedingen die aktualisierten Methoden Folgendes:

- Die Zahlen über eingesehene und angeforderte Dokumente beziehen sich nur auf spezifizierte Dokumente.
- Anträge auf den Zugang zu einer großen oder unbestimmten Zahl an Dokumenten, welche vom Organ nicht ausfindig gemacht werden konnten, werden von den Statistiken zu eingesehenen und angeforderten Dokumenten nicht erfasst.
- Bei den Zahlen über Anträge auf Zugang zu Dokumenten werden sowohl Anträge in Bezug auf spezifizierte als auch Anträge in Bezug auf nicht spezifizierte Dokumente erfasst.
- Teilweise gewährter Zugang wird als positiver Bescheid gewertet.
- Zweitanträge beziehen sich auf Verweigerungen jeglichen Zugangs und teilweise Gewährung von Zugang.
- Zweitanträge werden dem Jahr der jeweiligen Erstanträge zugeordnet.

INHALTSVERZEICHNIS

<i>Zusammenfassung</i>	4
<i>KAPITEL I Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Jahr 2015</i>	5
A) Inhalt des öffentlichen Registers der Dokumente des Parlaments.....	5
B) Zahlen über eingesehene und angeforderte Dokumente.....	6
B.1) <i>Direkt eingesehene Dokumente</i>	6
B.2) <i>Mit dem Online-Antragsformular oder per E-Mail angeforderte Dokumente</i>	7
C) Zahlenangaben zu den Anträgen.....	8
D) Profile der Antragsteller.....	11
<i>KAPITEL II Tendenzen und besondere Probleme</i>	14
A) Koordinierte Aktion von Journalisten zur Beschaffung von Unterlagen im Zusammenhang mit den Ausgaben- und Zulagenerklärungen der Mitglieder.....	14
B) Transparenz und Trilogunterlagen.....	15
C) Anträge auf eine unbestimmte Zahl von Dokumenten	17
<i>KAPITEL III Entscheidungen der Europäischen Bürgerbeauftragten und Rechtsprechung</i>	19
1. Entscheidung der Bürgerbeauftragten, die Beschwerde 1257/2014/KM abzuschließen	19
2. Gerichtliche Nachprüfung.....	19
A) Gerichtsurteile	19
B) Neue Fälle.....	19
<i>Abschließende Bemerkungen</i>	21

Vorschlag für den Beitrag des Präsidiums zum jährlichen Bericht des Europäischen Parlaments über den Zugang zu Dokumenten – 2015 (Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001)

Zusammenfassung

Zahlenangaben

- Die Zahl der Dokumentenverweise im öffentlichen Register wächst weiterhin. Am 31. Dezember 2015 enthielt die Datenbank des Registers 606 256 Verweise.
- 2015 wurden 82 612 Dokumente unmittelbar auf der Website des öffentlichen Registers der Dokumente des Parlaments und mehr als eine Million Dokumente über andere Plattformen konsultiert. Im selben Zeitraum erhielt das Parlament über das Online-Antragsformular bzw. per E-Mail 444 Anträge in Bezug auf 747 spezifizierte Dokumente, was einem Anstieg um mehr als 40 % gegenüber 2014 entspricht.
- 107 der 444 Anträge bezogen sich auf Dokumente, die bis dahin nie veröffentlicht worden waren.
- Der Gesamtanteil positiver Bescheide lag 2015 bei fast 90 %.
- In 44 Fällen hat das Parlament den Zugang verweigert, hauptsächlich im Zusammenhang mit Anträgen auf Zugang zu Dokumenten in Bezug auf Mitglieder.
- Wissenschaftler und Forscher stellten weiterhin das Gros an Antragstellern: 32 % der Antragsteller erklärten, zu dieser Kategorie zu gehören. Bei den häufigsten Antragstellern für bislang nicht veröffentlichte Dokumente handelt es sich jedoch um Journalisten.

Tendenzen

- 2015 hat die Zahl der Anträge auf Zugang zu einer sehr großen oder unbestimmten Anzahl an Dokumenten (Anträge auf Zugang zu „*sämtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit*“ einem bestimmten Thema, „*sämtlichen Dokumenten mit Informationen über*“ ein bestimmtes Thema oder zu allen Dokumenten eines bestimmten Zeitraums usw.) dramatisch zugenommen und sich gegenüber 2014 verdreifacht.
- Im Jahr 2015 sah sich das Parlament mit einer Kampagne von Journalisten konfrontiert, die den Zugang zu allen Unterlagen in Verbindung mit den Ausgaben- und Zulagenerklärungen der Mitglieder zum Ziel hatte.
- Das öffentliche Interesse an Dokumenten in Bezug auf Verhandlungen mit Blick auf eine frühzeitige Einigung und insbesondere an mehrspaltigen Tabellen, die für interinstitutionelle Dreiertreffen zur Verfügung gestellt wurden, hat zugenommen.
- Es wurden drei neue Anträge auf Einleitung von Verfahren am Gerichtshof eingereicht, in denen die Aufhebung der Beschlüsse des Parlaments über den Zugang zu Dokumenten gefordert wird.

KAPITEL I

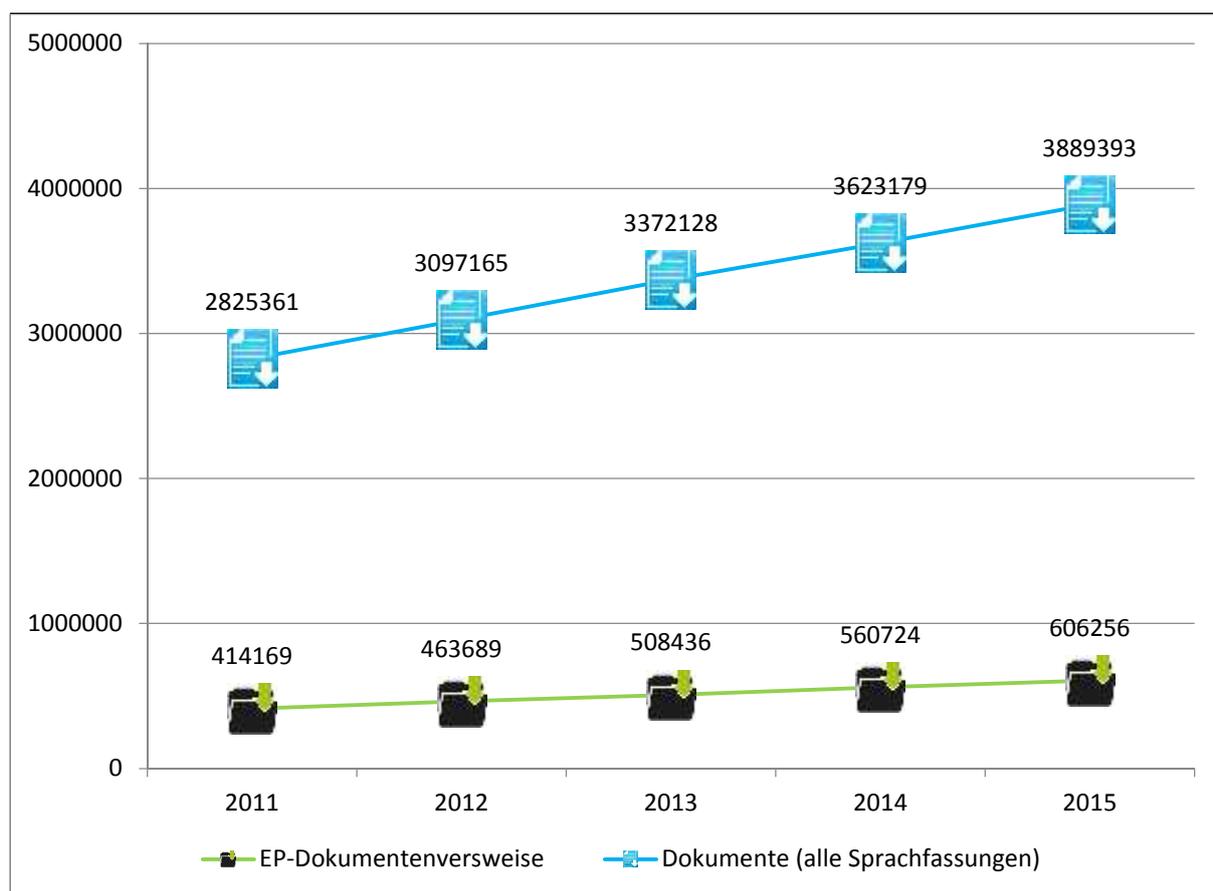
Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Jahr 2015

A) Inhalt des öffentlichen Registers der Dokumente des Parlaments

Das öffentliche Register der Dokumente des Parlaments enthält Verweise auf offizielle Dokumente des Parlaments seit 2001.

Die Zahl der Dokumentenverweise ist jedes Jahr gestiegen – 2015 um 8 % gegenüber 2014. Am 31. Dezember 2015 enthielt die Datenbank des Registers 606 256 Verweise (was 3 889 393 Dokumenten entspricht, wenn alle Sprachfassungen berücksichtigt werden). Im öffentlichen Register der Dokumente des Parlaments ist kein sensibles Dokument im Sinne von Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verzeichnet.

(Abb. 1) Entwicklung des öffentlichen Registers der Dokumente des Parlaments



B) Zahlen über eingesehene und angeforderte Dokumente¹

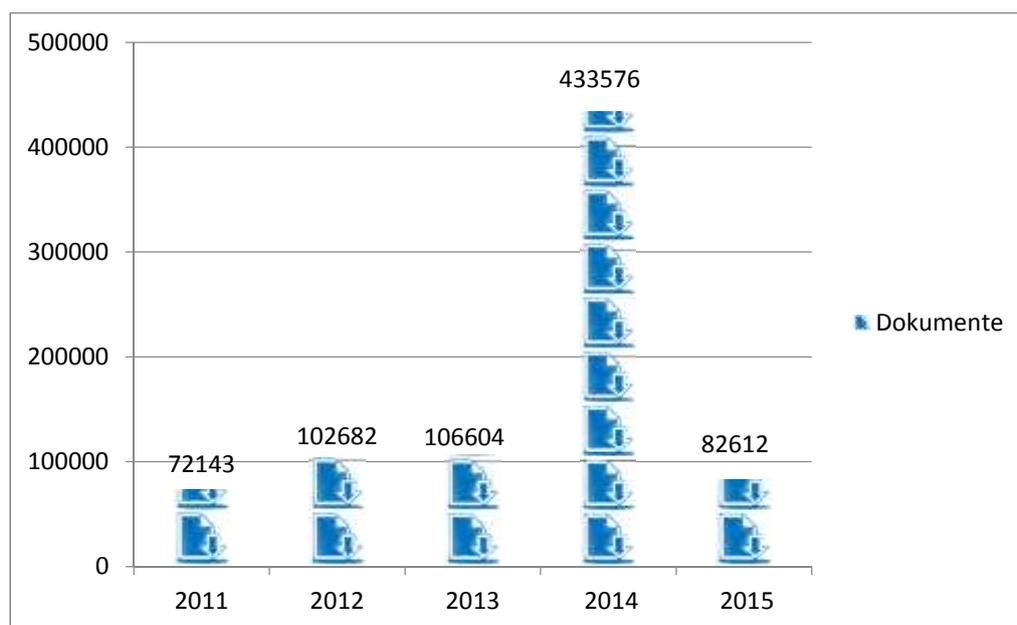
Nach Maßgabe des Artikels 12 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 können etwa 95 % aller Dokumente des Parlaments direkt auf der Website seines öffentlichen Registers eingesehen werden.² Dokumente die nicht unmittelbar einsehbar sind, können nach Anforderung über das Online-Antragsformular³ bzw. per E-Mail zur Verfügung gestellt werden.

B.1) Direkt eingesehene Dokumente

2015 wurden 82 612 Dokumente direkt auf der Website des öffentlichen Registers der Dokumente des Parlaments eingesehen. In dieser Zahl ist jedoch nicht die Anzahl der Dokumente enthalten, die über andere mit der Datenbank des Registers verbundene Plattformen – darunter die Websites der parlamentarischen Ausschüsse und des Think Tank – eingesehen wurden (insgesamt mehr als eine Million Downloads).

Bei den am häufigsten eingesehenen Arten von Dokumenten auf der Website des öffentlichen Registers des Parlaments handelte es sich (in absteigender Reihenfolge) um: Antworten auf Anfragen (40,72 %), Anfragen zur schriftlichen Beantwortung (25,71 %), angenommene Texte (4,41 %), Entschließungsanträge (2,06 %).

(Abb. 2) Zahl der auf der Website des öffentlichen Registers eingesehenen Dokumente



¹ Die Zahlen beziehen sich nur auf spezifizierte Dokumente.

² <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=DE>

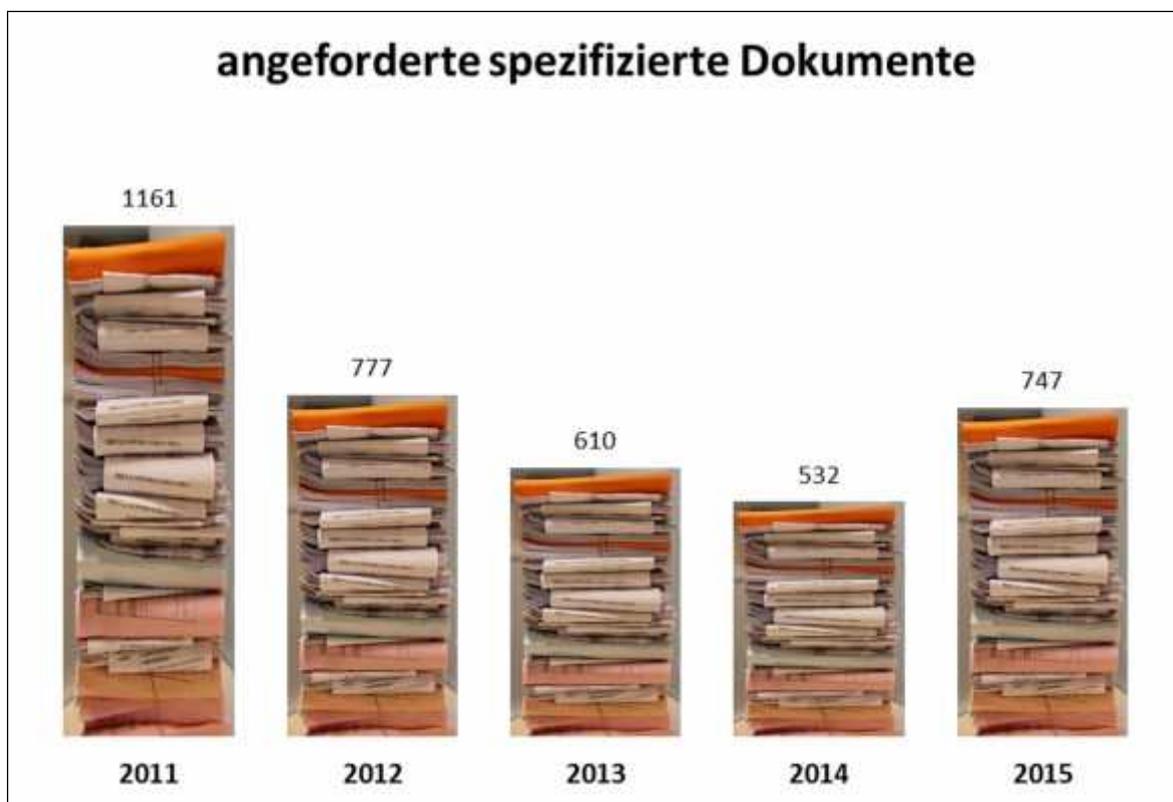
³ <https://www.secure.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/form.htm?language=DE>

B.2) Mit dem Online-Antragsformular oder per E-Mail angeforderte Dokumente

2015 wurden beim Parlament 747 spezifizierte Dokumente über das Online-Antragsformular oder per E-Mail angefordert, was einem Anstieg um mehr als 40 % gegenüber den im Vorjahr angeforderten spezifizierten Dokumenten entspricht.

Bei diesem Anstieg bleibt jedoch die unbestimmte Zahl an Dokumenten, die mittels Anfragen unter anderem für „sämtliche Dokumente im Zusammenhang mit“ einem bestimmten Thema, „sämtliche Dokumente mit Informationen über“ ein bestimmtes Thema oder für Dokumente in einem bestimmten Zeitraum usw. angefordert wurden, unberücksichtigt. Diese Dokumente lassen sich nicht für statistische Zwecke beziffern.

(Abb. 3) Zahl der spezifizierten Dokumente, die mit dem Online-Antragsformular oder per E-Mail angefordert wurden



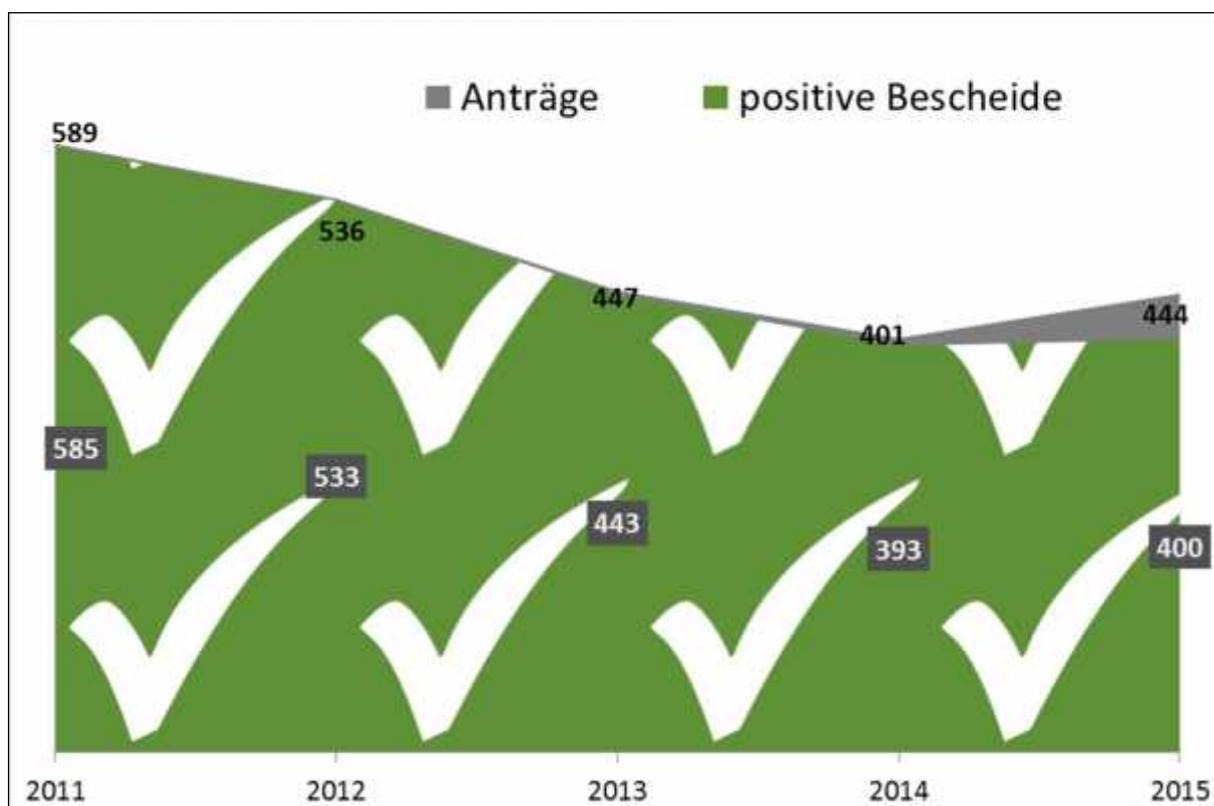
C) Zahlenangaben zu den Anträgen

2015 erhielt das Parlament 444 Anträge über das Online-Antragsformular oder per E-Mail. Davon betrafen 322 Anträge spezifizierte Dokumente, 112 Anträge den Zugang zu einer unbestimmten Anzahl an Dokumenten und 10 Anträge interinstitutionelle Konsultationen im Rahmen der „Absichtserklärung“⁴.

In diesem Zusammenhang sollte hervorgehoben werden, dass sich die Zahl der Anfragen für eine unbestimmte Anzahl an Dokumenten gegenüber 2014 verdreifacht hat. Fast 25 % aller im Jahr 2015 eingegangenen Anträge betrafen den Zugang zu „sämtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit“ einem bestimmten Thema, „sämtlichen Dokumenten mit Informationen über“ ein bestimmtes Thema.

Von 444 beim Parlament im Jahre 2015 eingegangenen Anträgen wurden 400 positiv beschieden, wobei in vier Fällen teilweiser Zugang zu den angeforderten Dokumenten gewährt wurde.

(Abb. 4) **Zahl der Anträge und der positiven Bescheide**



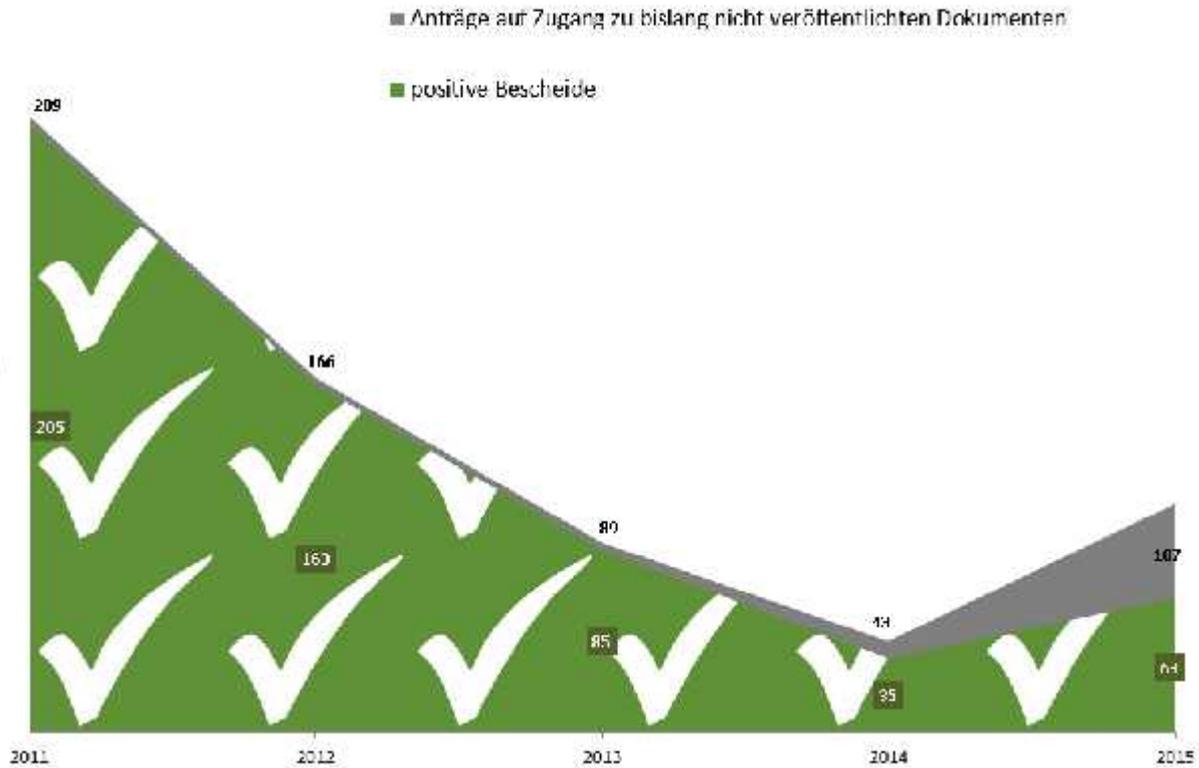
Des Weiteren bezogen sich 107 der 444 im Jahr 2015 eingegangenen Anträge sich auf Dokumente, die bis dahin nie veröffentlicht worden waren.

Die Anträge auf Zugang zu bislang nicht veröffentlichten Dokumenten betrafen überwiegend Dokumente in Bezug auf Mitglieder (46,7 %), politische Gremien (17 %), die Finanzierung der politischen Parteien auf europäischer Ebene (10 %), Trilogie (8,5 %), Rechtsgutachten (8 %) und die Vergabe öffentlicher Aufträge (3 %).

2015 beschied das Parlament 63 von 107 Anträgen auf Zugang zu bislang nicht veröffentlichten Dokumenten positiv.

⁴ Am 9. Juli 2002 zwischen den Dienststellen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission unterzeichnete Absichtserklärung zur Anwendung von Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

(Abb. 5) **Zahl der Anträge auf Zugang zu bislang nicht veröffentlichten Dokumenten und der positiven Bescheide**

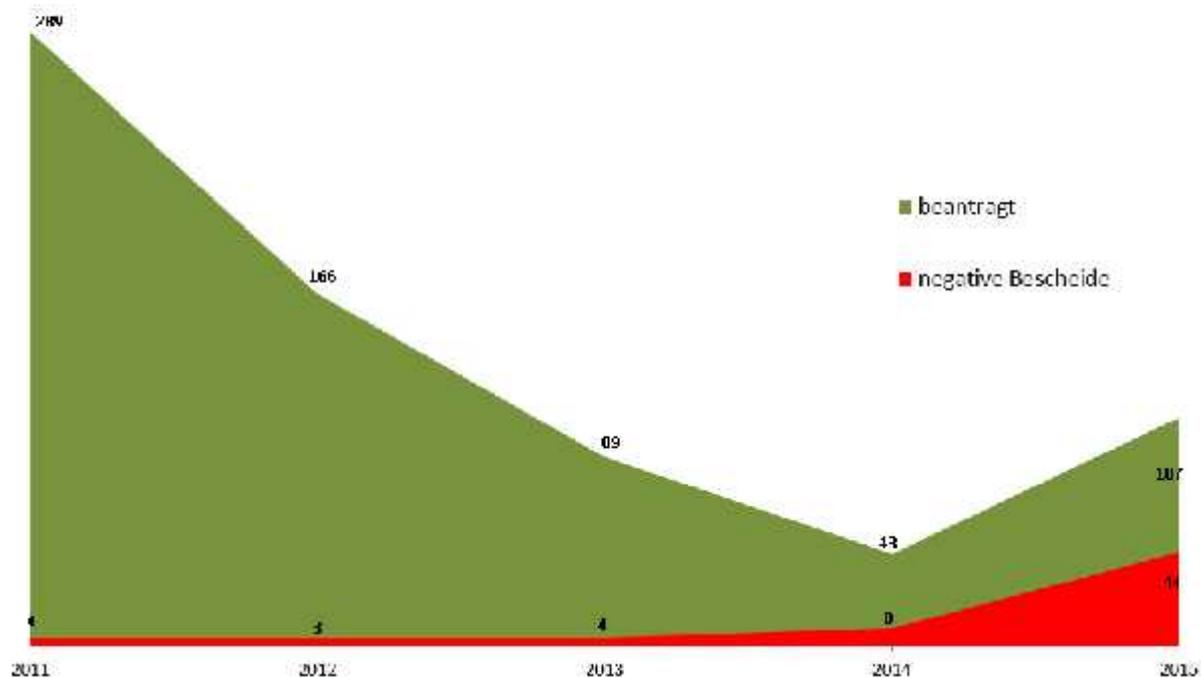


2015 verweigerte das Parlament aufgrund eines Beschlusses der zuständigen Behörde in 44 Fällen den öffentlichen Zugang zu Dokumenten, wobei es in zwei Fällen teilweisen Zugang zu einigen der angeforderten Dokumente gewährte.

40 der 44 negativen Bescheide betrafen Dokumente, die sich auf Mitglieder beziehen. Zwei der vier übrigen negativen Bescheide standen im Zusammenhang mit der Finanzierung politischer Parteien, die anderen beiden betrafen zum einen die Verhandlungen in Bezug auf die Verordnung über den Telekommunikationsbinnenmarkt und zum anderen die Sicherheit der Räumlichkeiten des Parlaments.

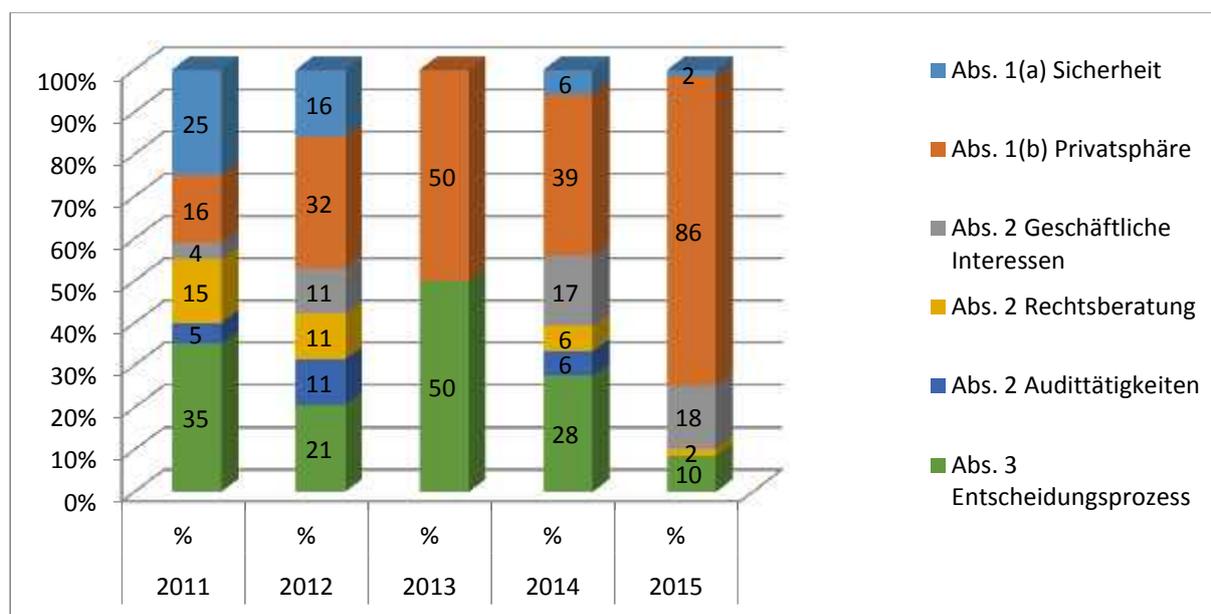
In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Zahl der Ablehnungen im Vergleich zum Vorjahr zugenommen hat. Dies ist unmittelbar auf 31 Ablehnungen zurückzuführen, die in Bezug auf eine koordinierte Aktion von 31 Journalisten erteilt wurde, die sich um Zugang zu allen Dokumenten in Zusammenhang mit den Ausgaben- und Zulagenerklärungen aller Mitgliedern bemühten (siehe Kapitel II Abschnitt A).

(Abb. 6) **Zahl der Anforderungen von zuvor nicht offen gelegten Dokumenten sowie der Zugangsverweigerungen**



Wie auch im Jahr 2014 beruhten die Zugangsverweigerungen des Parlaments im Wesentlichen darauf, dass die Privatsphäre bzw. die Integrität des Einzelnen geschützt werden musste (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001), auf dem Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person (Artikel 4 Absatz 2 der genannten Verordnung) und auf einem Vorbehalt im Zusammenhang mit dem Beschlussfassungsprozess des Organs (Artikel 4 Absatz 3 der genannten Verordnung).

(Abb. 7) **Häufigkeit der Anwendung von Ausnahmen nach Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001**



Mit einem Gesamtanteil positiver Bescheide von etwa 90 % und einem Anteil positiver Bescheide von 60 % bei Anforderungen von zuvor nicht offengelegten Dokumenten ist die Zahl positiver Bescheide durch das Parlament im Jahr 2015 insgesamt weiterhin hoch.

D) Profile der Antragsteller⁵

Wissenschaftler und Forscher machten mit mehr als 32 % weiterhin den größten Anteil der Antragsteller aus, gefolgt von Unternehmen, Umweltorganisationen und anderen Interessenvertretern, die zusammen etwa 25 % der Antragsteller ausmachten. 2015 kamen sehr viele Anfragen von Journalisten (12,5 %), die den größten Anteil der Antragsteller im Zusammenhang mit zuvor nicht offen gelegten Dokumenten ausmachten, während der Anteil der Anfragen von Anwälten mit 9 % mehr oder weniger unverändert blieb.

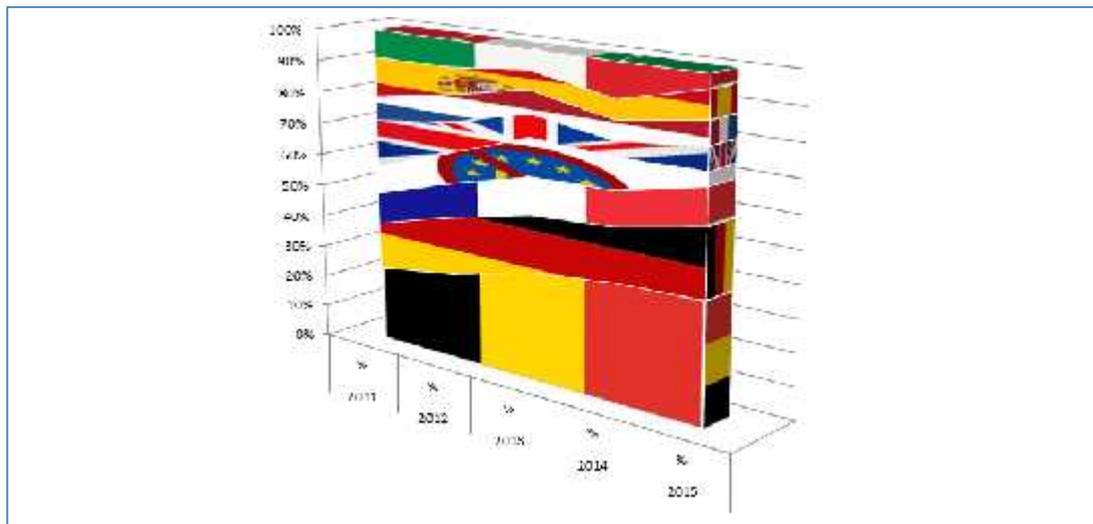
Bei der Verteilung der Anträge nach EU-Mitgliedstaaten ergibt sich 2015 ein ähnliches Bild wie in früheren Jahren: Wie im Vorjahr waren etwa 30 % der Antragsteller in Belgien ansässig, gefolgt von (nach Größe geordnet) Deutschland (ca. 14 %), Frankreich (9 %), Spanien (6,5 %), den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich (je ca. 6 %). Die Anzahl an Anträgen aus Drittländern hat weiter abgenommen und machte etwa 3,1 % der Gesamtzahl der Anträge aus.

Ähnlich wie in den vorhergehenden Jahren war Englisch im Jahr 2015 weiterhin die bei Anträgen am häufigsten genutzte Sprache (56,5 %), gefolgt von Französisch (13 %), das das Deutsche (bei dem ein leichter Rückgang auf 11 % zu verzeichnen ist) überholt hat, sowie Spanisch (fast 7 %).

⁵ Die Daten zu den Profilen der Antragsteller werden auf der Grundlage der Informationen gesammelt, die die Antragsteller in ihren Anträgen bereitstellen. Da die Antragsteller jedoch gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nicht verpflichtet sind, Informationen über ihre Identität preiszugeben, entscheiden sich manche Antragsteller dafür, keine Auskünfte über ihren Beruf zu geben.

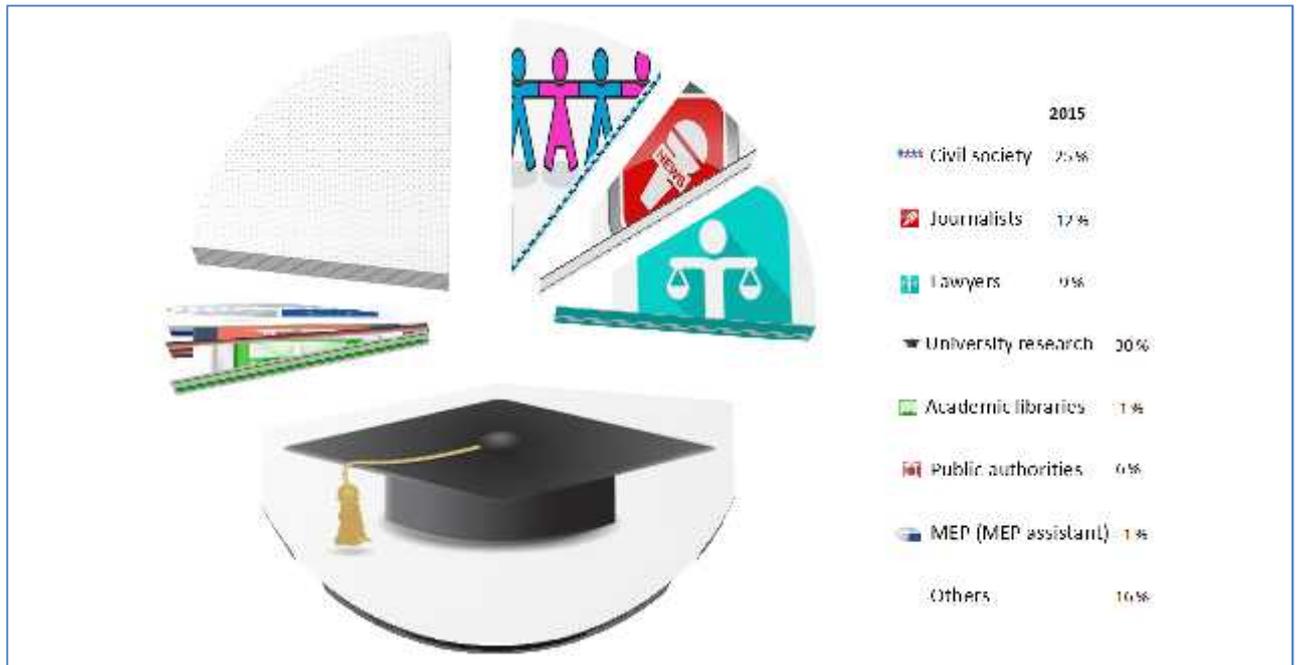
(Abb. 8) **Profile der Antragsteller, die 2015 Zugang zu Dokumenten beantragten**⁶

(Abb. 8a) **Staatsangehörigkeit**

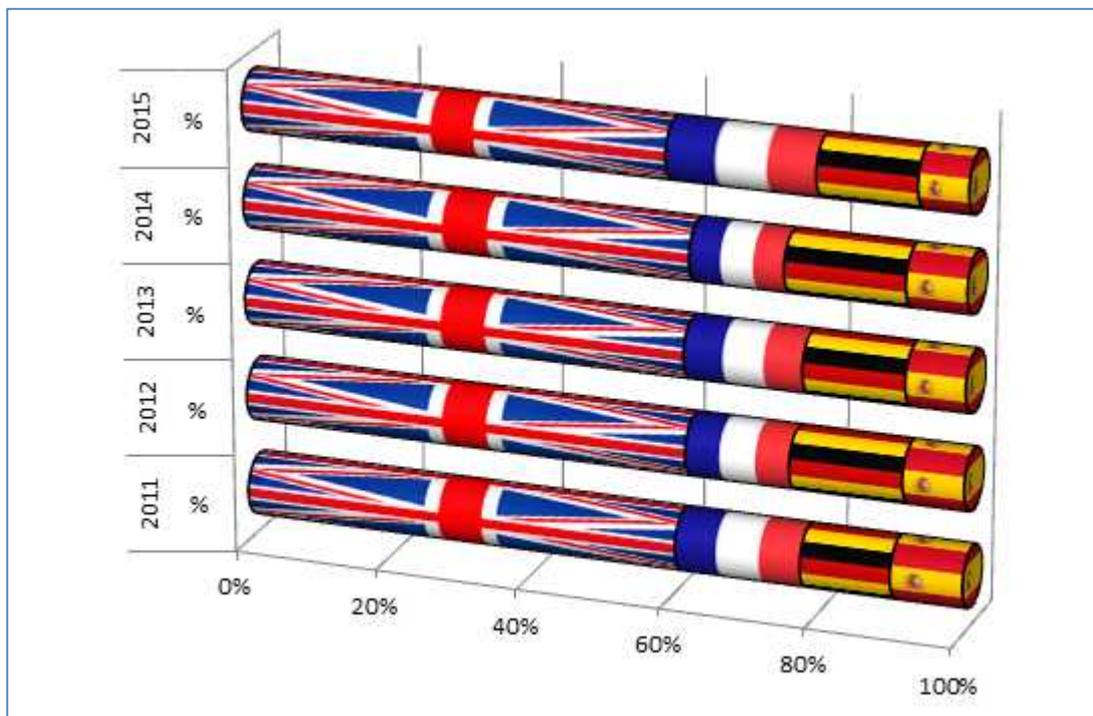


⁶ © in Bezug auf die Bilder in den Abbildungen: salem / Fotolia - kebox / Fotolia- Pekchar / Fotolia - DIDEM HIZAR / Fotolia - Claudio Divizia / Fotolia - ravenka / Fotolia - photolars / Fotolia - Becky Stares / Fotolia - Sylvie Bouchard / Fotolia - atScene / Fotolia - Seraphim Vector / Fotolia- valentint / Fotolia - quka / Fotolia - Gstudio Group / Fotolia - mostafa fawzy / Fotolia - BERLINSTOCK / Fotolia - Double-J Design - European Union

(Abb. 8b) **Beruf**



(Abb. 8c) **Sprache**



KAPITEL II

Tendenzen und besondere Probleme

Zwei Arten von Anfragen an das Parlament kennzeichneten das Jahr 2015: einerseits eine koordinierte Aktion von 31 Journalisten, die sich um Zugang zu allen Belegen im Zusammenhang mit den Ausgaben- und Zulagenerklärungen der Mitglieder bemühten; andererseits wurde spürbar, dass im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens immer mehr auf Zugang zu Dokumenten in Bezug auf Verhandlungen mit Blick auf eine frühzeitige Einigung – insbesondere zu mehrspaltigen Tabellen, die für interinstitutionelle Dreiertreffen (sogenannte Trilogie) zur Verfügung gestellt wurden – gedrängt wird.

Darüber hinaus ist die Anzahl an Anträgen auf Zugang zu einer großen bzw. unbestimmten Anzahl an Dokumenten im Jahr 2015 enorm angestiegen.

A) Koordinierte Aktion von Journalisten zur Beschaffung von Unterlagen im Zusammenhang mit den Ausgaben- und Zulagenerklärungen der Mitglieder

Der Aufwärtstrend bei Anfragen in Bezug auf Dokumente im Zusammenhang mit Mitgliedern setzte sich 2015 fort.

Etwa 11 % aller Anfragen bezogen sich auf Dokumente im Zusammenhang mit Mitgliedern, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf ihren Ausgaben- und Zulagenerklärungen und ihren Interaktionen mit Interessenvertretern lag.

Bei der Behandlung solcher Anfragen stützt sich das Parlament auf zwei wesentliche Grundsätze:

- a) Artikel 116 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, wonach von einzelnen Mitgliedern oder Fraktionen erstellte Dokumente zum Zwecke des Zugangs zu Dokumenten nur dann als Dokumente des Parlaments gelten, wenn sie gemäß dieser Geschäftsordnung eingereicht werden. Das bedeutet, dass persönliche Dokumente von Mitgliedern, einschließlich ihrer E-Mail-Korrespondenz, von ihnen verfasster oder erhaltener Schreiben sowie interner Aufzeichnungen, nicht als „Dokumente des Parlaments“ gelten und somit nicht in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 fallen;
- b) die Leitlinien des Präsidiums vom 20. Februar 2008, die auf bewährten Verfahren in einzelstaatlichen Parlamenten basieren, wonach keine detaillierten Angaben zu den tatsächlich an einzelne Mitglieder ausgezahlten Beträgen veröffentlicht werden, es den Mitgliedern jedoch freisteht, zusätzliche Informationen offenzulegen.

Insbesondere sah sich das Parlament im Jahr 2015 mit einer koordinierten Aktion konfrontiert, die die Offenlegung aller Belege in Verbindung mit den Ausgaben- und Zulagenerklärungen der Mitglieder zum Ziel hatte.

31 Journalisten aus allen EU-Mitgliedstaaten stellten ähnlich lautende Anträge auf Zugang zu allen Dokumenten im Besitz des Parlaments im Zusammenhang mit der Kostenerstattung an die Mitglieder, die jeweils dieselbe Staatsangehörigkeit hatten wie die Journalisten selbst; die Anträge betrafen einen Zeitraum von einem bis zu mehr als vier Jahren. Im Fall eines Mitgliedstaates wurden von verschiedenen Antragstellern Dokumente jeweils unterschiedlicher Jahre angefordert.

Die Antragsteller forderten Zugang zu allen Belegen im Zusammenhang mit den Reise- und Aufenthaltskosten der Mitglieder, der allgemeinen Kostenvergütung und der Zulage für parlamentarische Assistenz⁷ und behaupteten, dass die Offenlegung dieser Unterlagen erforderlich sei, und zwar um 1) die öffentliche Kontrolle über die Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen und zu ermöglichen, dass etwaige finanzielle Unregelmäßigkeiten ans Licht kommen, und um 2) einen Beitrag zur öffentlichen Debatte über die Funktionsweise des Parlaments sowie darüber, wie bestimmte Ausgaben zustande kommen und warum sie immer wieder anfallen, zu leisten.

Nach Schätzungen des Parlaments beläuft sich die Anzahl an angeforderten Dokumenten auf mehr als 200 000 jährlich.

In seinen Antworten an die Antragsteller berücksichtigte das Parlament ein unlängst im Zusammenhang mit diesem Thema ergangenes Urteil⁸ und die Verpflichtung des Organs, für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an einer Offenlegung und den Rechten der betroffenen Personen auf Schutz ihrer Privatsphäre und Integrität zu sorgen. Insbesondere stützten sich die ablehnenden Bescheide des Parlaments auf die folgenden Erwägungen:

- a) fehlende Belege im Besitz des Parlaments zu der Verwendung der allgemeinen Kostenvergütung bzw. fehlende Kopien von Bankunterlagen der Mitglieder;
- b) die Notwendigkeit, die Privatsphäre und Integrität des Einzelnen im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zu schützen, da die Antragsteller nicht nachgewiesen haben, dass es erforderlich sei, dass ihnen die personenbezogenen Daten übermittelt werden;
- c) der übermäßige Verwaltungsaufwand, den eine etwaige Offenlegung der angeforderten Dokumente verursacht hätte, der im Vergleich zu dem Zweck der Anträge unverhältnismäßig hoch gewesen und dem Grundsatz der guten Verwaltung zuwidergelaufen wäre.

Die Entscheidung des Parlaments, den Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu verwehren, wurde von den Antragstellern vor dem Gerichtshof angefochten. Das entsprechende Verfahren ist derzeit anhängig.

B) *Transparenz und Trilogunterlagen*

Ein weiterer erwähnenswerter Trend des Jahres 2015 ist das wachsende Interesse an Dokumenten in Bezug auf Verhandlungen mit Blick auf eine frühzeitige Einigung im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens, insbesondere an mehrspaltigen Tabellen, die für Trilogie zur Verfügung gestellt werden. Parallel dazu hat die Europäische Bürgerbeauftragte im selben Jahr eine Initiativuntersuchung zu dem Thema eingeleitet.

Bei einem mehrspaltigen Dokument handelt es sich um ein gemeinsames Dokument, denn es enthält in der Regel den Standpunkt der drei an den Verhandlungen beteiligten Organe zusätzlich zu einer vierten Spalte für mögliche Kompromisslösungen. Allerdings können die

⁷ Unter die Formulierung „Belege“ fallen Zugtickets, elektronische Tickets mit der Reiseroute/Rechnung, Bordkarten, Erklärungen über Reisekosten, Originalrechnungen für Unterbringungskosten, die Dokumentation über die Einstellung von akkreditierten parlamentarischen Assistenten, Verträge zwischen den Mitgliedern und ihren nationalen Zahlstellen und lokalen Assistenten, Gehaltsabrechnungen, Praktikumsverträge, Verträge mit Dienstleistern und Rechnungen für erbrachte Dienstleistungen sowie Kopien von Bankunterlagen der Mitglieder.

⁸ Rechtssache T-115/13 *Dennekamp/Parlament*, ECLI:EU:T:2015:497.

Reihenfolge und die Anzahl der Spalten je nach politischen Erfordernissen und nach der Art der Verhandlungen variieren.

Mehrspaltige Dokumente sind mittlerweile das wichtigste Arbeitsinstrument der Organe, wenn diese Legislativvorschläge erörtern, um zu einer Einigung zu gelangen. Sie dienen dazu, die Standpunkte der drei Organe einander anzunähern, sodass der Weg für die Annahme des betreffenden Rechtsakts in einem frühen Stadium des Verfahrens geebnet wird. Vor diesem Hintergrund wurden mehrspaltige Dokumente entwickelt, um mittels eines pragmatischen Verfahrens dafür zu sorgen, dass die Verhandlungen ordentlich fortgeführt werden, dass alle beteiligten Parteien die aktuellsten Informationen erhalten und dass die interne Transparenz des Verhandlungsverfahrens gewährleistet ist. Sie sind zu einem unverzichtbaren Hilfsmittel geworden, um interne Transparenz und eine allgemeine Effektivität des Verhandlungsprozesses zu gewährleisten und dazu beizutragen, dass das Vertrauen in den Prozess von allen Seiten aufgebaut und gewährleistet wird.

2015 befasste sich das Parlament insbesondere mit einem Antrag auf öffentlichen Zugang zu allen mehrspaltigen Dokumenten in Verbindung mit allen anhängigen Rechtsetzungsverfahren. Der Antrag betraf etwa 40 Gesetzgebungsverfahren und damit zusammenhängend etwa 119 mehrspaltige Dokumente. Obwohl bereits in der Vergangenheit mehrere Anträge auf öffentlichen Zugang zu Trilogunterlagen beim Parlament eingingen, war dies das erste Mal, dass es das Parlament mit einem so umfassenden Antrag zu tun hatte, der weitreichende Konsequenzen für die interinstitutionellen Verhandlungen sowie für die internen Arbeitsverfahren und die Transparenzpolitik des Parlaments allgemein haben könnte.

Ursprünglich wurde der Antrag mit der Begründung abgelehnt, dass seine Bearbeitung aufgrund der äußerst großen Zahl der betroffenen Dokumente übermäßigen Verwaltungsaufwand für das Parlament mit sich gebracht hätte, was den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der guten Verwaltung zuwiderlaufe. Der Antragsteller stellte dann einen Zweitantrag, in dem er den Umfang des Antrags auf mehrspaltige Tabellen reduzierte, die sich auf Legislativverfahren beziehen, die auf Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützt sind oder die in den Anwendungsbereich von Titel V AEUV („Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“) fallen.

Für den Zweitantrag wurden fünf Legislativverfahren mit acht mehrspaltigen Dokumenten als relevant erachtet. Im Interesse eines angemessenen Gleichgewichts zwischen dem öffentlichen Interesse an einer Offenlegung und dem Schutz des Entscheidungsprozesses des Organs bewertete das Parlament jedes einzelne der von dem Zweitantrag betroffenen Dokumente.

Bei jedem einzelnen Legislativdossier wog das Parlament die verschiedenen etwaigen Auswirkungen einer Offenlegung ab. Dies schloss das Erfordernis mit ein, das Vertrauen der Verhandlungsteilnehmer aufrechtzuerhalten – damit die Zusammenarbeit zwischen den Organen keinen Schaden nimmt – und dem Grundsatz Rechnung zu tragen, dass „nichts vereinbart ist, solange nicht alles vereinbart ist“. Daher kam das Parlament zu dem Ergebnis, dass zwar soweit möglich für die Offenlegung gesorgt werden muss, der Schutz eines Minimums an Vertraulichkeit der Verhandlungspositionen, wie sie sich in den mehrspaltigen Dokumenten widerspiegeln, jedoch schwerer wiegen kann als die

allgemeinen Transparenzinteressen – selbst im legislativen Kontext –, damit das gute Funktionieren des laufenden Entscheidungsprozesses des Organs gewährleistet ist.

Angesichts dieser Überlegungen wurde zu sechs der beantragten Dokumente uneingeschränkter Zugang gewährt. Mit Blick auf die beiden Dokumente, bei denen die Verhandlungen in besonders heiklen Bereichen noch nicht abgeschlossen waren, konnte lediglich ein teilweiser Zugang gewährt werden, da ihre vollständige Offenlegung in der damaligen Phase des Legislativverfahrens den Entscheidungsprozess des Organs im Sinne von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ernstlich beeinträchtigt hätte.

C) Anträge auf eine unbestimmte Zahl von Dokumenten

Wie bereits im Bericht für 2014 erwähnt, wurde in den letzten Jahren zunehmend die Tendenz beobachtet, dass der Zugang zu einer großen oder unbestimmten Zahl von Dokumenten beantragt wird, wobei beispielsweise Anträge auf den Zugang zu „*sämtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit*“ einem bestimmten Thema, „*sämtlichen Dokumenten mit Informationen über*“ ein bestimmtes Thema oder zu allen Dokumenten eines bestimmten Zeitraums eingereicht werden. Die Zahl der Anträge auf den Zugang zu einer unbestimmten Zahl von Dokumenten hat 2015 dramatisch (Verdreifachung gegenüber 2014) zugenommen. Diese Anträge machen nun 25 % aller Anträge auf den Zugang zu Dokumenten in einem Jahr aus.

Diese Anträge werden häufig über öffentliche Portale wie zum Beispiel die Website „asktheEU“ eingereicht, mit der automatisch *ad hoc* E-Mail-Adressen für die Einreichung von Anträgen auf den Zugang zu Dokumenten bei den Organen der EU generiert werden können, ohne dass die Nutzer zuvor Angaben zu ihrer Person oder ihrer Identität machen müssen⁹.

Im Gegensatz zu einigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften umfasst die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 keinerlei Bestimmungen über unfaire, missbräuchliche oder eindeutig unbegründete Anträge. Die Antragsteller sind nicht verpflichtet, Informationen über ihre Identität preiszugeben oder ihre Anträge zu begründen.

Unter bestimmten Umständen kann jedoch das Fehlen einer Erklärung, die dem Parlament dabei helfen könnte, die angeforderten Dokumente ausfindig zu machen, oder die mangelnde Identifizierung des Antragstellers die ordnungsgemäße Bearbeitung von Anträgen erschweren.

Anträge auf den Zugang zu „*sämtlichen Dokumenten*“ können beispielsweise zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand führen, was nicht mit dem Grundsatz der guten Verwaltung vereinbar ist, da die Bearbeitung dieser Anträge oftmals eingehende Recherchen zur Ermittlung aller potenziell relevanten Dokumente sowie die Zusammenarbeit mehrerer parlamentsinterner Stellen über das Tagesgeschäft hinaus erfordert.

Auch die fehlenden Angaben zur Identität des Antragstellers geben Anlass zur Sorge, wenn das Parlament durch diesen Umstand an der Bekämpfung des missbräuchlichen Rückgriffs auf den Zugang zu Dokumenten und an der Abwendung fiktiver oder wiederholter Anträge auf gefälschten E-Mail-Adressen gehindert wird.

⁹ https://www.asktheeu.org/de/body/europaisches_parlament

Das Parlament hat aus diesen Gründen und mit dem Ziel, das Interesse der guten Verwaltung zu schützen, seine Praktik, die Antragsteller um die Angabe einer Postadresse zu ersuchen, damit sie im Falle einer Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten durch ein Einschreiben mit einer Empfangsbestätigung benachrichtigt werden können, 2015 ausgeweitet und somit für Rechtssicherheit gesorgt.

Desgleichen verweist das Parlament seit 2015 bei Anträgen, die nicht präzise genug formuliert sind, systematischer auf Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und fordert die Antragsteller auf, den Antrag zu präzisieren.

KAPITEL III

Entscheidungen der Europäischen Bürgerbeauftragten und Rechtsprechung

1. Entscheidung der Bürgerbeauftragten, die Beschwerde 1257/2014/KM abzuschließen

2014 wurde eine Beschwerde über das Parlament (1257/2014/KM) eingereicht, die sich mit Verfahrensaspekten eines Antrags auf den Zugang zu einer Reihe von Dokumenten über parlamentarische Petitionen befasste. Nach einer gründlichen Prüfung der Antwort des Parlaments und der Anmerkungen des Beschwerdeführers beschloss die Europäische Bürgerbeauftragte im Mai 2015, diesen Fall abzuschließen, da sie keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit feststellen konnte.

2. Gerichtliche Nachprüfung

A) Gerichtsurteile

Mit seinem Urteil vom 15. Juli 2015 in der Rechtssache T-115/13 (Dennekamp / Parlament) erklärte das Gericht die Entscheidung des Parlaments vom 11. Dezember 2012, mit der es den Zugang zu der Liste der Namen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, die an dem zusätzlichen freiwilligen Altersversorgungssystem teilnehmen, aus Gründen des Schutzes der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verweigerte, in Teilen für nichtig.

Beruhend auf der Gerichtsverhandlung erklärte das Gericht die angefochtene Entscheidung lediglich insoweit für nichtig, als mit ihr der Zugang zu den „*Namen der am zusätzlichen Altersversorgungssystem des Parlaments teilnehmenden Mitglieder, die als Mitglieder des Plenums des Parlaments tatsächlich an den Abstimmungen vom 24. April 2007, 22. April 2008 und 10. Mai 2012 über dieses zusätzliche Altersversorgungssystem mitgewirkt haben, verweigert wird*“.

Um das Urteil umzusetzen, gewährte das Parlament öffentlichen Zugang zu drei Dokumenten, in denen die Ergebnisse der namentlichen Abstimmungen (Änderungsanträge und endgültige Entscheidung) über das zusätzliche Altersversorgungssystem im Zusammenhang mit der Entlastung des Parlaments für die Haushaltsjahre 2005 (Abstimmung am 24. April 2007), 2006 (Abstimmung am 22. April 2008) und 2010 (Abstimmung am 10. Mai 2012) enthalten sind.

B) Neue Fälle

2015 wurden beim Gerichtshof drei neue Klagen gegen das Parlament eingereicht:

1) *Rechtssache T-540/15 – Evropaïki Dynamiki / Parlament (öffentliche Vergabeverfahren)*: Die Klage wurde im März 2015 von einem Auftragnehmer des IT-Rahmenvertrags ITS08 (Erbringung externer Dienstleistungen für IT-Dienste) beim Gericht eingereicht, nachdem das Parlament am 13. Februar 2015 entschieden hatte, den öffentlichen Zugang zu allen vom Europäischen Parlament veröffentlichten Aufforderungen zur Angebotsabgabe einschließlich ihrer technischen Anlagen für sämtliche Lose des Rahmenvertrags zu verweigern.

Die Weigerung des Parlaments beruhte auf dem Erfordernis, die öffentliche Sicherheit, die Privatsphäre und die Integrität Einzelner, die geschäftlichen Interessen Dritter und den Entscheidungsprozess zu schützen. Das Parlament wies außerdem auf den mit dem Antrag verbundenen übermäßigen Verwaltungsaufwand hin, der bedeutet hätte, dass etwa 1 500 Dokumente aus einem Paket von 10 000 Dokumenten aussortiert und 18 000 Seiten mit Blick auf eine etwaige Freigabe bewertet werden mussten;

2) Rechtssache T-540/15 – De Capitani / Parlament (Trilogdokumente): Die Klage wurde im September 2015 beim Gericht eingereicht, nachdem das Parlament am 8. Juli 2015 entschieden hatte, den öffentlichen Zugang zu zwei mehrspaltigen Dokumenten über laufende interinstitutionelle Verhandlungen über den Legislativvorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Agentur für Zusammenarbeit und Ausbildung im Bereich der Strafverfolgung (Europol) nur in Teilen zu gewähren;

3) Rechtssachen T-639/15 bis T-666/15 Journalisten / Parlament (Zulagen und Vergütungen für die MdEP): Im November 2015 wurden 29 Klagen beim Gericht eingereicht, nachdem das Parlament entschieden hatte, aufgrund des Schutzes der Privatsphäre und der Integrität Einzelner den öffentlichen Zugang zu sämtlichen Belegen über Zulagen und Vergütungen für die Mitglieder zu verweigern.

Abschließende Bemerkungen

Das proaktive Vorgehen des Parlaments trägt dazu bei, die Menge und die Qualität der Informationen, die der Öffentlichkeit im Wege seiner Internetpräsenz zur Verfügung gestellt werden, auszuweiten. Diese Maßnahmen sind das Fundament der Transparenzpolitik des Parlaments.

Anhand der in Kapitel I genannten Zahlen wird deutlich, dass das öffentliche Register der Dokumente des Parlaments ein bedeutendes Instrument geworden ist, mit dem die Bürger die Arbeit des Parlaments intensiver und aktiver nachvollziehen können und das das demokratische System stärkt. Die Zahl der unmittelbar zur Verfügung gestellten Dokumente nimmt immer mehr zu, und die Transparenz mit Blick auf die Rolle des Parlaments als beschlussfassendes Organ wurde fortlaufend gefördert und erweitert.

2015 ist die Gesamtzahl der Anträge auf den Zugang zu Dokumenten gestiegen. Das Gleiche gilt für die Komplexität der Anträge. Der dramatische Anstieg der Zahl der Anträge auf den Zugang zu einer großen oder unbestimmten Zahl von Dokumenten stellt das Parlament vor eine neue Herausforderung, bei der es einen angemessenen Ausgleich zwischen den beiden schützenswerten öffentlichen Interessen, nämlich der Transparenz des Entscheidungsprozesses und dem Grundsatz der Effizienz und der guten Verwaltung,