



Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten 2016

Jahresbericht des
Europäischen Parlaments

VORWORT

Seit 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.“*

Nach Artikel 116 Absatz 6 der Geschäftsordnung des Parlaments nimmt das Präsidium den in Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 genannten jährlichen Bericht an.

ZUR METHODIK

Der Jahresbericht 2016 des Europäischen Parlaments wurde nach folgender Methodik erstellt:

- Die Zahlenangaben über eingesehene und angeforderte Dokumente beziehen sich nur auf genau bezeichnete Dokumente.
- Anträge, die sich auf sehr umfangreiche Dokumente oder eine unbestimmte Zahl von Dokumenten beziehen, die beim Parlament nicht ermittelt werden konnten, erscheinen nicht in der Statistik über angeforderte Dokumente.
- Bei den Zahlenangaben zu Anträgen auf Zugang zu Dokumenten sind beide Arten von Anträgen berücksichtigt, betreffend genau bezeichnete Dokumente und betreffend eine unbestimmte Zahl von Dokumenten.
- Entscheidungen über einen partiellen Zugang werden als positive Antworten gewertet.
- Zweitanträge können sich entweder auf einen ablehnenden Bescheid oder die erste Entscheidung über einen partiellen Zugang beziehen.
- Das Jahr eines Zweitantrags bestimmt sich nach dem Tag der Registrierung des entsprechenden Erstantrags.

INHALTSVERZEICHNIS

<i>Zusammenfassung</i>	4
<i>KAPITEL I Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Jahr 2016</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) Zahlen zu den Anträgen	8
D) Profile der Antragsteller	11
<i>KAPITEL II Tendenzen und besondere Probleme</i>	13
A) Finanzierung von Parteien und Stiftungen auf europäischer Ebene	13
B) Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die sich auf die Ausgaben- und Zulagenerklärungen der Mitglieder beziehen	15
C) Anträge auf Zugang zu einer unbestimmten Anzahl an Dokumenten	17
<i>KAPITEL III Entscheidungen der Europäischen Bürgerbeauftragten und Rechtsprechung des EuGH</i>	20
1. Entscheidung der Bürgerbeauftragten, die Beschwerdesache 1189/2016/JN abzuschließen	20
2. Gerichtliche Überprüfung	20
<i>Abschließende Bemerkungen</i>	22

Jahresbericht des Europäischen Parlaments über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten - 2016 (Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001)

Zusammenfassung

Zahlenangaben

- Die Zahl der Dokumentenverweise im öffentlichen Register ist weiter gestiegen. Zum 31. Dezember 2016 enthielt die Datenbank des Registers 647 903 Verweise, im Vergleich zu 606 256 zum Ende des Vorjahres.
- 2016 haben die Nutzer der Website des öffentlichen Dokumentenregisters des Parlaments 118 980 Dokumente direkt über das Register abgerufen. Auf über eine Million Dokumente wurde von anderen Plattformen aus zugegriffen. Im gleichen Zeitraum gingen beim Parlament über das Online-Antragsformular oder per E-Mail 499 Anträge betreffend 802 genau bezeichnete Dokumente ein. Dies bedeutet eine Zunahme von 7 % im Vergleich zu 2015.
- 136 der 499 Anträge betrafen Dokumente, die vorher nicht der Öffentlichkeit zugänglich waren.
- Der Gesamtanteil der positiven Bescheide lag 2016 bei 95 %.
- In 23 Fällen verwehrte das Parlament den Zugang, hauptsächlich bei Anfragen nach Dokumenten, die sich auf Mitglieder bezogen.

Tendenzen

- 2016 nahm die Zahl der Anfragen, die sich auf sehr umfangreiche Dokumente oder eine unbestimmte Zahl von Dokumenten bezogen (Anfragen betreffend „sämtliche Dokumente im Zusammenhang mit“ einem bestimmten Thema, „sämtliche Dokumente mit Informationen über“ ein bestimmtes Thema oder Dokumente, die einen bestimmten Zeitraum betrafen, usw.) gegenüber dem Vorjahr um 31 % zu. Dies ist eine beträchtliche Zunahme, die jedoch nicht so dramatisch ist wie zwischen 2014 und 2015, als sich die Zahlen verdreifachten.
- Als Tendenz ist zu beobachten, dass 2016 ein besonderes Interesse der Antragsteller an Dokumenten zur Finanzierung der europäischen politischen Parteien, zur Erstattung der Kosten und den Vergütungen der Mitglieder sowie zu den Tätigkeiten der Mitglieder aus dem Vereinigten Königreich in der Zeit des Referendums über die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union bestand. Das öffentliche Interesse an Dokumenten in Bezug auf Verhandlungen mit Blick auf eine frühzeitige Einigung im Rahmen des Rechtssetzungsverfahrens blieb weiter groß.
- Mit drei Zweitanträgen im Laufe des Jahres blieb der Anteil der Zweitanträge verhältnismäßig niedrig.

KAPITEL I

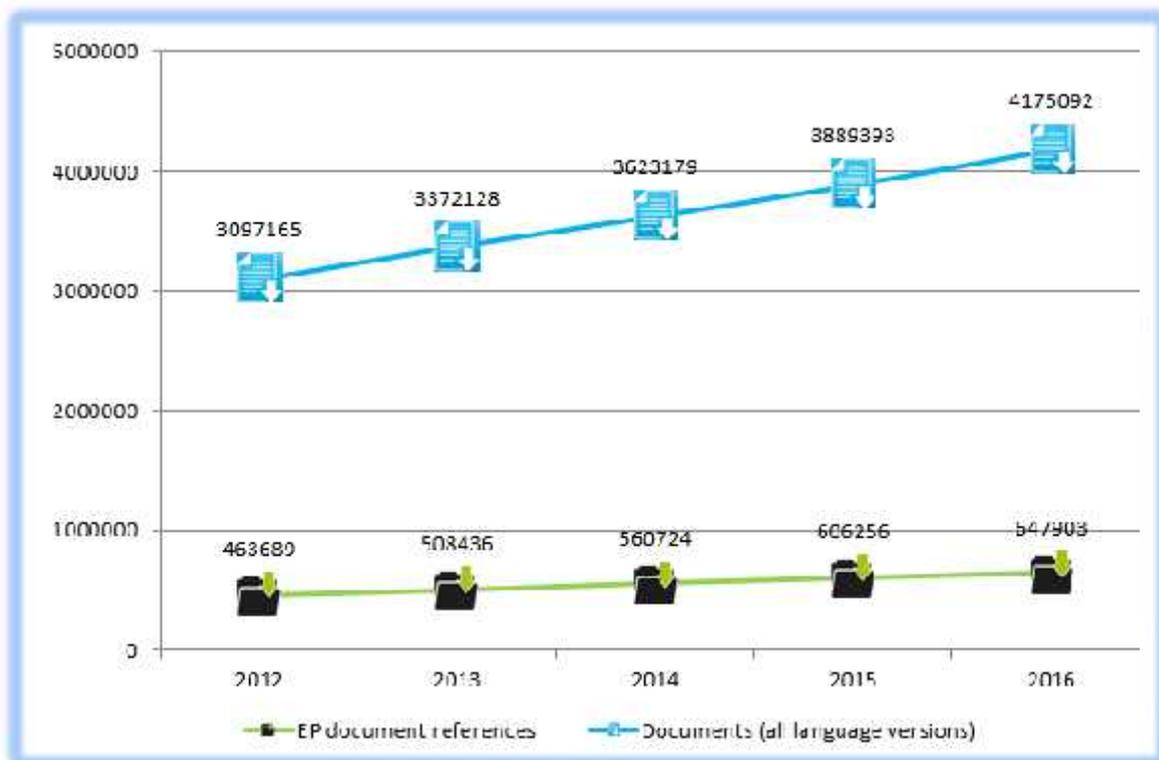
Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Jahr 2016

A) Inhalt des öffentlichen Registers der Dokumente des Parlaments

Das öffentliche Register der Dokumente des Parlaments wurde 2002 eingerichtet, um die Transparenz weiter zu verbessern und es der Öffentlichkeit leichter zu machen, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 Zugang zu den Dokumenten des Organs zu erhalten. Das Register enthält größtenteils Hinweise auf legislative Dokumente. Nach Möglichkeit werden jedoch auch andere Dokumentenkategorien ebenfalls unmittelbar verfügbar gemacht.

Die Zahl der Dokumentenverweise im öffentlichen Register ist jedes Jahr gestiegen. Mit einer Zunahme um 7 % im Vergleich zum Vorjahr hatte bis zum 31. Dezember 2016 die Zahl der Dokumentenverweise in der Datenbank des Registers 647 903 erreicht (und damit insgesamt 4 175 092 Dokumente, wenn man die einzelnen Sprachfassungen berücksichtigt). Im öffentlichen Register wurde 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

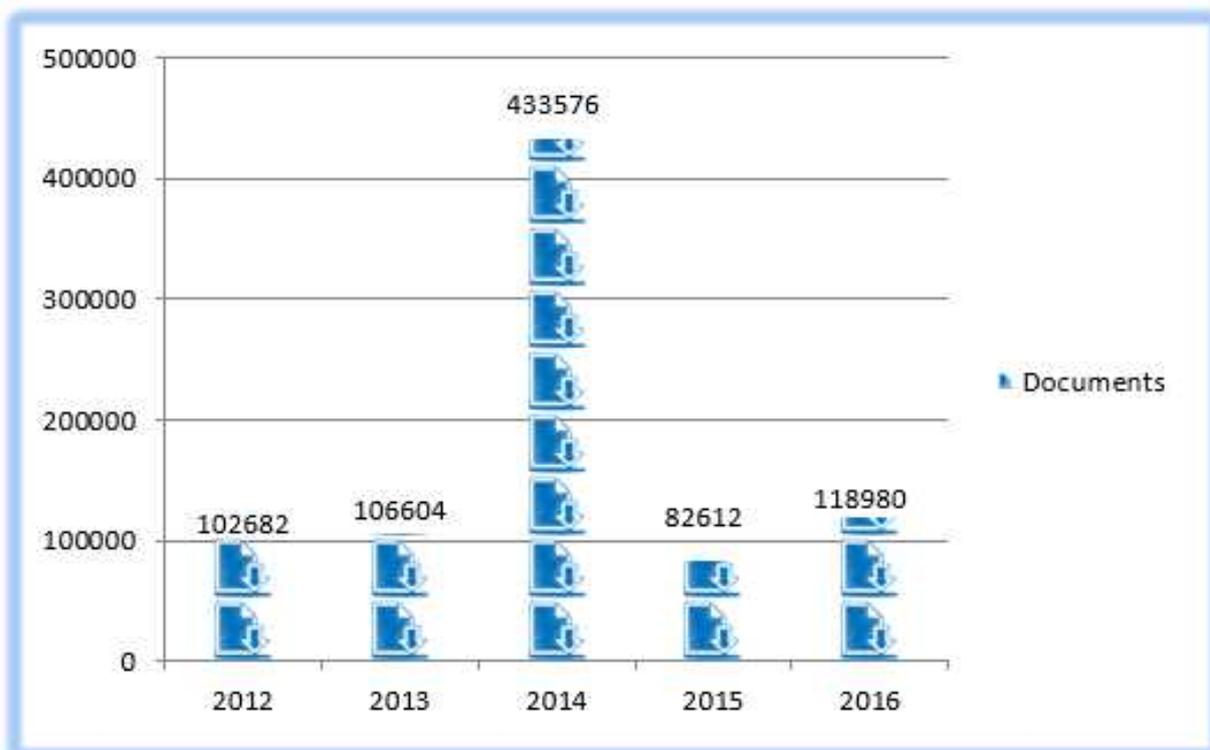
Gemäß Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, wonach die Organe, soweit möglich, die Dokumente direkt zugänglich machen sollen, können etwa 95 % der Dokumente im öffentlichen Register der Dokumente des Parlaments über die Website direkt heruntergeladen werden². Diejenigen, die nicht direkt eingesehen werden können, können auf Anforderung mit dem Online-Antragsformular³ oder per E-Mail zur Verfügung gestellt werden.

B.1) Direkt eingesehene Dokumente

2016 wurden 118 980 Dokumente auf der Website des öffentlichen Registers des Parlaments direkt eingesehen. In dieser Zahl sind diejenigen Abfragen, die über andere mit der Datenbank des Registers verknüpfte Plattformen einschließlich der Webseiten der Ausschüsse und des Thinktanks des Parlaments stattfanden, nicht berücksichtigt.

Die Arten von Dokumenten, die auf der Website des öffentlichen Registers des Parlaments am häufigsten eingesehen wurden, waren (in absteigender Reihenfolge): Anfragen zur schriftlichen Beantwortung (22,4 %), Antworten auf Anfragen (20,9 %), angenommene Texte (6,2 %), von der Europäischen Kommission eingegangene Dokumente (2,4 %).

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



¹ Die Zahlen beziehen sich nur auf genau bezeichnete Dokumente.

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

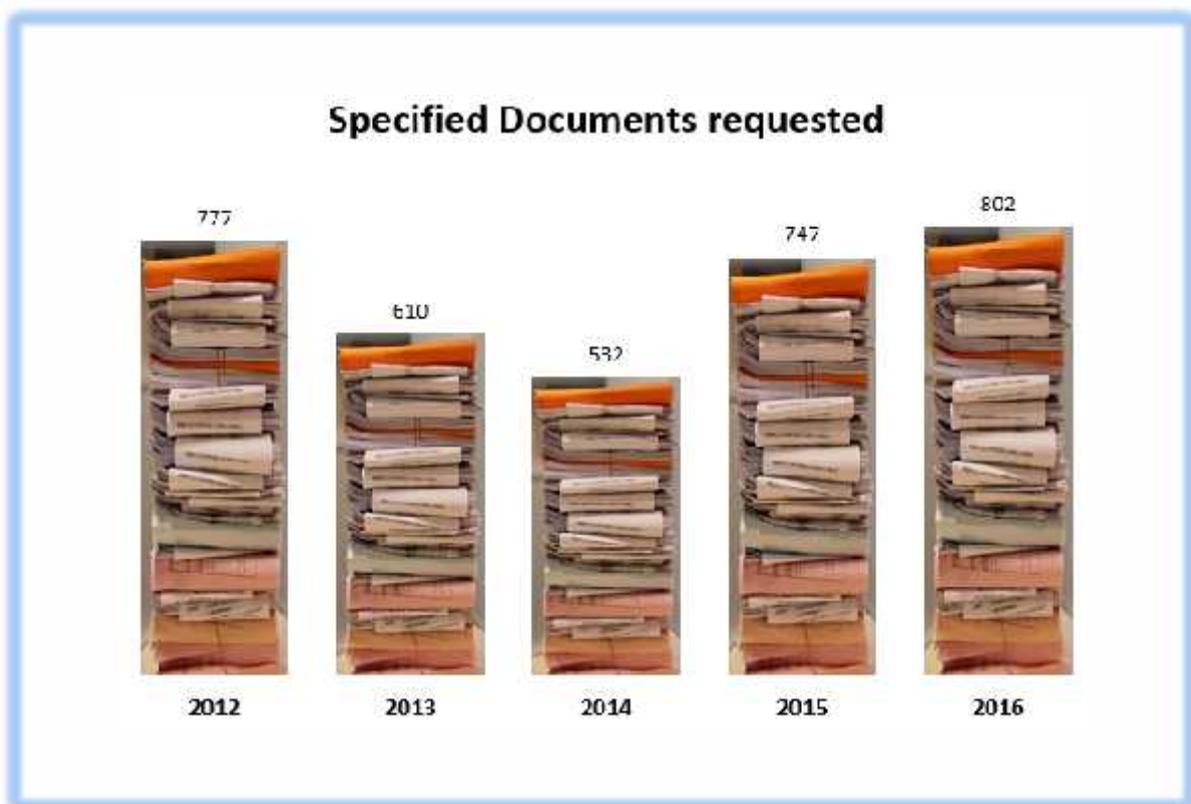
³ <https://www.secure.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/form.htm?language=DE>

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

2016 wurden beim Parlament mit dem Online-Antragsformular oder per E-Mail 802 genau bezeichnete Dokumente angefordert. Das bedeutet einen Anstieg um 7 % im Vergleich zu der Menge an genau bezeichneten Dokumenten, die im Vorjahr angefordert wurden.

Wie in den Vorjahren bleiben hierbei Anträge auf Zugang zu einer unbestimmten Zahl an Dokumenten, etwa zu „sämtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit“ einem bestimmten Thema, zu „sämtlichen Dokumenten mit Informationen über“ ein bestimmtes Thema usw. unberücksichtigt. Die von solchen Anträgen betroffenen Dokumente lassen sich zu statistischen Zwecken nicht beziffern.

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



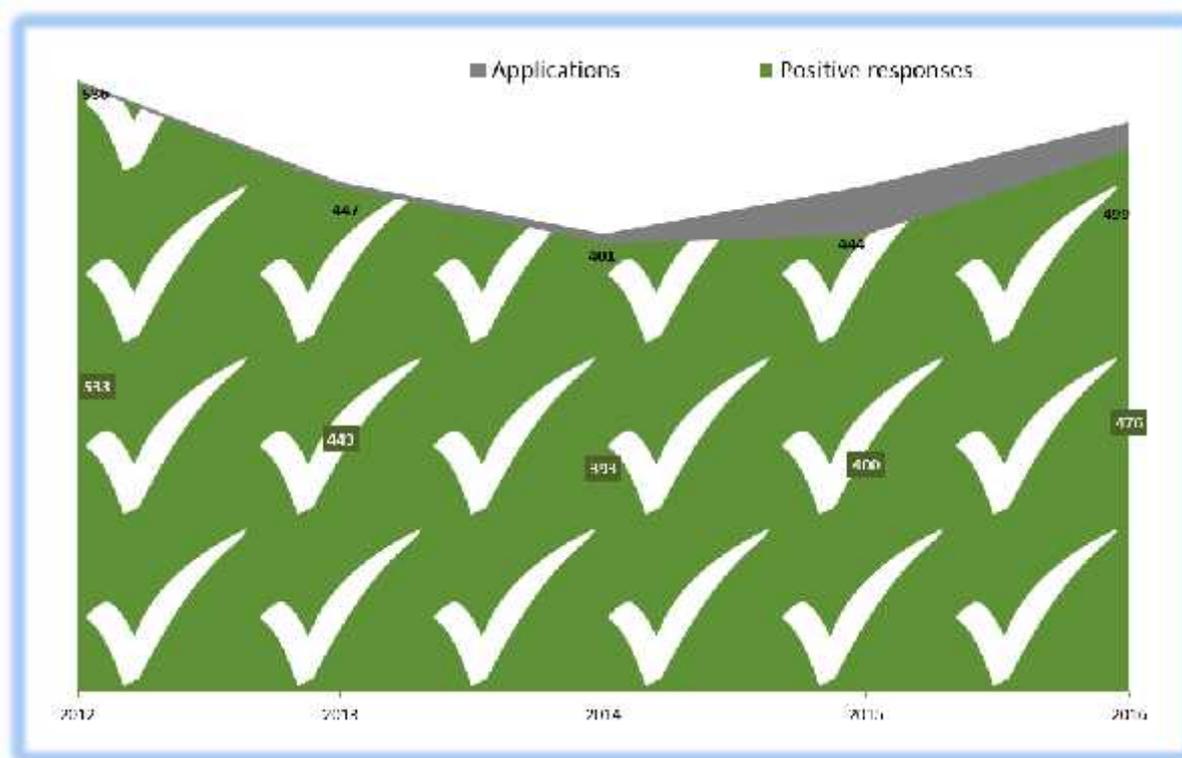
C) Zahlen zu den Anträgen

2016 gingen beim Parlament über das Online-Antragsformular oder per E-Mail 499 Anträge ein. 345 davon betrafen genau bezeichnete Dokumente, 147 hingegen unbestimmte Anzahlen an Dokumenten und sieben interinstitutionelle Konsultationen im Rahmen der „Gemeinsamen Absichtserklärung“⁴.

Es sollte unterstrichen werden, dass die Menge an Anträgen auf eine unbestimmte Anzahl Dokumente im Vergleich zu 2015 um 31 % anstieg. In fast 30 % aller 2016 eingegangenen Anträge wurde der Zugang entweder zu „sämtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit“ einem bestimmten Thema oder zu „sämtlichen Dokumenten mit Informationen über“ ein bestimmtes Thema beantragt.

Von den 499 beim Parlament im Jahre 2016 eingegangenen Anträgen konnten 476 positiv beschieden und in acht Fällen der teilweise Zugang zu den angeforderten Dokumenten gewährt werden.

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



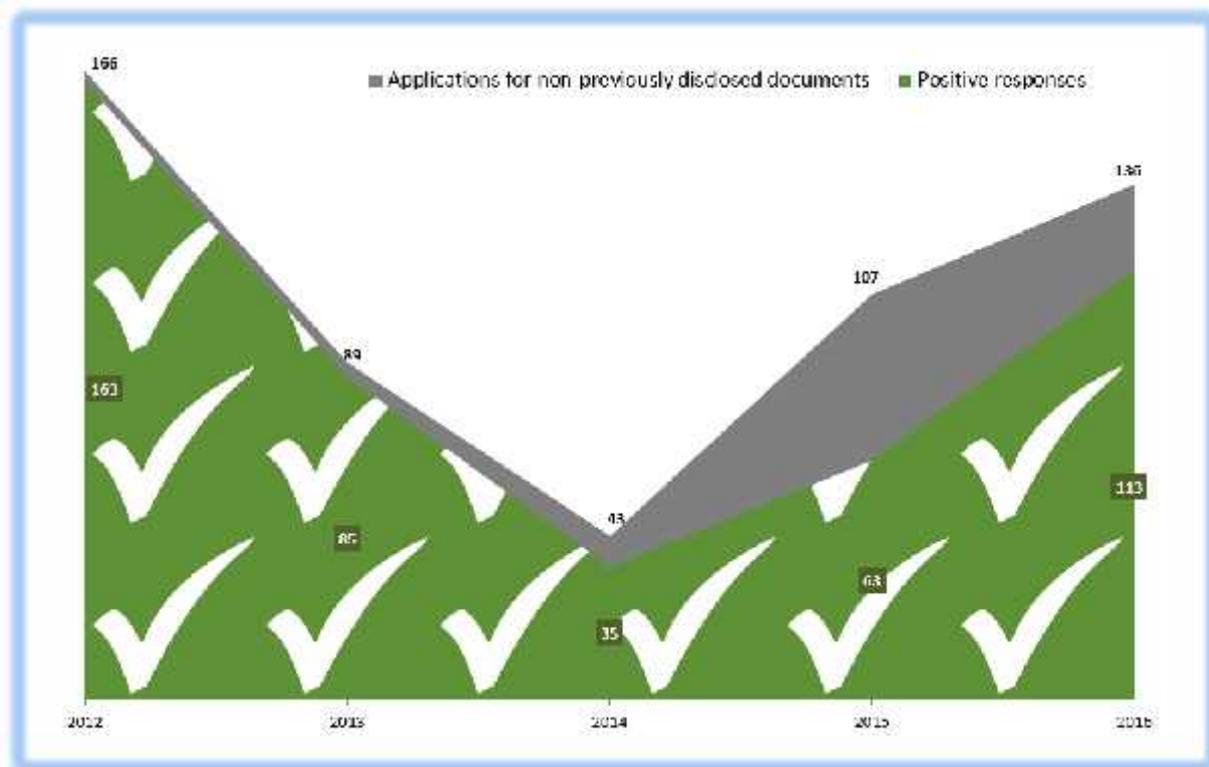
Ferner betrafen 136 der 499 Anträge Dokumente, die vorher der Öffentlichkeit nicht zugänglich waren.

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.

Die meisten Anträge auf zuvor nicht offengelegte Dokumente betrafen die Finanzierung europäischer politischer Parteien und Fraktionen im Parlament (20 %), Dokumente der Mitglieder (18 %), politische Organe (17 %), Verwaltung und Auftragsvergabe des Parlaments (16 %), Rechtsgutachten (6 %) und Trilogdokumente (5 %).

2016 beschied das Parlament von den 136 Anträgen auf zuvor nicht offengelegte Dokumente 113 positiv.

(Abb. 5) **Zahl der Anträge auf zuvor nicht offengelegte Dokumente und der positiven Bescheide**



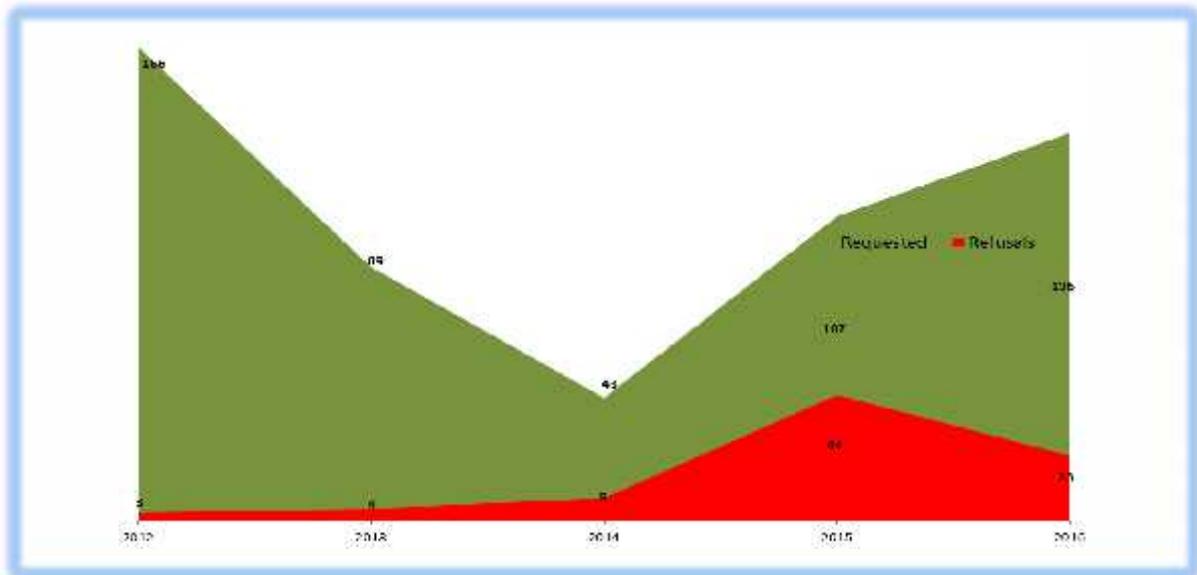
2016 wurde der öffentliche Zugang zu Dokumenten in 23 Fällen aufgrund eines Beschlusses der zuständigen Behörde verweigert.

Drei Zweitanträge⁵ wurden nach anfänglichen Ablehnungen eingereicht. In allen drei Fällen bestätigte das Parlament seinen ursprünglichen Standpunkt.

12 der 23 Ablehnungen betrafen Dokumente, die sich auf Mitglieder beziehen; vier Ablehnungen betrafen die Finanzierung politischer Parteien und die anderen eine anhängige Rechtssache zu den Trilog, Fragen der Auftragsvergabe (zwei Fälle), die IT-Sicherheit des Parlaments (zwei Fälle), ein Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes bzw. ein im Besitz des Parlaments befindliches Dokument der Kommission.

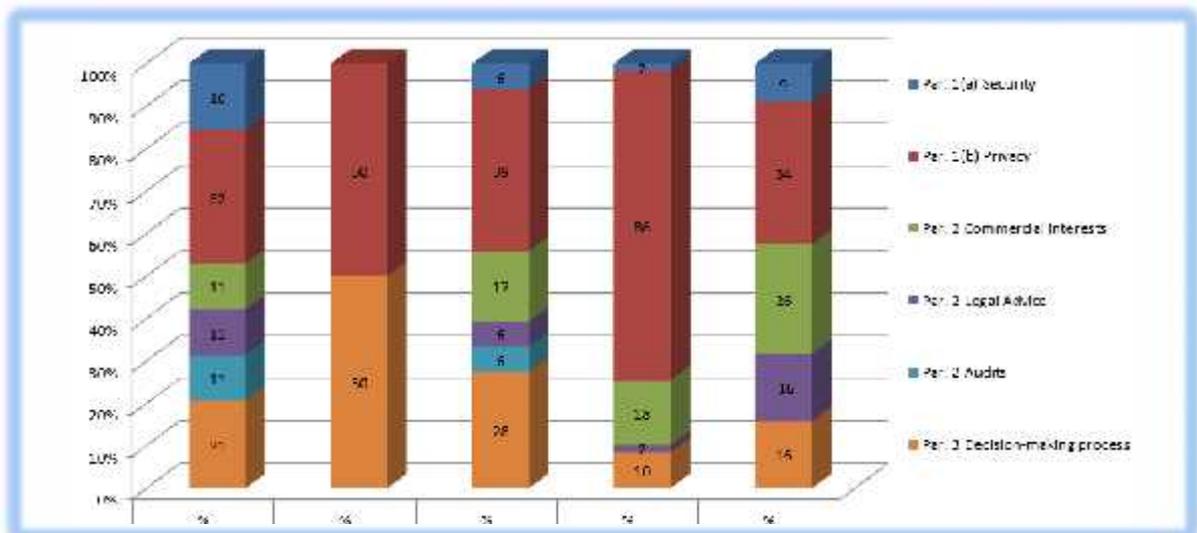
⁵ Zweitanträge können auf vollständige Ablehnung oder teilweise Zugangsgewährung bezogen sein (Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001).

(Abb. 6) Zahl der Anträge auf zuvor nicht offengelegte Dokumente und der Zugangsverweigerungen



Wie 2015 beruhen die diesjährigen Ablehnungen im Wesentlichen auf dem notwendigen Schutz der Privatsphäre und der Integrität Einzelner (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr.1049/2001), geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person (Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr.1049/2001), dem Entscheidungsprozess des Organs (Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001) bzw. dem Schutz von Rechtsgutachten (Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001).

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



Zusammenfassend blieb der Anteil positiver Bescheide durch das Parlament 2016 mit etwa 95 % der Gesamtzahl und 83 % bei Anträgen auf zuvor nicht offengelegte Dokumente hoch.

D) Profile der Antragsteller⁶

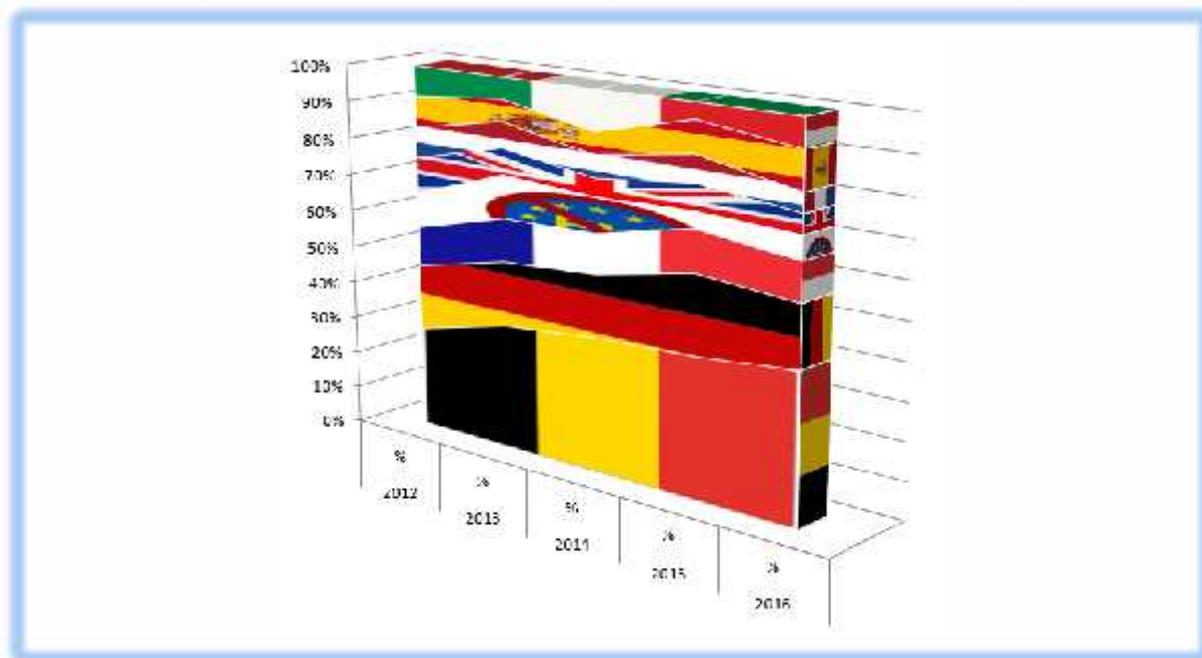
Akademiker und Wissenschaftler stellten mit über 50 % nach wie vor den größten Anteil der Antragsteller, gefolgt von der Geschäftswelt, Umweltorganisationen und sonstigen Interessenvertretern, auf die zusammen etwa 15 % der Anträge entfielen. 2016 kam eine erhebliche Anzahl Anträge von Journalisten (7 %), die den größten Anteil an den Antragstellern auf zuvor nicht offengelegte Dokumente ausmachen, wohingegen der Anteil der Anträge von Juristen mit rund 10 % stabil blieb.

Bei der geografischen Verteilung der Anträge nach Mitgliedstaaten ergibt sich 2016 ein ähnliches Bild wie in früheren Jahren: Etwa 32 % der Antragsteller hatten ihren Wohnsitz in Belgien, gefolgt (in abnehmender Reihenfolge) von Deutschland (13 %), Frankreich (8 %), Spanien (8 %) und Italien (6 %). Die Zahl der Anträge aus Drittländern macht etwa 5,3% der Gesamtzahl aus.

2016 blieb Englisch die am häufigsten für Anträge genutzte Sprache (58 %), gefolgt von Deutsch (12 %), Französisch (11 %) und Spanisch (4 %) nach ähnlichen Mustern wie in den vorangegangenen Jahren.

(Abb. 8) **Profile der Antragsteller, die 2016 Zugang zu Dokumenten beantragten⁷**

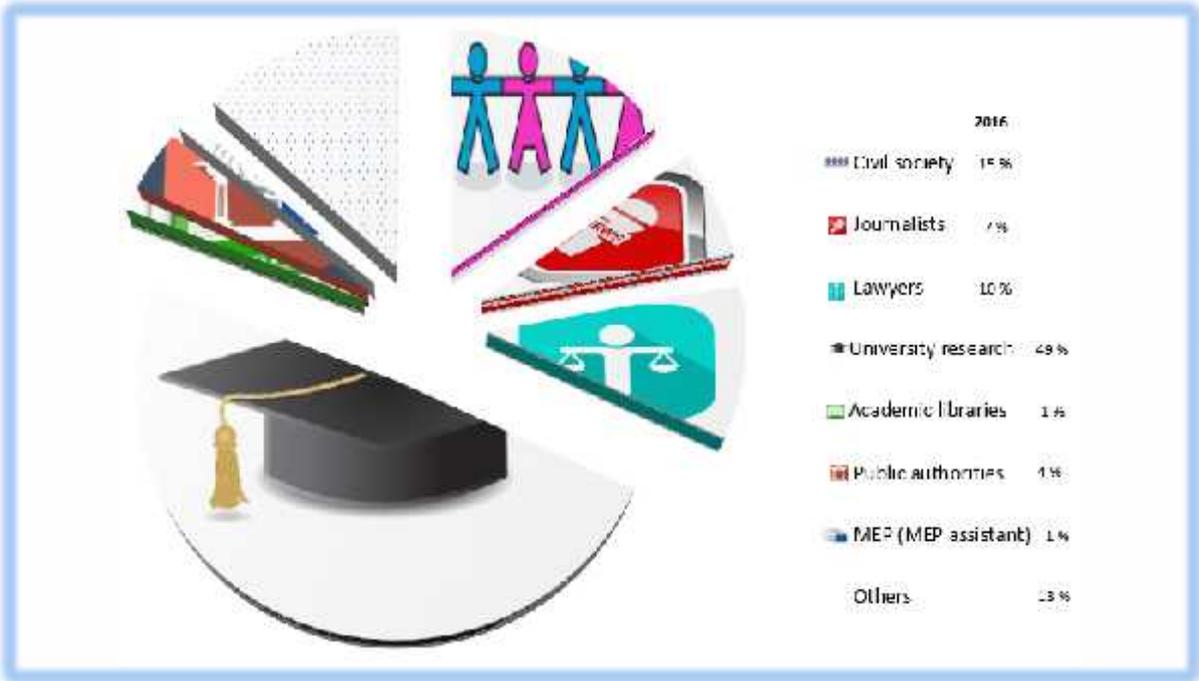
(Abb. 8a) **Staatsangehörigkeit**



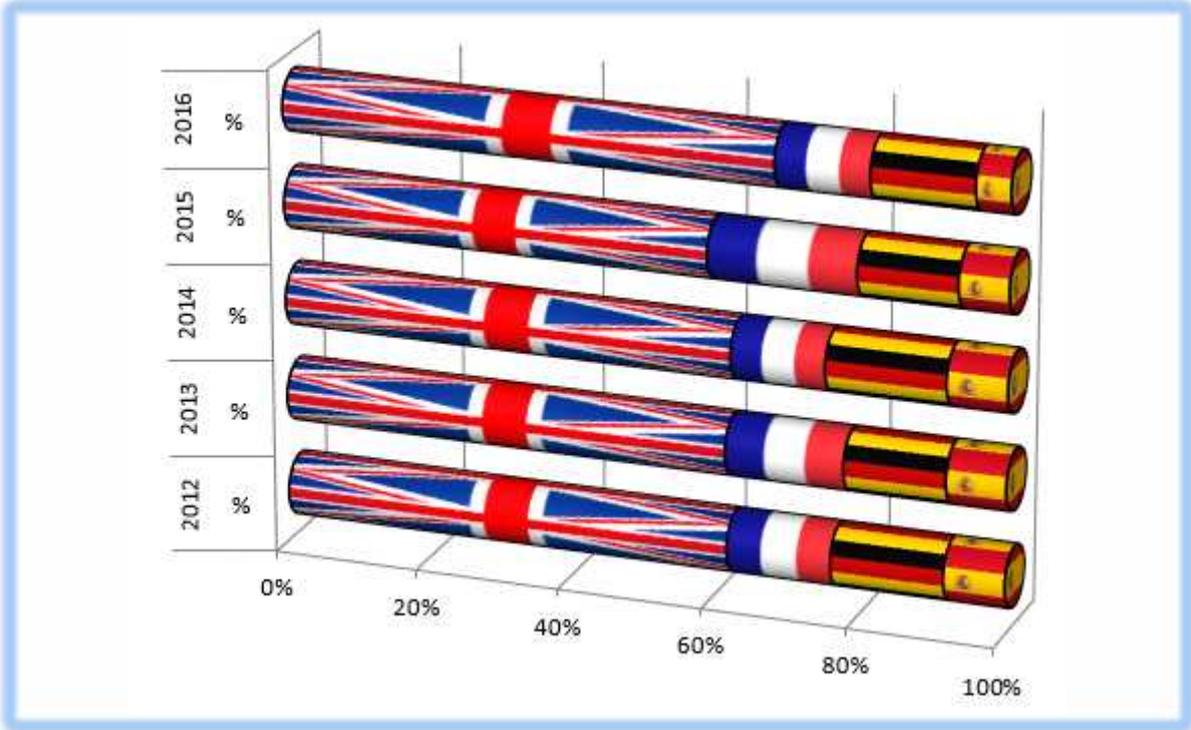
⁶ Die Daten zu den Profilen wurden auf der Grundlage der Angaben der Antragsteller in ihren Anträgen erhoben. Da jedoch die Antragsteller gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nicht verpflichtet sind, Informationen über ihre Identität preiszugeben, entschieden sich einige Antragsteller dazu, ihren Beruf nicht zu nennen; dies gilt insbesondere für per E-Mail eingereichte Anträge.

⁷ © in Bezug auf die Bilder in den Abbildungen: salem/Fotolia – kebox/Fotolia – Pekchar/Fotolia – DIDEM HIZAR/Fotolia – Claudio Divizia/Fotolia – ravennka/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 – Europäische Union

(Abb. 8b) **Beruf**



(Abb. 8c) **Sprache**



KAPITEL II

Tendenzen und besondere Probleme

2016 interessierten sich besonders viele Journalisten und Bürger für einen Zugang zu Dokumenten des Parlaments über die Finanzierung der europäischen Parteien und Stiftungen und die Ausgaben- und Zulagenerklärungen der Parlamentsmitglieder. Außerdem war das Jahr 2016 durch eine besonders hohe Anzahl an Anträgen auf Zugang zu einer großen bzw. unbestimmten Anzahl an Dokumenten gekennzeichnet.

A) Finanzierung von Parteien und Stiftungen auf europäischer Ebene

Die Zahl der Anträge auf Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Finanzierung politischer Parteien und Stiftungen auf europäischer Ebene ist im Laufe der Jahre gestiegen, da die Öffentlichkeit diese Organisationen immer stärker wahrnimmt und das Bewusstsein dafür wächst, dass das Parlament bei ihrer Überwachung eine herausragende Stellung einnimmt. Bei den Anträgen auf Zugang zu zuvor nicht freigegebenen Dokumenten war die Finanzierung politischer Parteien und Stiftungen mit einem Anteil von 20 % aller Anträge im Jahr 2016 das Thema, das am meisten Interesse weckte. Aller Wahrscheinlichkeit nach trugen Vorwürfe, wonach einige Parteien und Stiftungen Zuschüsse zweckwidrig verwendet haben sollen, ebenso dazu bei wie der Umstand, dass erst vor vergleichsweise kurzer Zeit neue Rechtsvorschriften hierzu erlassen worden waren.

Die Dokumente, die sich auf die Finanzierung politischer Parteien und Stiftungen auf europäischer Ebene beziehen, werden zum größten Teil gemäß den einschlägigen Vorschriften dem Parlament übermittelt oder vom Parlament erstellt. Mit der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003⁸ wurde der rechtliche Rahmen dafür geschaffen, dass Organisationen als europäische politische Parteien oder Stiftungen anerkannt und aus dem Haushalt der Europäischen Union finanziert werden können. Die Geltungsdauer dieser Verordnung endet mit dem Abschluss des Haushaltsjahrs 2016; sie wird durch Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014⁹ ersetzt. Zudem gilt insbesondere der Beschluss des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 29. März 2004¹⁰, mit dem das Verfahren festgelegt wird, mit dem das Parlament die eigentliche Finanzierung der Parteien und Stiftungen durchführen soll.

Es gibt drei Arten von Anfragen auf Zugang zu Dokumenten zur Finanzierung der Parteien und Stiftungen, die in diesem Bericht erwähnt werden sollen: Anfragen auf Zugang zu auf der Website des Parlaments veröffentlichten Dokumenten, die sich auf Parteien und Stiftungen auf europäischer Ebene beziehen, Anfragen auf Zugang zu von den Parteien und

⁸ Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung (ABl. L 297 vom 15.11.2003, S. 1–4).

⁹ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen (ABl. L 63 vom 4.3.2014, S. 1–34).

¹⁰ Beschluss des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 29. März 2004 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung (ABl. C 63 vom 4.3.2014, S. 1–34).

Stiftungen eingereichten Anträgen auf Gewährung einer Finanzhilfe und Anfragen auf Zugang zu Vermerken für das Präsidium, die sich auf die Finanzierung der Parteien beziehen.

Website des Parlaments zu Parteien und Stiftungen auf europäischer Ebene

Gemäß Artikel 9a der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 ist das Parlament verpflichtet, einen Jahresbericht mit einer Übersicht über die an jede Partei und politische Stiftung auf europäischer Ebene gezahlten Beträge, den Bericht des Europäischen Parlaments über die Umsetzung der genannten Verordnung und die Bestimmungen für die Durchführung dieser Verordnung zu veröffentlichen. Diese Dokumente werden gemäß diesen Bestimmungen auf einer eigenen Website veröffentlicht¹¹. Um für mehr Transparenz zu sorgen, geht das Parlament über diese gesetzlichen Verpflichtungen hinaus und veröffentlicht eine eigens erstellte Fassung der Abschlussberichte der Parteien und Stiftungen. Diese veröffentlichte Fassung der Abschlussberichte enthält eine Endabrechnung der tatsächlich getätigten zuschussfähigen Ausgaben auf der Grundlage der Gliederung des Haushaltsvorentwurfs, eine Zusammenfassung der Einnahmen und Ausgaben entsprechend dem Abschluss für den in dem Beschluss über die Gewährung einer Finanzhilfe benannten Zeitraum der Förderfähigkeit und einen Bericht über eine von einem unabhängigen Prüfer durchgeführte externe Rechnungsprüfung, in dem bestätigt wird, dass die Finanzhilfe vorschriftsgemäß verwendet wurde.

2016 sind jedoch viele Anträge auf öffentlichen Zugang zu eben diesen Dokumenten eingegangen, vermutlich weil die Antragsteller nicht von der Existenz dieser Website wissen oder weil sich eine Suche nach den sie interessierenden Dokumenten zeitaufwendig gestaltet. In diesen Fällen verwies das Parlament die Antragsteller für gewöhnlich auf die Website und übermittelte ihnen Hyperlinks, mit denen sie direkt auf die angeforderten Dokumente zugreifen konnten.

Anfragen auf Zugang zu Anträgen auf Gewährung einer Finanzhilfe

Parteien und Stiftungen, die für ihre Arbeit während eines Haushaltsjahrs eine Finanzierung aus dem Haushalt der Europäischen Union erhalten wollen, müssen vor dem Beginn dieses Haushaltsjahrs eine Finanzhilfe beantragen. In ihren Anträgen müssen die Organisationen nachweisen, dass sie den Kriterien für die Förderfähigkeit der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 entsprechen und vor allem ihre Vorhaben für das bevorstehende Haushaltsjahr einschließlich ihrer politischen Ziele und geplanten Aktivitäten darlegen.

Aufgrund der in den Anträgen auf Gewährung einer Finanzhilfe enthaltenen Einzelinformationen und deren hoher Sensibilität kommt das Parlament bei Anfragen nach einer Offenlegung eines Antrags gemäß Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zumeist zu dem Schluss, dass diese Offenlegung die wesentlichen Ziele und Tätigkeiten der jeweiligen Organisation beeinträchtigen würde. Angesichts dessen muss der Zugang zu den Anträgen auf Gewährung einer Finanzhilfe verweigert werden, um die geschäftlichen Interessen der Parteien oder Stiftungen gemäß Artikel 4 Absatz 2 Spiegelstrich 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zu schützen.

Anfragen auf Zugang zu den Präsidiumsvermerken des Generalsekretärs

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/de/20150201PVL00101/Political-parties-and-foundations>

Zu Beginn jedes Haushaltsjahrs werden die von den Parteien und Stiftungen eingereichten Anträge auf Gewährung einer Finanzhilfe von den zuständigen Dienststellen des Parlaments geprüft. Das Ergebnis dieser Prüfung wird in einem Vermerk des Generalsekretärs über die Vergabe von Finanzhilfen zusammengefasst. Dieser Vermerk wird dem Präsidium vorgelegt, das über die Höhe der vorläufig ausgezahlten Finanzhilfen für die Parteien und Stiftungen entscheidet, die den Kriterien für die Förderfähigkeit entsprechen. Nach dem Ende des Haushaltsjahrs übermitteln die Parteien und Stiftungen dem Parlament einen Abschlussbericht über ihre Verwendung der vorläufig ausgezahlten Finanzhilfe. Diese Berichte werden wiederum in einem Vermerk zusammengefasst, der dem Präsidium übermittelt wird. Auf dessen Grundlage wird ein Beschluss über die endgültige Höhe der Finanzhilfe gefasst.

2016 gingen zahlreiche Anfragen auf Zugang zu diesen Vermerken ein, die sich entweder auf das Haushaltsjahr 2016 oder auf frühere Haushaltsjahre bezogen. Der Öffentlichkeit wurde der Zugang zu diesen Vermerken gemäß Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 je nach Inhalt und Einzelfall und im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung gewährt oder verweigert. Diese Vermerke enthalten unter Umständen rechtliche Erwägungen zur Anwendung der Vorschriften über die Finanzierung von Parteien und Stiftungen auf europäischer Ebene. Zudem gehört es zu den Aufgaben des Generalsekretärs, das Präsidium bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen, es zu beraten und ihm umfassende Hintergrundinformationen in Bezug auf die von ihm zu treffenden Entscheidungen zur Verfügung zu stellen. Daher wurde der Zugang zu dem jeweiligen Vermerk verweigert, wenn das Parlament zu dem Schluss kam, dass die Offenlegung eines Vermerks an das Präsidium die Möglichkeiten des Organs, sich durch seine Dienststellen rechtlich beraten zu lassen, oder den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde.

B) Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die sich auf die Ausgaben- und Zulagenerklärungen der Mitglieder beziehen

Der Aufwärtstrend bei Anfragen zu Dokumenten, die sich auf Mitglieder beziehen, hielt 2016 an. Etwa 18 % aller Anträge auf Zugang zu zuvor nicht freigegebenen Dokumenten betrafen diese Gruppe. Die meisten dieser Anträge bezogen sich auf die Ausgaben- und Zulagenerklärungen der Mitglieder. Antragsteller, die Zugang zu diesen Dokumenten erhalten möchten, beabsichtigen in der Regel, für die öffentliche Kontrolle der Verwendung öffentlicher Gelder zu sorgen, mögliche finanzielle Unregelmäßigkeiten ans Licht zu bringen und zur öffentlichen Debatte über die Funktionsweise des Parlaments beizutragen. Weitere Anträge betreffen Dokumente, die sich auf die politische Tätigkeit der Mitglieder beziehen.

Übliche Verfahrensweise des Parlaments

Bei Anträgen auf Zugang zu Dokumenten, die sich auf Mitglieder beziehen, wendet das Europäische Parlament häufig Artikel 116 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Schutz der Privatsphäre an. Dabei wird auch den Leitlinien des Präsidiums vom 20. Februar 2008 Rechnung getragen, die auf Verfahren Bezug nehmen, die sich in den einzelstaatlichen Parlamenten bewährt haben.

Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten gilt hauptsächlich für Dokumente im Besitz der drei Organe der Europäischen Union: der Kommission, des Rats und des Europäischen Parlaments. Das Parlament vertritt die Auffassung, dass eine natürliche Unterscheidung zwischen den gewählten Mitgliedern des Parlaments und dem Organ selbst besteht.

Entsprechend diesem Prinzip ist in Artikel 11 Absatz 2 der Geschäftsordnung festgelegt, dass die Dokumente eines Parlamentsmitglieds für den Zweck des Zugangs zu Dokumenten erst dann als Dokumente des Parlaments gelten, wenn sie gemäß der Geschäftsordnung eingereicht werden. Persönliche Dokumente der Mitglieder, etwa ihre elektronische Korrespondenz, ihre Kalender und die von ihnen verfassten oder erhaltenen Schreiben oder internen Vermerke gelten dementsprechend nicht als „Dokumente des Parlaments“ und das Parlament hat daher nicht das Recht, den Zugang zu diesen Dokumenten auf Anfrage zu gewähren, weil sie nicht Eigentum des Organs sind und nicht in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 fallen.

Jedoch handelt es sich bei einem großen Teil der Dokumente mit Bezug zu den Mitgliedern des Parlaments, zu denen Zugang beantragt wurde, um Dokumente des Parlaments, etwa weil sie bei dem Organ eingereicht oder von ihm ausgestellt wurden. In derartigen Fällen richtet das Parlament bei der Prüfung der Möglichkeit eines Zugangs zu dem Dokument besonderes Augenmerk auf die Privatsphäre und die Unbescholtenheit der betroffenen Mitglieder. Die meisten Dokumente, auf die sich die Anfragen zu Ausgaben- und Zulagenerklärungen der Mitglieder beziehen, enthalten tatsächlich private und sensible Informationen. Wenn der Antragsteller nicht gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001¹² die Notwendigkeit dafür darlegt, dass ihm die persönlichen Daten übermittelt werden, verweigert das Parlament für gewöhnlich den Zugang zu diesem Dokument, da die Privatsphäre und die Unbescholtenheit Einzelner gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zu schützen ist.

2016 beantwortete das Parlament alle Anfragen auf Zugang zu Zulagenerklärungen der Mitglieder mit Bezugnahme auf eine oder beide der oben beschriebenen Bestimmungen.

Das Vorgehen des Parlaments in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten stützt sich auf die Leitlinien des Präsidiums vom 20. Februar 2008, die auf Verfahren Bezug nehmen, die sich in den einzelstaatlichen Parlamenten bewährt haben. Diese Leitlinien sehen vor, dass eine ausführliche Aufschlüsselung der den einzelnen Mitgliedern tatsächlich gezahlten Beträge nicht veröffentlicht wird, auch wenn es den Mitgliedern freisteht, Informationen nach eigenem Ermessen zu veröffentlichen.

Die Volksabstimmung über die Mitgliedschaft Großbritanniens in der Europäischen Union

Im Vorfeld der Volksabstimmung über die Mitgliedschaft Großbritanniens in der Europäischen Union gingen einige Anfragen auf Zugang zu Ausgaben- und Zulagenerklärungen von britischen Mitgliedern des Parlaments und insbesondere von Mitgliedern der UKIP-Partei beim Parlament ein. Diese Anfragen wurden vom Parlament in derselben Weise bearbeitet wie vergleichbare Anfragen ohne Bezug zur Volksabstimmung.

¹² 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 vom 12.1.2001, S. 1–22).

C) Anträge auf Zugang zu einer unbestimmten Anzahl an Dokumenten

Wie in dem Bericht für das Jahr 2015 bereits erwähnt, wurde in den vergangenen Jahren beobachtet, dass immer häufiger Anträge auf Zugang zu einer großen oder unbestimmten Zahl an Dokumenten gestellt werden, etwa zu „allen Dokumenten im Zusammenhang mit“ einem bestimmten Thema oder zu „allen Dokumenten mit Informationen über“ ein bestimmtes Thema. Die Zahl der Anfragen für eine unbestimmte Anzahl an Dokumenten ist 2015 dramatisch angestiegen und war dreimal so hoch wie 2014. Diese Anfragen machten 25 % aller im Jahr 2015 eingegangenen Anfragen aus. Die Gesamtzahl derartiger Anträge stieg 2016 um weitere 31 % gegenüber 2015 an.

Diese Anträge werden häufig über öffentliche Internetportale eingereicht, z. B. über die Website „Ask the EU“, auf der einmalig verwendbare E-Mail-Adressen zur Übermittlung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten der EU-Organe automatisch erstellt werden können, ohne dass die Nutzer ihre Existenz oder Identität mit Informationen belegen müssen¹³.

Anders als einige einzelstaatliche Rechtsvorschriften enthält die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 keinerlei Bestimmungen zu unfairen, missbräuchlichen oder eindeutig unbegründeten Anträgen und sie verpflichtet die Antragsteller nicht, Informationen über ihre Identität preiszugeben oder ihre Anträge zu begründen. Unter bestimmten Umständen kann das Fehlen von Erläuterungen, die dem Parlament bei der Ermittlung der beantragten Dokumente behilflich sein würden, oder das Fehlen von Angaben zur Identität des Antragstellers die ordnungsgemäße Bearbeitung der Anfrage problematisch werden lassen.

So können Anfragen auf Zugang zu „allen Dokumenten im Zusammenhang mit“ einem bestimmten Thema einen übermäßigen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen, der mit dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung nicht in Einklang zu bringen ist. Die Bearbeitung macht häufig gründliche Recherchen erforderlich, um alle möglicherweise relevanten Dokumente zu ermitteln, und oft müssen dabei mehrere parlamentsinterne Stellen über ihre regulären Aufgaben hinaus zusammenarbeiten. Zudem stellt es für das Parlament oft eine schwierige, wenn nicht unmögliche Aufgabe dar, mit Gewissheit festzustellen, welche Dokumente im Sinne der Anfrage nach Zugang zu den Dokumenten „im Zusammenhang mit“ einem bestimmten Thema stehen.

In gleicher Weise bietet das Fehlen von Anforderungen zum Nachweis der Identität der Antragsteller ein Einfallstor für missbräuchliche Verhaltensweisen oder missbräuchliche Anfragen auf Zugang zu Dokumenten, etwa für von eigens zu diesem Zweck eingerichteten E-Mail-Adressen aus gestellte fiktive bzw. wiederholte Anfragen. In einem bestimmten Fall wurde festgestellt, dass eine Person auf *AsktheEU.org* zwei verschiedene Nutzerkonten eingerichtet hatte und von beiden Konten aus Kommentare schrieb, die nach Einschätzung der Dienststellen gegen die Leitlinien über den möglichen Inhalt von Anfragen auf Zugang zu Dokumenten verstießen. Das Parlament ist bemüht, in jedem Fall eine Lösung zu finden, die dem Recht auf Zugang zu Dokumenten Rechnung trägt und gleichzeitig missbräuchliche Verhaltensweisen unterbindet, auch wenn es keine gesetzlichen Bestimmungen über das Vorgehen in derartigen Fällen gibt.

¹³ https://www.asktheeu.org/de/body/europaisches_parlament

Aus den genannten Gründen und um die Interessen einer sachgerechten Verwaltungspraxis zu wahren, konsolidierte das Parlament 2016 sein Vorgehen, die Antragsteller um die Nennung einer Postanschrift zu bitten, um sie mit Hilfe eines eingeschriebenen Briefs mit Empfangsbestätigung über eine Ablehnung des Zugangs zu Dokumenten informieren zu können, sodass für Rechtssicherheit gesorgt ist.

Im Falle von nicht hinreichend präzisen Anträgen oder von Anträgen, die sich auf sehr umfangreiche Dokumente oder auf eine sehr große Zahl von Dokumenten beziehen, kann das Organ nur folgendermaßen reagieren: 1) Es fordert den Antragsteller auf, die Anfrage zu erläutern (Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001), 2) es berät sich informell mit dem Antragsteller, um eine angemessene Lösung zu finden (Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001), oder 3) es verlängert in außergewöhnlichen Fällen die vorgeschriebene Frist für eine Antwort um weitere 15 Arbeitstage. Diese Möglichkeiten haben sich in der Praxis jedoch nicht immer als angemessen erwiesen.

1) Erläuterungen nach Artikel 6 Absatz 2

Bezieht sich eine Anfrage auf „alle Dokumente im Zusammenhang mit“ einem bestimmten Thema oder ist die Anfrage in anderer Weise unklar formuliert, so erhält der Antragsteller eine allgemeine Information über das Thema und Links zum Herunterladen einzelner Dokumente und wird zudem dazu aufgefordert, seine Anfrage zu erläutern, damit das Parlament sie bearbeiten kann.

2) „Einschränken“ des Gegenstands der Anfrage gemäß Artikel 6 Absatz 3

Bezieht sich eine Anfrage auf den Zugang zu einer großen Anzahl bestimmter Dokumente, wird der Antragsteller aufgefordert, die Anfrage auf eine geringere Anzahl an Dokumenten einzuschränken, damit das Parlament sie prüfen und innerhalb der vorschriftsgemäßen Frist beantworten kann, wobei es dem Antragsteller freisteht, weitere Anfragen einzureichen.

Ist der Antragsteller nicht mit einem derartigen Vorgehen einverstanden, kann das Parlament entscheiden, den Zugang zu den Dokumenten aufgrund übermäßiger Verwaltungslasten zu verweigern. Der Gerichtshof hat diese Möglichkeit in Bezug auf zwei Fälle erneut bestätigt, bei denen der Umfang der Dokumente oder der zu zensierenden Passagen Verwaltungsarbeit in einem unangemessenen Ausmaß verursacht hätte. Der Gerichtshof urteilte in diesen beiden Fällen, dass die Organe gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das Interesse an einem Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gegen die durch die Anfrage verursachte Arbeitsbelastung abwägen und die Interessen einer sachgerechten Verwaltungspraxis wahren können (s. Rechtssache Hautala und Rechtssache Strack)¹⁴.

3) In außergewöhnlichen Fällen kann ein Organ gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 die vorgeschriebene Frist für eine Antwort um weitere 15 Arbeitstage verlängern.

Das Parlament nutzt diese Möglichkeit in manchen Fällen, wenn es Anfragen bearbeitet, die besonders komplex sind, wie etwa Anfragen nach einer großen Anzahl an Dokumenten oder nach sehr umfangreichen Dokumenten, die die Beteiligung und Koordinierung einer

¹⁴ Rechtssache T-14/98, Hautala/Rat, Randnr. 86; Rechtssache C-127/13 P, Strack/Kommission, EU:C:2014:2250, Randnr. 27.

größeren Anzahl von Dienststellen des Parlaments als gewöhnlich erforderlich machen. Derartige Fristverlängerungen haben sich als hilfreich bzw. sogar erforderlich erwiesen, damit das Parlament alle Dokumente prüfen und dem Antragsteller eine sachlich und rechtlich fundierte Antwort geben und dabei gleichzeitig seine internen Verfahrensweisen befolgen und seine übliche Arbeitslast bewältigen kann.

KAPITEL III

Entscheidungen der Europäischen Bürgerbeauftragten und Rechtsprechung des EuGH

1. Entscheidung der Bürgerbeauftragten, die Beschwerdesache 1189/2016/JN abzuschließen

Im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten durch das Parlament ging 2016 nur eine einzige Beschwerde bei der Bürgerbeauftragten ein. Zu Beginn des Jahres wandte sich ein Antragsteller über *AsktheEU.org* an das Europäische Parlament und beantragte den Zugang zu Dokumenten in Bezug auf eine Delegation einer Fraktion. In seiner Antwort teilte das Parlament dem Antragsteller mit, es sei nicht im Besitz von Fraktionsdokumenten. Nach einem Überprüfungsantrag wurde per Einschreiben eine offizielle Entscheidung versandt. Der Beschwerdeführer forderte das Parlament daraufhin auf, die Entscheidung auf *AsktheEU.org* zu veröffentlichen. Für das Hochladen von Dokumenten auf externe Webseiten ist das Parlament jedoch nicht zuständig. Da der Beschwerdeführer keine Antwort erhielt, wandte er sich an die Bürgerbeauftragte (Beschwerdesache 1189/2016/JN). Das Amt der Bürgerbeauftragten nahm zu der zuständigen Dienststelle des Europäischen Parlaments Kontakt auf. Die Dienststelle unterrichtete den Beschwerdeführer dann entsprechend. Die Bürgerbeauftragte schloss den Fall ab.

2. Gerichtliche Überprüfung

Im Zusammenhang mit Entscheidungen des Parlaments über den Zugang zu Dokumenten wurden keine neuen Klagen beim Gerichtshof eingereicht. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes waren jedoch noch drei Rechtssachen anhängig. Mit Urteilen wird 2017 oder 2018 gerechnet.

1) Rechtssache T-136/15 - Evropaiki Dynamiki / Parlament (Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge): Das Gericht wurde im März 2015 von einem Auftragnehmer des IT-Rahmenvertrags ITS08 (Erbringung externer IT-Dienstleistungen) mit dieser Sache befasst, nachdem das Parlament per Beschluss vom 13. Februar 2015 den Zugang der Öffentlichkeit zu allen Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten, einschließlich sich darauf beziehender technischer Anlagen, verwehrt hatte, die vom Europäischen Parlament für sämtliche Lose des Rahmenvertrags veröffentlicht wurden. Die Ablehnung des Parlaments wurde damit begründet, dass die öffentliche Sicherheit, die Privatsphäre und die Integrität von Einzelpersonen, die geschäftlichen Interessen Dritter und der Beschlussfassungsprozess geschützt werden müssten. Die Anhörung fand im Januar 2017 statt.

2) Rechtssache T-540/15 - De Capitani / Parlament (Trilogdokumente): Das Gericht wurde im September 2015 mit dieser Sache befasst, nachdem das Parlament am 8. Juli 2015 beschlossen hatte, der Öffentlichkeit nur partiellen Zugang zu zwei mehrspaltigen Dokumenten über anhängige interinstitutionelle Verhandlungen über den Legislativvorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit und die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) zu gewähren. Das schriftliche Verfahren ist abgeschlossen; bislang hat noch keine Anhörung stattgefunden.

3) Rechtssachen T-639/15 bis T-666/15 Journalisten / Parlament (Vergütungen und Kostenerstattung der Mitglieder): Im November wurden beim Gericht 29 Klagen eingereicht, nachdem das Parlament beschlossen hatte, der Öffentlichkeit keinen Zugang zu sämtlichen Belegen im Zusammenhang mit der Kostenerstattung und den Vergütungen der Mitglieder zu gewähren, da die Privatsphäre und die Integrität von Einzelpersonen geschützt werden müsse. Das schriftliche Verfahren ist abgeschlossen; bislang hat noch keine Anhörung stattgefunden.

Abschließende Bemerkungen

2016 war das Parlament bestrebt, den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Organs weiter zu verbessern und gleichzeitig ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesem Ziel und der Verpflichtung des Organs zu erreichen, besondere Interessen wie die Privatsphäre und die Integrität von Einzelpersonen oder die Entscheidungsfähigkeit des Organs zu schützen. Da sich die Sichtbarkeit und die Zugänglichkeit legislativer Dokumente insbesondere dank der Ausweitung des Umfangs des öffentlichen Registers der Dokumente des Parlaments in den letzten Jahren verbessert hat, hat sich 2016 die Tendenz bestätigt, dass mehr Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Verwaltungsdokumenten als zu legislativen Dokumenten gestellt wurden. Diese Tendenz führt das Parlament häufig in unbekanntes Terrain. Jedes Mal, wenn Antragsteller den Zugang zu Arten von Dokumenten beantragen, die vorher nicht der Öffentlichkeit zugänglich waren, ergeben sich neue Probleme und rechtliche Fragen.

Dennoch zeigen die Zahlen des Parlaments, dass in den letzten Jahren und insbesondere 2016 außerordentlich wenige Zweitanträge gestellt wurden. Dies deutet darauf hin, dass die Antragsteller, die Zugang zu Dokumenten beantragen, generell mit den Antworten des Parlaments auf ihre Anträge zufrieden sind, selbst wenn ihnen der Zugang aufgrund einer der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 erwähnten Ausnahmen zum Recht auf Zugang verwehrt wird. Insgesamt zeigt die Bewertung der Vorkehrungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Parlaments, dass das Parlament die von den Verträgen festgelegten Transparenzziele auch 2016 erreicht hat.