



---

# Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten 2018

---

Jahresbericht des  
Europäischen Parlaments

---

**Referat Transparenz**  
Generaldirektion Präsidentschaft  
Europäisches Parlament  
*März 2019*

PE 636.534/BUR/Anl.

**DE**

**DE**

## 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.*“

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 2018 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 zwei Arten von Anträgen berücksichtigt, nämlich solche, die genau bezeichnete Dokumente betreffen, und solche, die eine unbestimmte Zahl von Dokumenten betreffen.
- Entscheidungen über partiellen Zugang werden als positive Antworten gewertet.
- Zweitanträge können sich entweder auf Erstentscheidungen, den Zugang zu verweigern, oder auf Erstentscheidungen, teilweise Zugang zu gewähren, beziehen.
- Das Jahr eines Zweitantrags richtet sich nach dem Tag der Registrierung des entsprechenden Erstantrags.

## INHALTSVERZEICHNIS

<i>Zusammenfassung</i> .....	4
<i>KAPITEL I Anträge auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Jahr 2018</i> .....	5
A) Das öffentliche Register der Dokumente des Parlaments .....	5
B) Eingesehene und angeforderte Dokumente.....	6
B.1) Direkt eingesehene Dokumente .....	6
B.2) Mit dem Online-Antragsformular oder per E-Mail angeforderte Dokumente .....	7
C) Zahlenangaben zu den Anträgen .....	8
D) Profile der Antragsteller.....	11
<i>KAPITEL II Tendenzen UND BESONDERE PROBLEME</i> .....	14
A) Anträge auf Zugang zu mehrspaltigen Dokumenten, die in Trilogsitzungen erörtert wurden.....	14
B) Anträge auf Zugang zu Aufzeichnungen für die Mitglieder des Präsidiums des Europäischen Parlaments.....	15
C) Interinstitutionelle Zusammenarbeit .....	15
<i>KAPITEL III Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten und Gerichtsverfahren</i> .....	17
A) Bürgerbeauftragter .....	17
A.1) Im Jahr 2018 abgeschlossene Beschwerdeverfahren.....	17
A.2) Im Jahr 2018 eröffnete Beschwerdeverfahren .....	17
B) Gerichtliche Überprüfung .....	18
B.1) Neue Fälle .....	18
B.2) Im Jahr 2018 ergangene Urteile des Gerichtshofs .....	18
<i>Schlussbemerkungen</i> .....	21

# Jahresbericht des Europäischen Parlaments über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten – 2018 (Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001)

## **Zusammenfassung**

### *Zahlenangaben*

- Zum 31. Dezember 2018 enthielt die Datenbank des Registers 748 100 Verweise im Vergleich zu 683 846 zum Ende des Vorjahres.
- 2018 riefen die Nutzer der Website des öffentlichen Dokumentenregisters des Parlaments 76 270 Dokumente direkt über das Register ab. Im selben Zeitraum gingen beim Parlament über das Online-Antragsformular oder per E-Mail 498 Anträge in Bezug auf 591 genau bezeichnete Dokumente ein. Dies entspricht einer Zunahme der Anträge von 10 % gegenüber 2017.
- 113 der 498 Anträge betrafen Dokumente, die zuvor nicht der Öffentlichkeit zugänglich waren.
- Der Gesamtanteil der positiven Bescheide lag 2018 bei 96 %.
- In 17 Fällen verwehrte das Parlament den Zugang, hauptsächlich bei Anfragen nach Dokumenten des Präsidiums des Europäischen Parlaments.

### *Tendenzen*

- Die Antragsteller bekundeten starkes Interesse an Dokumenten zu den Trilogverhandlungen in Legislativverfahren, zur Arbeit der Leitungsgremien des Parlaments und insbesondere zur Finanzierung der politischen Parteien und Stiftungen und den Ausgaben der Mitglieder.
- Es wurden neun Zweitanträge eingereicht; im Vergleich zu 2017 ging ihr Anteil damit leicht zurück.

---

## KAPITEL I

### **Anträge auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Jahr 2018**

---

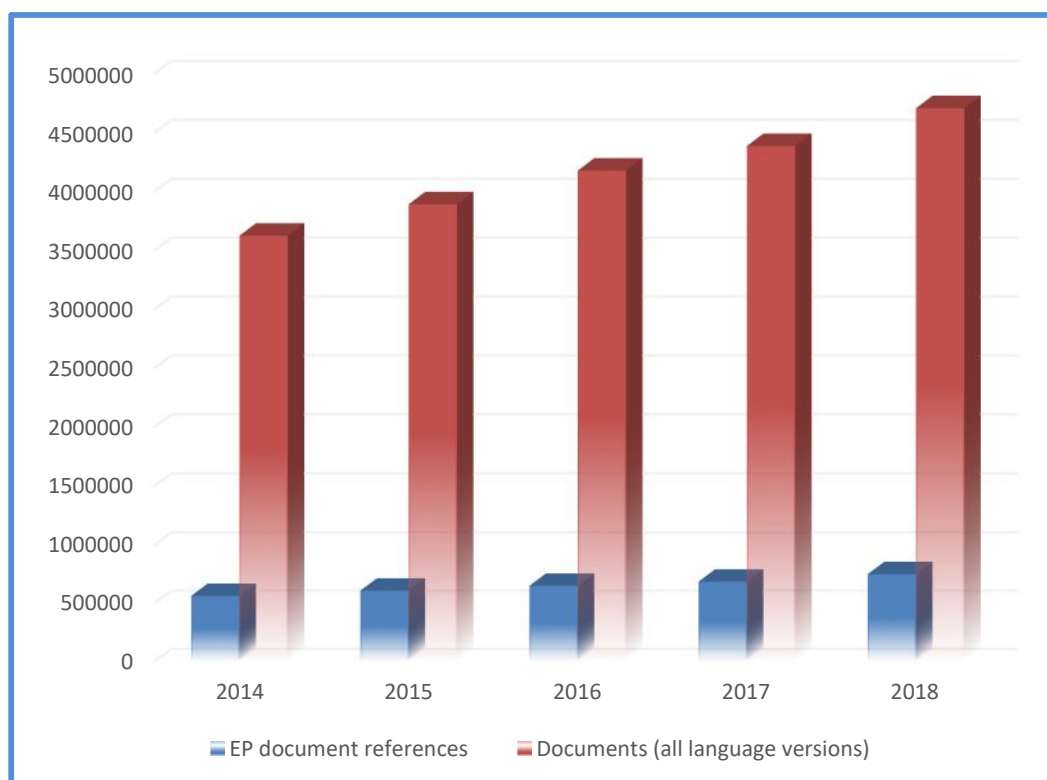
An den in diesem Abschnitt erörterten Zahlenangaben und Statistiken lassen sich Tendenzen beim Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ablesen. Sie vermitteln der Öffentlichkeit außerdem einen breiten Überblick darüber, wie das Parlament die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 umgesetzt hat.

#### **A) Das öffentliche Register der Dokumente des Parlaments**

Im öffentlichen Register der Dokumente des Parlaments finden sich Verweise auf direkt zugängliche Dokumente, zumeist auf legislative Dokumente und, wenn möglich, auf andere Dokumentkategorien. Das Register wurde 2002 eingerichtet, um für noch mehr Transparenz zu sorgen und es der Öffentlichkeit leichter zu machen, im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 Zugang zu den Dokumenten des Organs zu erhalten.

Zum 31. Dezember 2018 betrug die Zahl der Dokumentenverweise in der Datenbank des Registers 748 101 (und damit insgesamt 4 704 921 Dokumente, wenn man die einzelnen Sprachfassungen berücksichtigt), was einer Zunahme um mehr als 9 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. 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) Eingesehene und angeforderte Dokumente<sup>1</sup>**

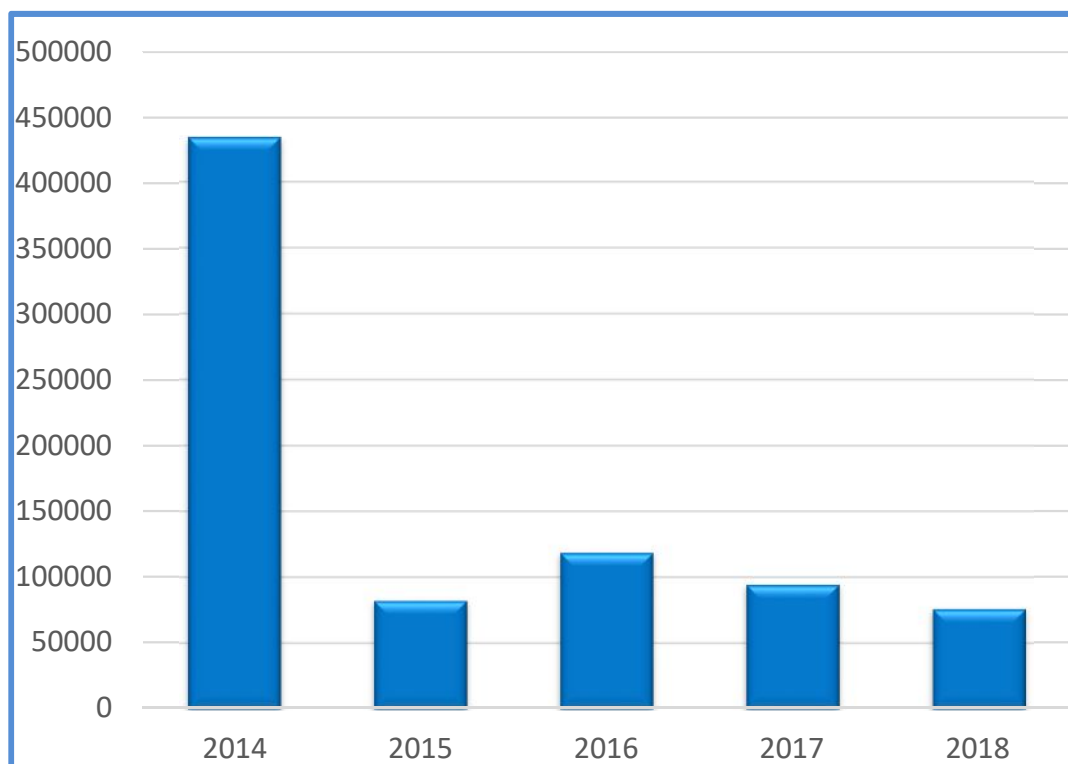
Praktisch alle Dokumente des öffentlichen Registers der Dokumente des Parlaments können gemäß Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, wonach die Organe ihre Dokumente soweit möglich direkt zugänglich machen, über die Website direkt heruntergeladen werden. Die Dokumente, die nicht direkt eingesehen werden können, können auf Anforderung mit dem Online-Antragsformular<sup>2</sup> oder per E-Mail zur Verfügung gestellt werden.

### **B.1) Direkt eingesehene Dokumente**

2018 wurden 76 270 Dokumente auf der Website des öffentlichen Registers des Parlaments direkt eingesehen. Darin nicht berücksichtigt sind Abfragen über andere mit der Datenbank des Registers verknüpfte Plattformen, etwa die Webseiten der Ausschüsse und des Thinktanks des Parlaments.

Am häufigsten eingesehen wurden – wie in den Vorjahren – parlamentarische Anfragen zur schriftlichen Beantwortung gemäß Artikel 130 der Geschäftsordnung (19,16 %), Antworten auf parlamentarische Anfragen (26,23 %), Ausschussberichte (5,99 %) und von der Europäischen Kommission eingegangene Dokumente (3,46 %).

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



<sup>1</sup> Die Zahlen beziehen sich nur auf genau bezeichnete Dokumente.

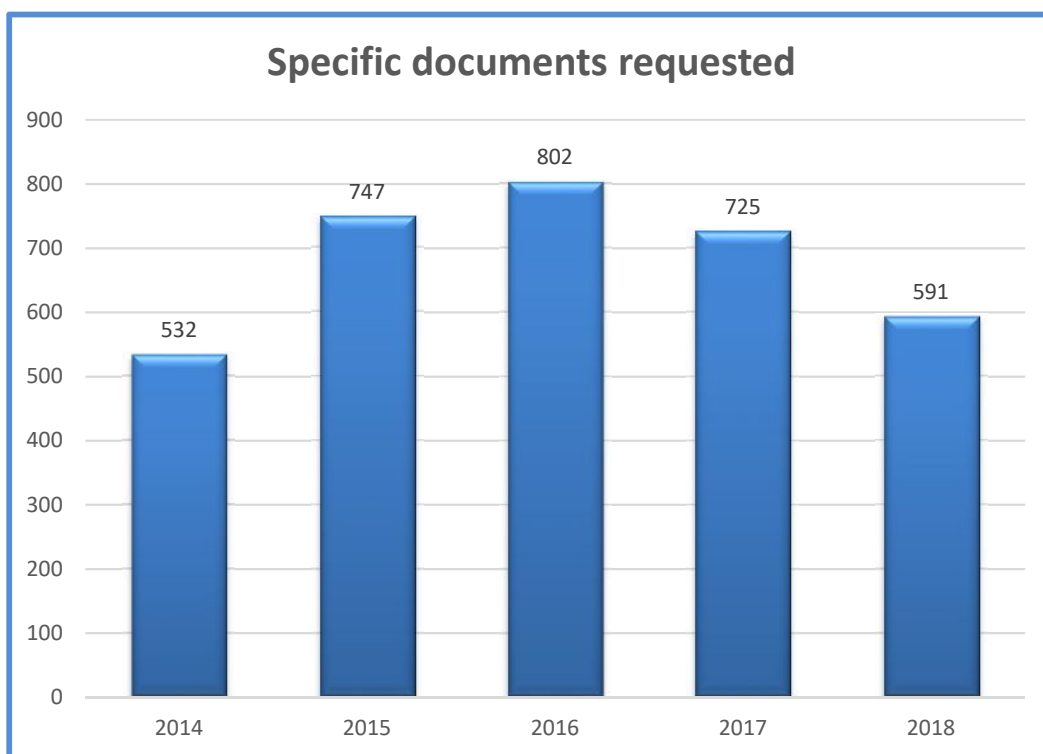
<sup>2</sup> <https://www.secure.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/form.htm?language=DE>

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

2018 wurden beim Parlament mit dem Online-Antragsformular oder per E-Mail 591 genau bezeichnete Dokumente angefordert. Dies entspricht einem leichten Rückgang gegenüber dem Vorjahr.

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 oder zu „*sämtlichen Dokumenten mit Informationen über*“ ein bestimmtes Thema, unberücksichtigt. Von solchen Anträgen betroffene Dokumente lassen sich nicht zu statistischen Zwecken beziffern.

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



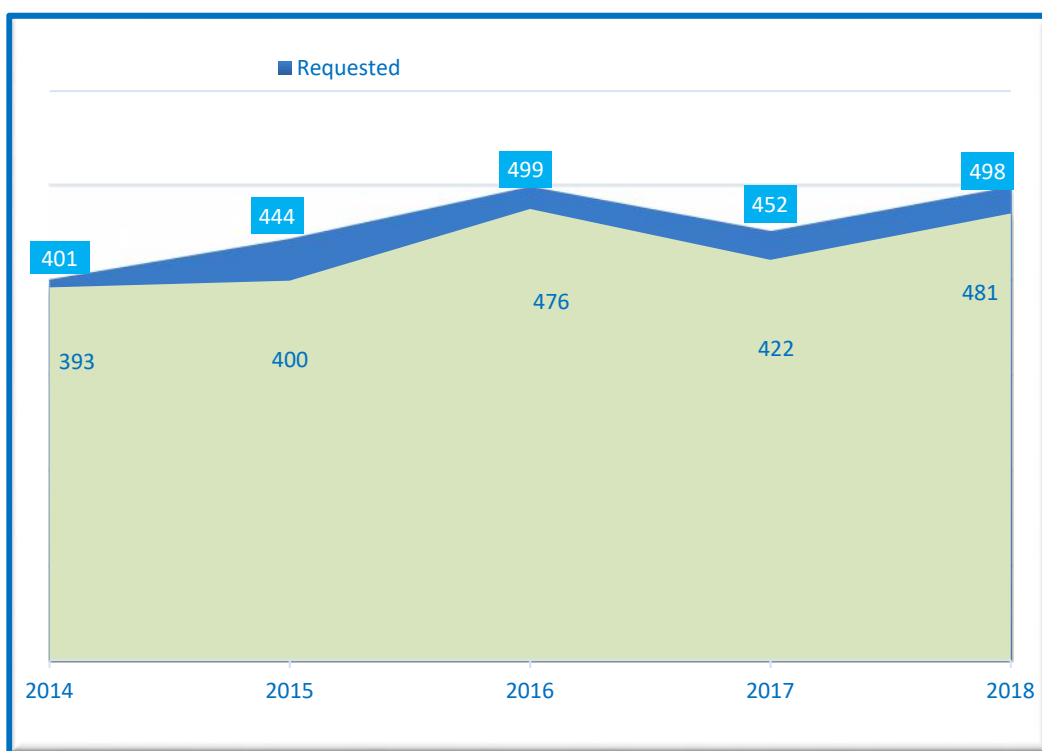
### C) Zahlenangaben zu den Anträgen

2018 gingen beim Parlament 498 Anträge über das Online-Antragsformular oder per E-Mail ein. 399 davon betrafen genau bezeichnete Dokumente, 99 eine unbestimmte Anzahl an Dokumenten. 22 dieser 498 Anträge bezogen sich auf interinstitutionelle Konsultationen im Rahmen der Gemeinsamen Absichtserklärung<sup>3</sup> (siehe Kapitel II Abschnitt C).

Ungefähr 20 % aller im gesamten Jahr eingegangenen Anträge bezogen sich auf den Zugang zu „sämtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit“ einem bestimmten Thema oder zu „sämtlichen Dokumenten mit Informationen über“ ein bestimmtes Thema. Die Bearbeitung dieser Anträge ist in der Regel verhältnismäßig zeitaufwendig.

Von den 498 Anträgen, die 2018 beim Parlament eingingen, konnten 481 positiv beschieden werden. Dies umfasst 13 Fälle, in denen teilweise Zugang zu den beantragten Dokumenten gewährt wurde.

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



<sup>3</sup> Die Gemeinsame Absichtserklärung der Dienststellen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission dient dazu, im Hinblick auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission rasch Konsultationen gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 abzuhalten.

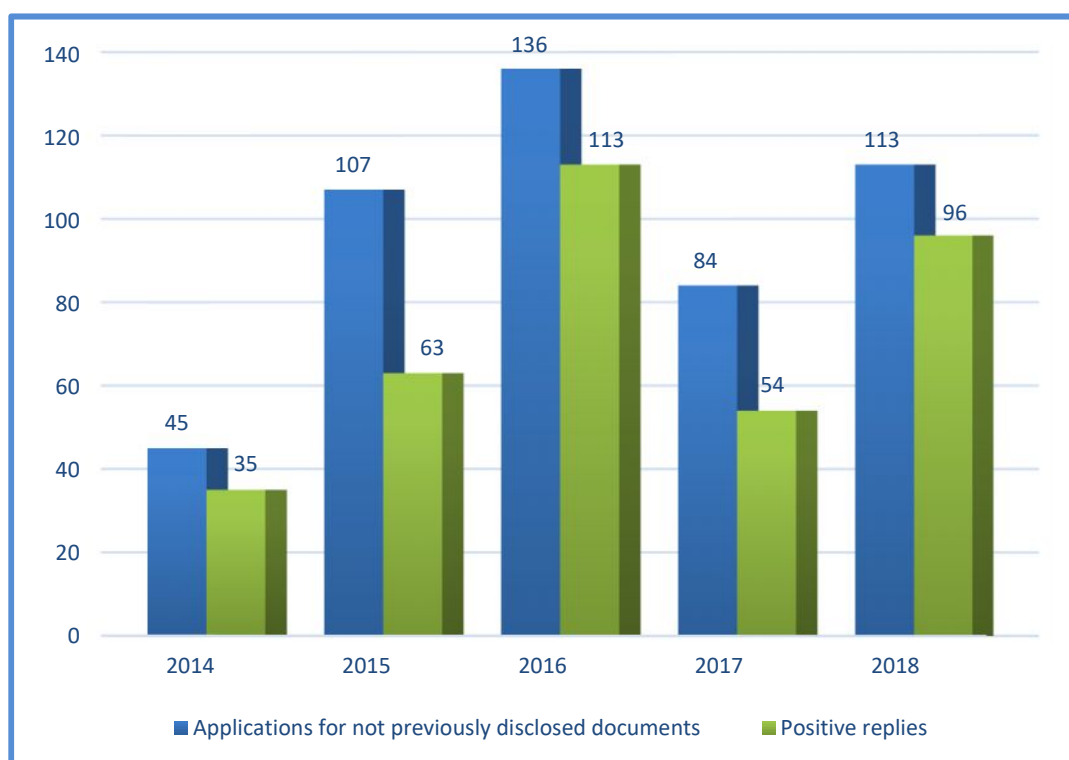


113 der 498 Anträge betrafen Dokumente, die der Öffentlichkeit zuvor nicht zugänglich waren.

Die meisten Anträge auf Zugang zu zuvor nicht offengelegten Dokumenten betrafen Trilogverhandlungen (43 %), die Arbeit der Leitungsgremien (18 %) und Verwaltungsdokumente (14 %), wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Finanzierung von Parteien und Fraktionen lag (11 %).

2018 beschied das Parlament 96 Anträge auf Zugang zu zuvor nicht offengelegten Dokumenten positiv.

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



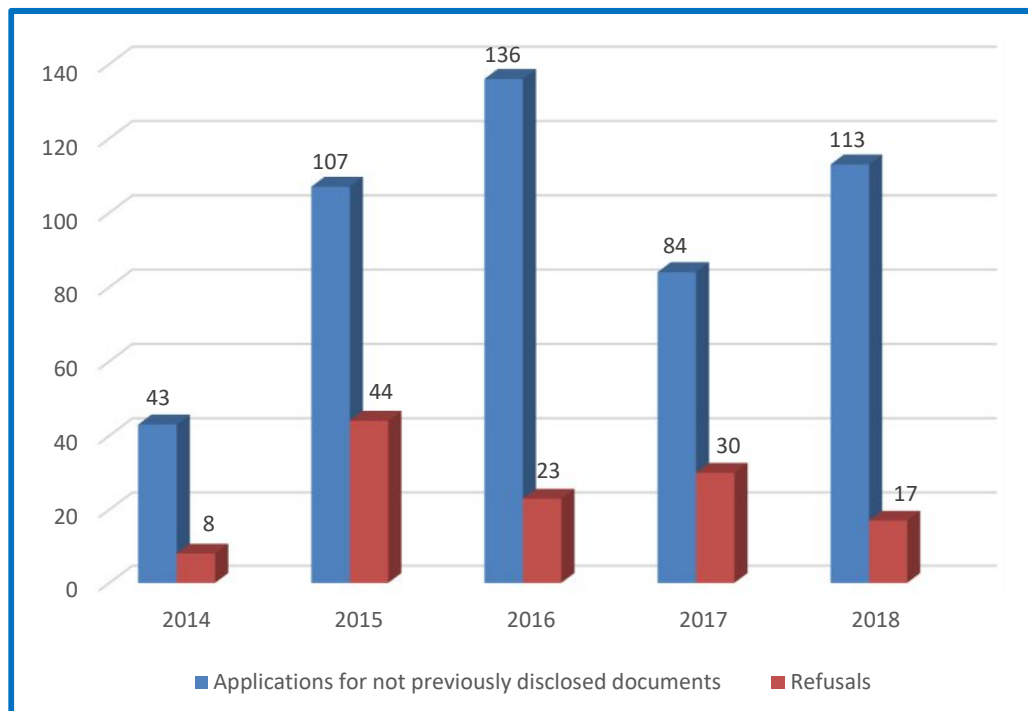
2018 verweigerte das Parlament der Öffentlichkeit in 17 Fällen den Zugang zu Dokumenten aufgrund eines Beschlusses der zuständigen Behörde.

Es gab neun Zweitanträge<sup>4</sup>. In allen Fällen bestätigte das Parlament seinen ursprünglichen Standpunkt.

Sechs der 17 Ablehnungen betrafen Anträge auf den Zugang zu Dokumenten des Präsidiums des Europäischen Parlaments. Ferner bezogen sich drei Fälle auf Ausschreibungen oder Personalangelegenheiten, die von den Verwaltungsdienststellen des Parlaments bearbeitet wurden.

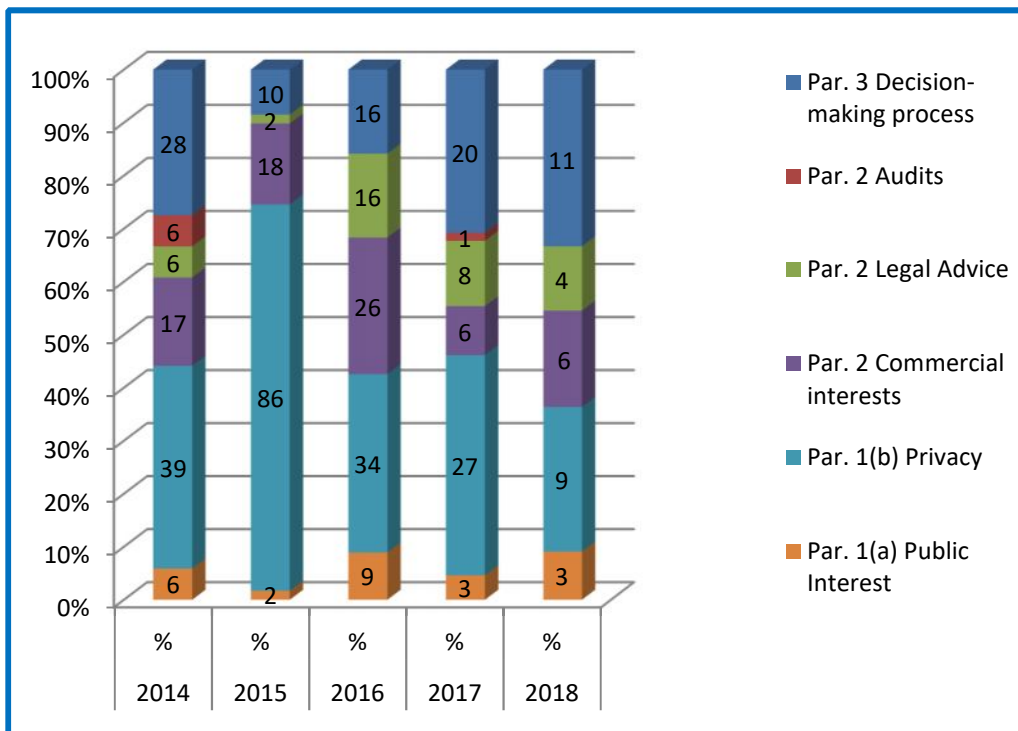
<sup>4</sup> Zweitanträge können sich darauf beziehen, dass Anträge vollständig oder teilweise abgelehnt werden (Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001). 2017 wurden in einem Bescheid zwei Zweitanträge behandelt.

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



Die diesjährigen Ablehnungen beruhen hauptsächlich auf dem Erfordernis, den Entscheidungsprozess des Organs (Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001), die Privatsphäre und Integrität Einzelner (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001), die geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person (Artikel 4 Absatz 2 Spiegelstrich 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001) und Rechtsgutachten (Artikel 4 Absatz 2 Spiegelstrich 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001) zu schützen.

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



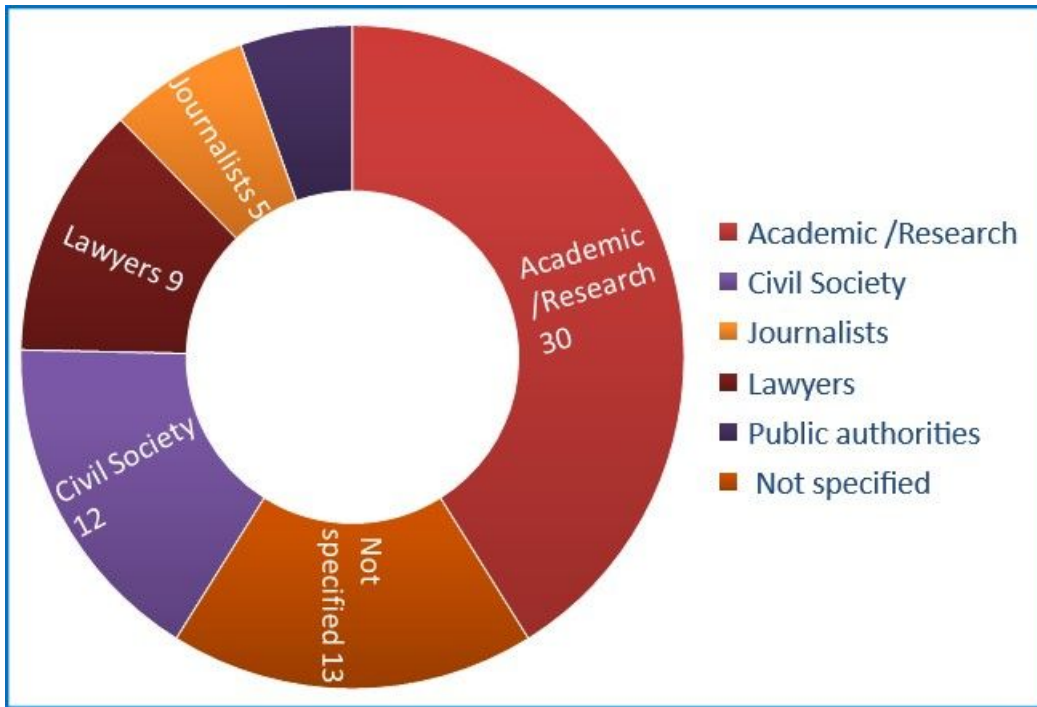
Insgesamt war der Anteil positiver Bescheide des Parlaments mit etwa 96 % nach wie vor hoch. Außerdem wurden 85 % der Anträge auf Zugang zu zuvor nicht offengelegten Dokumenten positiv beschieden.

#### **D) Profile der Antragsteller<sup>5</sup>**

Akademiker und Wissenschaftler stellten mit über 30 % nach wie vor den größten Anteil der Antragsteller, danach folgten die Geschäftswelt, Umweltorganisationen und sonstige Interessenvertreter, auf die zusammen etwa 12 % der Anträge entfielen. Journalisten machten 2018 nur 5 % der Antragsteller aus.

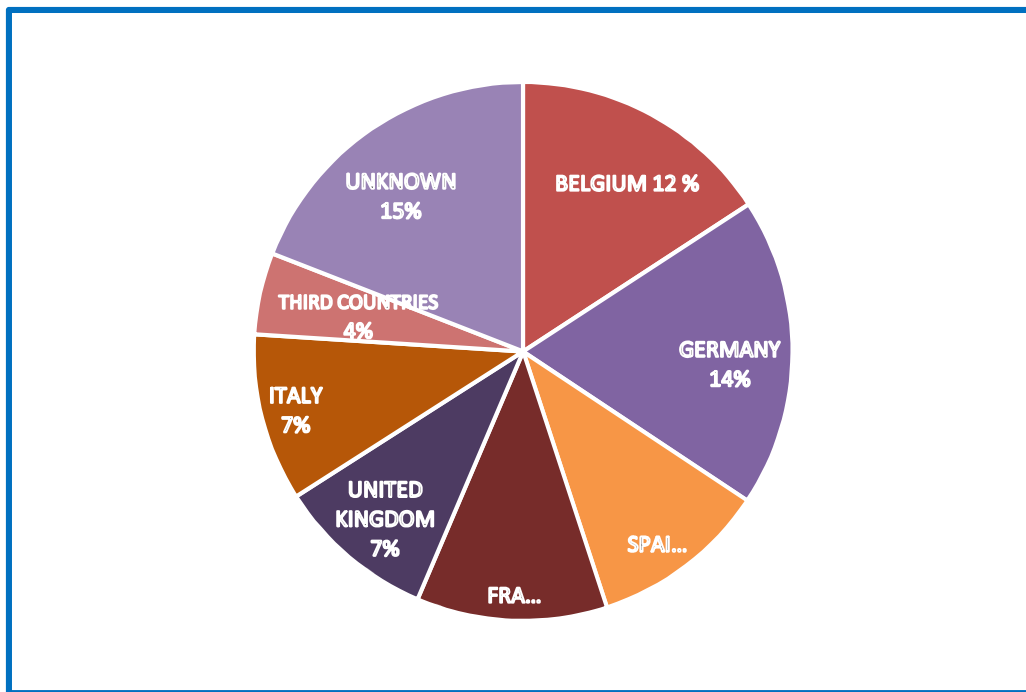
*(Abb. 8) Profile der Antragsteller, die 2018 Zugang zu Dokumenten beantragten*

<sup>5</sup> Die Daten zu den Profilen der Antragsteller wurden anhand ihrer Angaben in den Anträgen erhoben. Da jedoch die Antragsteller gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nicht verpflichtet sind, Angaben über ihre Identität zu machen, entschieden sich einige Antragsteller, ihren Beruf nicht zu nennen; dies gilt insbesondere für per E-Mail eingereichte Anträge.

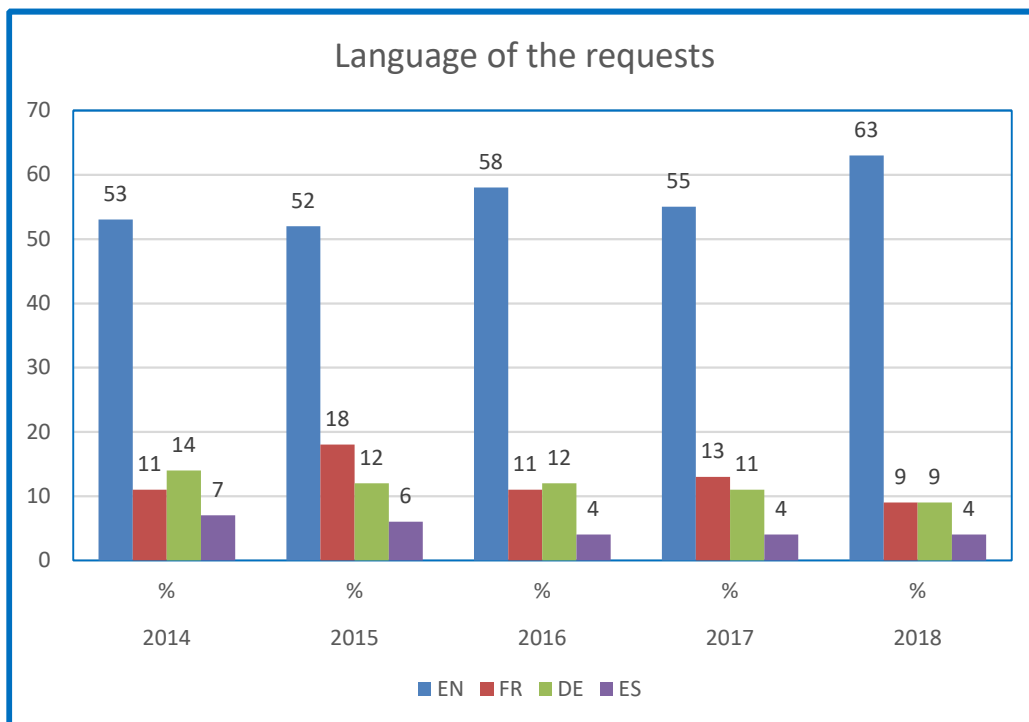


Die geografische Verteilung der Anträge nach Mitgliedstaaten verschob sich leicht: Rund 14 % der Anträge wurden aus Deutschland übermittelt, auf den nächsten Rängen folgen Belgien (12 %), Italien und das Vereinigte Königreich (je 10 %) sowie Spanien und Frankreich (je 8 %). Die Zahl der Anträge aus Drittländern macht etwa 4 % der Gesamtzahl aus.

(Abb. 8a) **Geografische Verteilung**



(Abb. 8c) **Sprache**



Englisch blieb die für Anträge am häufigsten genutzte Sprache (63 %), es folgten ähnlich wie in den Vorjahren Französisch und Deutsch (je 9 %) und Spanisch (4 %).

---

## KAPITEL II

### **Tendenzen UND BESONDERE PROBLEME**

---

***Im Jahr 2018 stieg die Zahl der Anträge auf Zugang zu legislativen Trilogdokumenten und insbesondere auf Zugang zu mehrspaltigen Tabellen stark an. Da sich diese Tabellen auf die drei an den legislativen Verhandlungen beteiligten Organe beziehen, wurde die interinstitutionelle Zusammenarbeit beim Zugang zu Dokumenten entsprechend intensiviert. Das Interesse der Öffentlichkeit, Zugang zu Aufzeichnungen für das Präsidium des Europäischen Parlaments zu erhalten, war ebenfalls besonders hoch.***

#### **A) Anträge auf Zugang zu mehrspaltigen Dokumenten, die in Trilogsitzungen erörtert wurden**

Mehrspaltige Dokumente enthalten die Standpunkte aller drei an interinstitutionellen Legislativverhandlungen beteiligten Organe, des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, und zwar in drei getrennten Spalten, sowie Kompromissformulierungen oder Kommentare, in denen bestimmte Aspekte der Verhandlungen in einer oder mehreren weiteren Spalten näher erläutert werden. Diese Dokumente, die die Organe untereinander austauschen, sind das wichtigste Instrument, um Legislativvorschläge zu erörtern und zu einer Einigung zu gelangen, die in einer frühen Phase des Gesetzgebungsverfahrens – in der Regel in erster Lesung – gebilligt werden kann.

Sie ermöglichen, dass unterschiedliche Standpunkte zügig und methodisch in Übereinstimmung gebracht werden und die Verhandlungen ordentlich fortschreiten. Mit ihnen soll intern für Transparenz gesorgt werden, indem sichergestellt wird, dass alle Beteiligten die neuesten Informationen über den Stand der Verhandlungen erhalten.

Am 22. März 2018 erließ das Gericht ein einschlägiges Urteil über den Zugang zu Dokumenten. In der Rechtssache T *Emilio De Capitani gegen Europäisches Parlament* (s. Kapitel III), erklärte es den Beschluss des Parlaments, den Zugang der Öffentlichkeit zu mehrspaltigen Tabellen zu verweigern, mit der Begründung für nichtig, das Organ habe nicht nachgewiesen, dass die Offenlegung der angeforderten Dokumente die Fähigkeit des Organs, Entscheidungen in der betreffenden Gesetzgebungsakte zu treffen, ernstlich beeinträchtigt hätte.

Seitdem gingen beim Parlament erheblich mehr Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu mehrspaltigen Dokumenten ein, die in Trilogsitzungen erörtert wurden.

Das Parlament prüft die Anträge im Einzelfall im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung. Es führt eine sorgfältige Analyse der angeforderten Dokumente durch und konsultiert die anderen beteiligten Organe, namentlich den Rat und die Kommission. Seit das Urteil erging, hat das Parlament alle mehrspaltigen Dokumente offengelegt, zu denen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 Zugang beantragt wurde. Dies ist vor allem auf die anspruchsvolle Prüfung der Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit zu legislativen Dokumenten zurückzuführen, die das Gericht in seinem Urteil bekräftigte.

Das Gericht räumt den Organen jedoch die Möglichkeit ein, den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu verweigern, die im Rahmen laufender Trilogverhandlungen ausgearbeitet werden. In hinreichend begründeten Fällen steht es einem Organ auch künftig frei, der Öffentlichkeit den Zugang zu bestimmten legislativen Dokumenten zu verwehren. Dazu muss das Organ auf der Grundlage spezieller Überlegungen zu den jeweiligen Vorschlägen nachweisen, dass es nach vernünftigem Ermessen absehbar und nicht rein hypothetisch ist, dass der vollständige Zugang zu den betreffenden Dokumenten den Entscheidungsprozess konkret und tatsächlich beeinträchtigen würde.

### ***B) Anträge auf Zugang zu Aufzeichnungen für die Mitglieder des Präsidiums des Europäischen Parlaments***

Eine weitere erwähnenswerte Tendenz im Jahr 2018 ist das Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu Aufzeichnungen für das Präsidium des Europäischen Parlaments.

Diese Aufzeichnungen für die Mitglieder des Präsidiums enthalten Hintergrundinformationen, Ratschläge und Vorschläge für Beschlüsse, die für interne Zwecke bestimmt sind. Das Parlament prüft bei Bedarf, ob die Vertraulichkeit dieser Aufzeichnungen erforderlich ist, damit die Verwaltung darin ihre Bewertungen und Vorschläge offen und gründlich darlegen kann, was seinerseits den Leitungsgremien des Parlaments die ordnungsgemäße Wahrnehmung ihrer Aufgaben ermöglicht.

Daher wird der Öffentlichkeit der Zugang zu Aufzeichnungen für das Präsidium verweigert, wenn das Parlament zu dem Schluss kommt, dass die Offenlegung dieser Aufzeichnungen die Möglichkeiten des Organs, sich durch seine Dienststellen rechtlich beraten zu lassen, oder den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde. Andernfalls würde die Veröffentlichung dieser Dokumente bewirken, dass die an ihrer Ausarbeitung beteiligten Dienststellen davon Abstand nehmen, bestimmte Ansichten und Erkenntnisse darzulegen, die möglicherweise genutzt werden, um die zu treffenden Entscheidungen anzufechten oder zu beeinträchtigen. Käme es zu einer solchen Selbstzensur, würden dem Präsidium in der Tat nützliche Argumente und Rechtsgutachten vorenthalten, die es ihm ermöglichen, seine Vorrechte im Interesse des Parlaments geltend zu machen, und seine Fähigkeit, fundierte Entscheidungen zu treffen, würde in Mitleidenschaft gezogen.

### ***C) Interinstitutionelle Zusammenarbeit***

Da mehr Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu mehrspaltigen Dokumenten gestellt wurden, ist es auch häufiger zu Konsultationen zwischen den drei an den Trilogverhandlungen beteiligten Organen gekommen.

Wird das Parlament aufgefordert, ein von einem Dritten ausgestelltes Dokument freizugeben, so konsultiert es diesen Dritten gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, um festzustellen, ob das Dokument offengelegt werden sollte.

Da mehrspaltige Tabellen von den drei an den Trilogverhandlungen beteiligten Organen gemeinsam erstellt werden, konsultiert das Parlament die Kommission und den Rat zur möglichen Offenlegung dieser Dokumente. Umgekehrt wird das Parlament von der Kommission oder dem Rat konsultiert, wenn eines dieser Organe aufgefordert wurde, ein mehrspaltiges Dokument offenzulegen.

Diese Konsultationen zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission werden durch die konkrete Gemeinsame Absichtserklärung über die Anwendung von Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 geregelt, die von den drei Organen im Jahr 2002 geschlossen wurde.



---

## **KAPITEL III**

### ***Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten und Gerichtsverfahren***

---

Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten und Gerichtsverfahren, die in Bezug auf die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 durch das Parlament angestrengt werden, können unabhängig vom Ausgang des betreffenden Verfahrens der Verwaltung die Gelegenheit bieten, ihr Vorgehen in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten genauer abzustimmen. In diesem Kapitel wird auf die Beschwerden eingegangen, mit denen sich das Amt des Bürgerbeauftragten im Jahr 2018 beschäftigte. Erörtert werden zudem die drei Urteile, die der Gerichtshof in Verfahren betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten fällte, an denen das Europäische Parlament beteiligt war. Die einzige andere anhängige Rechtssache schloss der Gerichtshof ab, indem er eine Anordnung erließ, wonach sich die Sache erledigt habe.

#### ***A) Bürgerbeauftragter***

##### ***A.1) Im Jahr 2018 abgeschlossene Beschwerdeverfahren***

– Beschwerde 611/2017 und Beschwerde 895/2017

Diese beiden Beschwerden betrafen vor allem die Möglichkeit des Parlaments, die Frist für die Beantwortung von Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu verlängern. Das Amt des Bürgerbeauftragten traf sich mit den beteiligten Dienststellen und stellte keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit fest, wies jedoch darauf hin, dass das Organ den Antragstellern die Gründe für die Fristverlängerungen näher erläutern könnte.

– Beschwerde 1956/2018

In diesem Fall reichte der Antragsteller beim Amt des Bürgerbeauftragten eine Beschwerde über die Entscheidung des Parlaments ein, der Öffentlichkeit Zugang zu einigen Dokumenten zu verweigern, da sie personenbezogene Daten enthielten, deren Offenlegung nach der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 nicht zulässig war. Da im Anschluss an das Beschwerdeverfahren bisher unbekannt Sachverhalte und Gründe für die Offenlegung der Dokumente zutage traten, prüfte das Parlament den Fall erneut und legte die Dokumente offen.

##### ***A.2) Im Jahr 2018 eröffnete Beschwerdeverfahren***

– Beschwerde 1651/2018

In diesem Fall verwehrte das Parlament der Öffentlichkeit den Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Vorberatungen einer Arbeitsgruppe des Präsidiums zur Überarbeitung der Liste der Ausgaben, die unter die Allgemeine Kostenvergütung (AKV) fallen könnten. Rechtsgrundlage hierfür war Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, dem zufolge der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten verweigert wird, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde.

Das Amt des Bürgerbeauftragten traf sich mit den beteiligten Dienststellen und prüfte die betreffenden Dokumente. Der Fall ist noch nicht abgeschlossen.

– Beschwerde 2089/2018

Diese Beschwerde bezieht sich auf den Umgang des Europäischen Parlaments mit einem Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Überblick über die Geschäftsreisen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments. Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gilt nur für bereits bestehende Dokumente, d. h. für Dokumente, die von einem Organ erstellt wurden, bei ihm eingingen oder ihm vorliegen, und sie verpflichtet das Organ nicht dazu, Daten zu erheben und zusammenstellen, um so dem Antragsteller die Informationen bereitzustellen, zu denen er Zugang erhalten möchte – und genau das ist die zentrale Frage in dieser Rechtssache. Das Parlament erklärte, dass es nicht über die vom Antragsteller angeforderten Unterlagen verfüge. Der Beschwerdeführer war damit nicht einverstanden. Er macht geltend, dass das Parlament die angeforderten Dokumente mit den gewünschten Informationen vor- und offenlegen sollte. Das Amt des Bürgerbeauftragten traf sich mit den beteiligten Dienststellen. Das Verfahren ist noch anhängig.

## **B) Gerichtliche Überprüfung**

### **B.1) Neue Fälle**

Beschlüsse des Parlaments über den Zugang zu Dokumenten werden verhältnismäßig selten angefochten. 2018 wurde beim Gerichtshof keine einzige Nichtigkeitsklage eingereicht.

### **B.2) Im Jahr 2018 ergangene Urteile des Gerichtshofs**

#### 1) Rechtssache T-136/15 – *Evropäiki Dynamiki/Parlament*

Diese Rechtssache betrifft eine Entscheidung des Parlaments, einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu allen Aufforderungen zur Angebotsabgabe in einigen Ausschreibungsverfahren abzulehnen. Das Parlament lehnte den Antrag mit der Begründung ab, dass der Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig sei. Bevor es diesen Beschluss fasste, hatte das Organ vergeblich versucht, sich mit der Antragstellerin auf eine Verringerung des sachlichen Geltungsbereichs des Antrags zu einigen.

Der Gerichtshof bestätigte den Standpunkt des Parlaments, wonach ein Organ den Zugang zu Dokumenten mit der Begründung verweigern kann, der Verwaltungsaufwand sei unverhältnismäßig. Dafür müssen drei Bedingungen erfüllt sein: Erstens muss der Arbeitsaufwand, den die Einzelprüfung der angeforderten Dokumente verursacht, unangemessen sein, zweitens muss sich das Organ mit dem Antragsteller beraten haben, um eine angemessene Lösung herbeizuführen, und drittens muss das Organ alle sonstigen denkbaren Alternativen zu einer Einzelprüfung gründlich untersucht haben.

Diese Feststellungen sind besonders hilfreich, da das Parlament häufig mit Anträgen auf Zugang zu einer derart großen Anzahl von Dokumenten konfrontiert ist, dass die Bearbeitung innerhalb der durch die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgegebenen Fristen sehr schwierig oder unmöglich ist.

#### 2) *Rechtssache T-540/15 – De Capitani/Parlament*

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. Die Kommission und der Rat traten dem Rechtsstreit als Streithelfer zur Unterstützung des Parlaments bei.

Das Gericht schloss die Möglichkeit einer allgemeinen Vermutung der Nichtverbreitung der vierten Spalte von Trilogtabellen während eines laufenden Legislativverfahrens mit der Begründung aus, dass dem Rechtsetzungsprozess der EU die Grundsätze der Offenheit und der Transparenz innewohnen. Es stellte fest, dass vom Gerichtshof und vom Gericht anerkannte Vermutungen der Nichtverbreitung in der Regel konkrete Verfahren betreffen, wohingegen die vorgeschlagene Vermutung für alle Bereiche der gesetzgeberischen Tätigkeit gegolten hätte.

Ausgehend von der Annahme, dass der vorliegende Fall nicht den direkten Zugang zu den Arbeiten im Rahmen von Triloggen betrifft, stellte das Gericht fest, dass das Parlament mit keinem der geltend gemachten Gründe nachgewiesen habe, es sei nach vernünftigem Ermessen vorhersehbar und nicht rein hypothetisch, dass der uneingeschränkte Zugang zu den fraglichen Dokumenten die Entscheidungsfindung der Organe konkret und tatsächlich beeinträchtigen würde. Der Beschluss des Parlaments wurde daher für nichtig erklärt.

### 3) *Rechtssachen T-639/15 bis T-666/15 Journalisten/Parlament*

Im November 2015 wurden beim Gerichtshof 29 Klagen eingereicht, nachdem das Parlament beschlossen hatte, der Öffentlichkeit den Zugang zu den Belegen im Zusammenhang mit der gesamten Kostenerstattung und allen Vergütungen der Mitglieder zu verweigern, da die Privatsphäre und die Integrität von Einzelpersonen geschützt werden müsse und es außerdem unmöglich sei, jedes angeforderte Dokument innerhalb der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Fristen einzeln zu prüfen. Die Zahl der angeforderten Dokumente lag im sechsstelligen Bereich.

In seinem Urteil vom 25. September 2018 bestätigte der Gerichtshof den Standpunkt des Parlaments. Er befand, dass die angeforderten Dokumente personenbezogene Daten enthielten, die nur offengelegt werden dürften, wenn der Antragsteller nachweise, dass die Übermittlung der Daten erforderlich ist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Personen im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und Artikel 8 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 beeinträchtigt werden könnten.

Der Gerichtshof stellte fest, dass die Weigerung des Parlaments, Zugang zu gewähren, rechtlich einwandfrei gewesen sei, da die Antragsteller nicht nachgewiesen hätten, dass die Übermittlung der personenbezogenen Daten der Mitglieder, auf die sich die Anträge bezogen, notwendig gewesen sei. In dieser Hinsicht machten die Antragsteller geltend, mit ihren Anträgen verschiedene Ziele zu verfolgen, nämlich zum einen, es der Öffentlichkeit zu ermöglichen, die Angemessenheit der von den Mitgliedern des Parlaments getätigten Ausgaben zu überprüfen, und zum anderen, das Recht der Öffentlichkeit auf Information und Transparenz zu gewährleisten. Der Gerichtshof vertrat jedoch die Auffassung, dass diese Ziele angesichts ihrer außerordentlich weiten und allgemeinen Formulierung nicht als solche die Notwendigkeit der Übermittlung der fraglichen personenbezogenen Daten belegen können.

4) Rechtssache T-421/17, Leino-Sandberg/Parlament

Im Juli 2017 erhob eine Professorin für EU-Recht eine Klage auf Nichtigkeit eines Beschlusses des Parlaments, in dem es der Öffentlichkeit den Zugang zu einem Beschluss des Parlaments vom 8. Juli 2015 mit der Begründung verweigerte, dieser Beschluss werde beim Gerichtshof in der Rechtssache T-540/15 – De Capitani/Parlament angefochten und seine Verbreitung beeinträchtigt ebendieses Gerichtsverfahren T-540/15.

Da der Klägerin schließlich Zugang zu dem Dokument, das sie hatte einsehen wollen, gewährt worden war, entschied der Gerichtshof 2018, die Klägerin habe kein tatsächliches Interesse an der Entscheidung über die Rechtssache mehr, und er schloss den Fall ab.

## **Schlussbemerkungen**

Nachdem das Parlament das Urteil des Gerichtshofs in der *Rechtssache T-540/15 – De Capitani/Parlament* angenommen hatte, passte das Organ seine Vorgehensweise hinsichtlich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Trilogdokumenten an. Seit der Verkündung des Urteils hat das Parlament nach einer Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung alle vierspaltigen Tabellen offengelegt, zu denen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 Zugang beantragt wurde.

Wie im Vorjahresbericht vorhergesagt, hat das Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu internen Berichten und Aufzeichnungen über die Verwaltungsaufgaben des Parlaments und insbesondere des Präsidiums im Jahr 2018 zugenommen. In Anbetracht der bevorstehenden Wahl zum Europäischen Parlament, die vom 23. bis 26. Mai 2019 stattfindet, wies das Parlament bereits auf wachsendes Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Wahl und insbesondere auf die Kommunikationsstrategie des Parlaments für die Europawahl 2019 und seine Präsenz in den sozialen Medien hin.

Der nach wie vor nicht abgeschlossene Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union dürfte ebenfalls größeres Interesse der Öffentlichkeit hervorrufen, sodass mit mehr Anträgen auf Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit dem Austrittsprozess zu rechnen ist.