



Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten 2019

Jahresbericht des
Europäischen Parlaments

Referat Transparenz
Generaldirektion Präsidentschaft
Europäisches Parlament
April 2020

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.

Gemäß Artikel 17 Absatz 1 dieser Verordnung hat jedes Organ jährlich einen Bericht über das Vorjahr vorzulegen, 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 122 Absatz 6 der Geschäftsordnung des Parlaments nimmt das Parlamentspräsidium den in Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 genannten jährlichen Bericht an.

ZUR METHODIK

Der Jahresbericht 2019 des Europäischen Parlaments wurde nach folgender Methodik erstellt:

- Die Zahlenangaben über eingesehene und angeforderte Dokumente beziehen sich nur auf genau bezeichnete Dokumente.
- 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 2019</i>	5
A) Das öffentliche Dokumentenregister des Parlaments	5
B) Eingesehene und angeforderte Dokumente.....	6
B.1) Direkt eingesehene Dokumente	6
C) Zahlenangaben zu den Anträgen	7
D) Profile der Antragsteller.....	10
<i>KAPITEL II Tendenzen und besondere Probleme</i>	12
2019 wurden zahlreiche Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Wahl zum Europäischen Parlament gestellt, die im Mai stattfand. Auch die Zahl der über Online-Plattformen eingereichten Anträge ist gestiegen. Diese Plattformen erleichtern die Einreichung von Anträgen und erhöhen durch die Bereitstellung von Vorlagen die Wahrscheinlichkeit, dass eine große Zahl von Dokumenten von dem Antrag abgedeckt wird.	12
A) Anträge im Zusammenhang mit der Wahl zum Europäischen Parlament.....	12
B) Die weit gefasste Definition von Dokumenten und „komplexe“ Anträge	12
B.1) Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu allgemeinen Inhalten und Online-Plattformen.....	13
B.2) Zugang zu Dokumenten, die sich nicht im Besitz des Parlaments befinden (am Beispiel von Screenshots)	13
C) Online-Plattformen für den Zugang zu Dokumenten und der Schutz personenbezogener Daten.....	14
<i>KAPITEL III Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten und Gerichtsverfahren</i>	15
A) Amt des Bürgerbeauftragten	15
A.1) Im Jahr 2019 abgeschlossene Beschwerdeverfahren	15
A.2) Im Jahr 2019 eröffnete und noch anhängige Beschwerdeverfahren	19
B) Gerichtliche Überprüfung	19
B.1) Neue Fälle	19
B.2) 2019 noch anhängige Gerichtsverfahren	19
Rechtssache T-421/17 (Berufungsverfahren C-761/18 P), Leino-Sandberg gegen Parlament.....	19
<i>Schlussbemerkungen</i>	20

Jahresbericht des Europäischen Parlaments über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten – 2019 (Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001)

Zusammenfassung

Zahlenangaben

- Mit Stand vom 31. Dezember 2019 enthielt die Datenbank des Registers 776 627 Verweise im Vergleich zu 748 100 zum Ende des Vorjahres.
- 2019 riefen die Nutzer der Website des öffentlichen Dokumentenregisters des Parlaments 67 029 Dokumente direkt über das Register ab. Im gleichen Zeitraum gingen beim Parlament über das Online-Antragsformular, per E-Mail und per Briefpost 645 Anträge ein. Dies bedeutet eine Zunahme von 30 % im Vergleich zu 2018.
- 101 der 645 Anträge betrafen Dokumente, die zuvor nicht der Öffentlichkeit zugänglich waren.
- Der Gesamtanteil der positiven Bescheide lag 2019 bei über 93 %.
- In 44 Fällen verwehrte das Parlament den Zugang, hauptsächlich bei Anfragen nach Verwaltungsdokumenten und nach Dokumenten, die sich auf Mitglieder des Europäischen Parlaments und auf seine leitenden Organe beziehen.
- In 13 Fällen gewährte das Parlament teilweisen Zugang zu den angeforderten Dokumenten.

Tendenzen

- Die Antragsteller zeigten großes Interesse an Dokumenten im Zusammenhang mit der Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019. Auch die Zahl der über Online-Plattformen wie AsktheEU.org und FragDenStaat.de eingereichten Anträge ist gestiegen .
- Es wurden 15 Zweitanträge eingereicht; im Vergleich zu 2018 stieg ihr Anteil damit leicht an.

KAPITEL I

Anträge auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Jahr 2019

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 Dokumentenregister des Parlaments

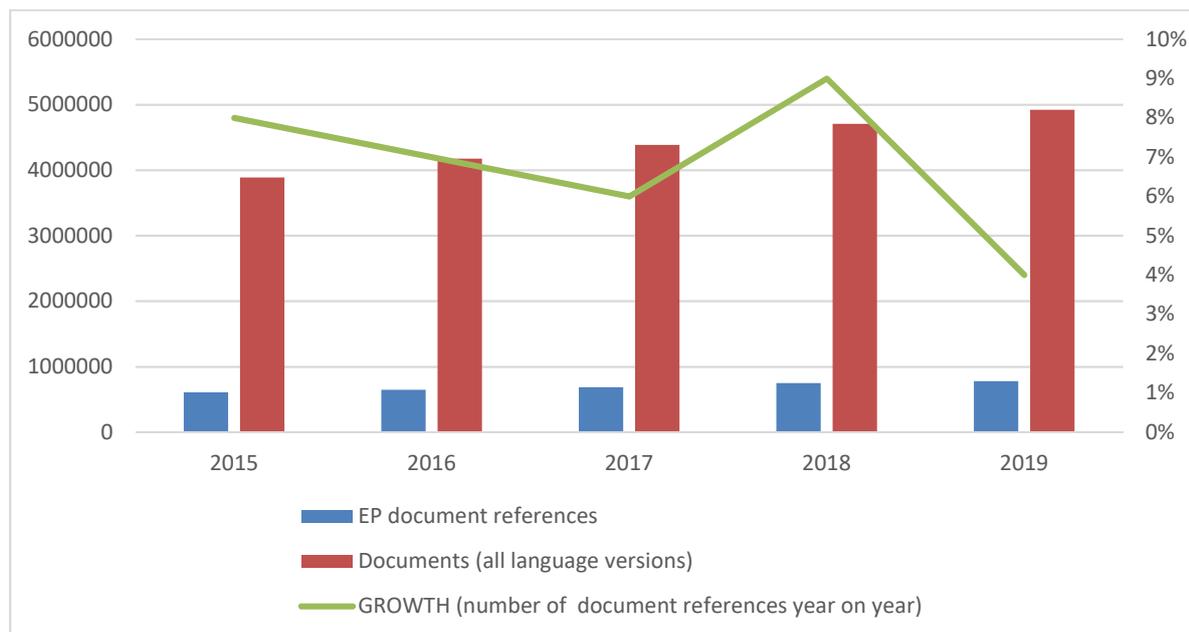
Das öffentliche Dokumentenregister des Parlaments wurde 2002 eingerichtet, um die Transparenz weiter zu verbessern und es der Öffentlichkeit leichter zu machen, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 Zugang zu den Dokumenten des Organs zu erhalten. Im öffentlichen Dokumentenregister des Parlaments finden sich Verweise auf direkt zugängliche Dokumente, zumeist auf legislative Dokumente und, wenn möglich, auf andere Dokumentkategorien. Außerdem bietet es ein Portal für die Einreichung von Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die nicht direkt zugänglich sind.

Die Website des Registers wurde überarbeitet, um sie benutzerfreundlicher zu gestalten. Das Layout wurde an die neuen Leitlinien für die Website des Parlaments angepasst, die Website wurde mit einer neuen Suchmaschine ausgestattet, und ihre Datenschutzerklärung wurde besser sichtbar gemacht. Die Anpassung dieser Erklärung erfolgte mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2018/1725¹ zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.

Zum 31. Dezember 2019 betrug die Zahl der Dokumentenverweise in der Datenbank des Registers 776 627 (und damit insgesamt 4 921 950 Dokumente, wenn man die einzelnen Sprachfassungen berücksichtigt), was einer Zunahme um fast 4% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Im öffentlichen Register wurde kein sensibles Dokument im Sinne von Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verzeichnet.

¹ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

(Abb. 1) **Entwicklung des öffentlichen Dokumentenregister des Parlaments**



B) Eingesehene und angeforderte Dokumente²

Praktisch alle Dokumente des öffentlichen Dokumentenregisters 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-Antragsformular³ oder per E-Mail zur Verfügung gestellt werden.

B.1) Direkt eingesehene Dokumente

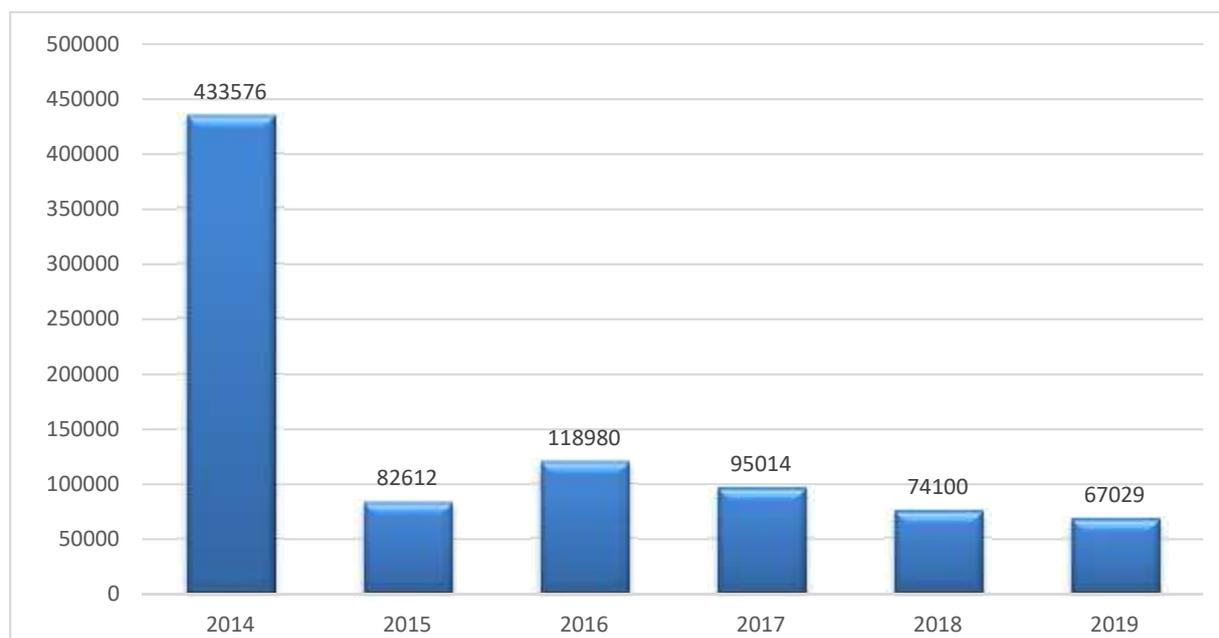
2019 wurden 67 029 Dokumente auf der Website des öffentlichen Registers des Parlaments direkt eingesehen. Darin nicht berücksichtigt sind Abfragen über andere mit der Datenbank des Registers verknüpfte Plattformen, etwa die Webseiten der Ausschüsse und des Thinktanks des Parlaments.

Am häufigsten eingesehen wurden – wie in den Vorjahren – parlamentarische Anfragen zur schriftlichen Beantwortung gemäß Artikel 138 der Geschäftsordnung (10 %), Antworten auf parlamentarische Anfragen (19 %), von der Europäischen Kommission eingegangene Dokumente (4 %) und Protokolle (4 %).

² Die Zahlen beziehen sich nur auf genau bezeichnete Dokumente.

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

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



C) Zahlenangaben zu den Anträgen

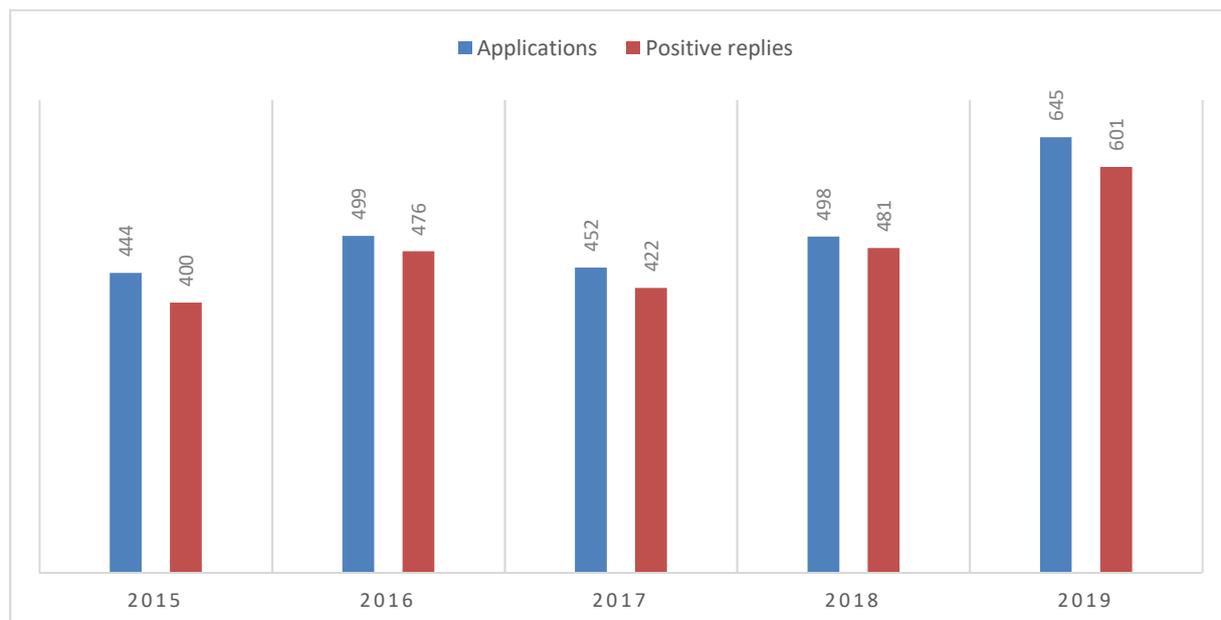
2019 gingen beim Parlament 645 Anträge über das Online-Antragsformular, per E-Mail oder per Brief ein. 446 davon betrafen genau bezeichnete Dokumente, 199 eine unbestimmte Anzahl an Dokumenten. Im Rahmen der Gemeinsamen Absichtserklärung⁴ konsultierte das Parlament andere Organe zu 14 der 645 Anträge und wurde von anderen Organen zu acht eingegangenen Anträgen konsultiert.

Ungefähr 30% 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 645 Anträgen, die 2019 beim Parlament eingingen, konnten 601 positiv beschieden werden. Dies umfasst 13 Fälle, in denen teilweise Zugang zu den beantragten Dokumenten gewährt wurde. Damit lag der Anteil der positiven Antworten bei über 93 %.

⁴ 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.

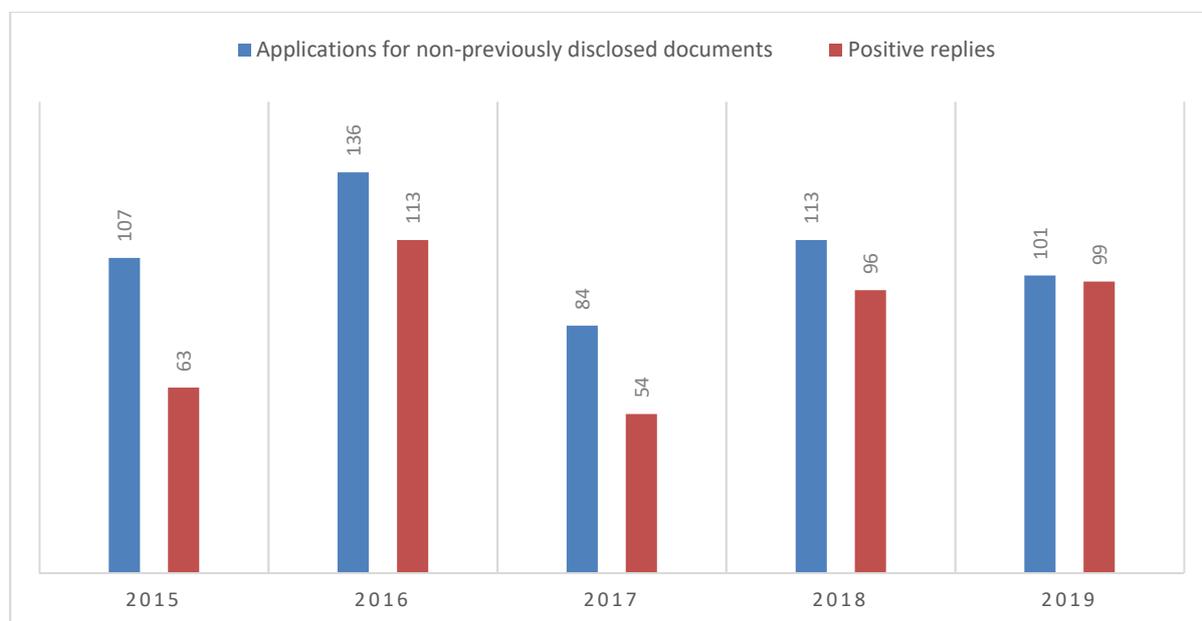
(Abb. 3) **Zahl der Anträge und der positiven Bescheide**



101 der 645 Anträge betrafen Dokumente, die der Öffentlichkeit zuvor nicht zugänglich waren. Diese 101 Anträge hatten die Offenlegung von 577 derartigen Dokumenten zur Folge, was einem Anstieg um 48 % im Vergleich zum Jahr 2018 entspricht.

Die meisten Anträge bezüglich zuvor nicht offengelegter Dokumente betrafen Trilogverhandlungen (30 %), Verwaltungsdokumente (20 %) und Dokumente im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Mitglieder (18 %).

(Abb. 4) **Zahl der Anträge auf zuvor nicht offengelegte Dokumente und der positiven Bescheide**



Im Jahr 2019 fasste der Generalsekretär 57 Beschlüsse gemäß Artikel 12 Absatz 3 des Beschlusses des Präsidiums über die Regelung für den Zugang der Öffentlichkeit zu

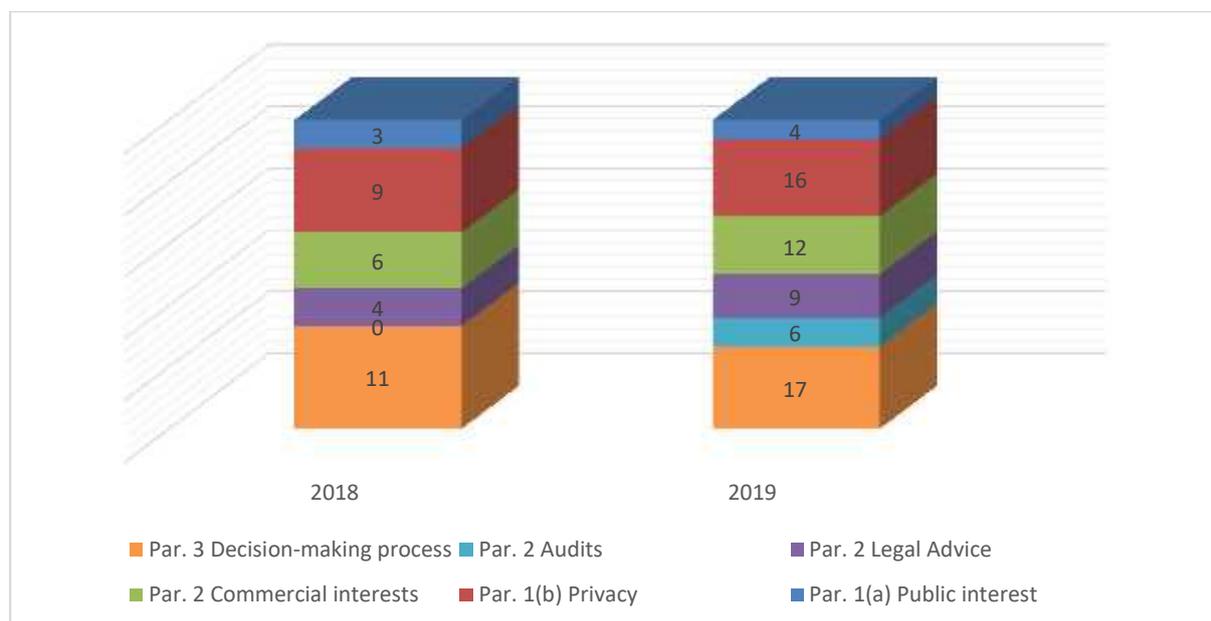
Dokumenten des Europäischen Parlaments⁵, wonach in 44 Fällen der Zugang verweigert und in 13 Fällen ein teilweiser Zugang gewährt werden musste.

Die 57 Beschlüsse betrafen ein breites Spektrum von Themen und Dokumenten. Von den 44 Ablehnungsbeschlüssen betrafen 14 zumindest teilweise Dokumente, die sich nicht im Besitz des Parlaments im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 befanden. In neun Fällen waren Dokumente der Leitungsgremien des Parlaments und in acht Fällen Erklärungen über die finanziellen Interessen oder Ausgaben von Mitgliedern des Europäischen Parlaments betroffen. Der Zugang zu Ausschreibungsunterlagen wurde in fünf Fällen verweigert. Fünf der 13 Beschlüsse zur Gewährung von teilweise Zugang betrafen eine Reihe von Dokumenten der Leitungsgremien des Organs. In je drei Fällen waren Verwaltungsdokumente und Rechtsgutachten betroffen.

Es gab 14 Zweitanträge⁶. In allen Fällen bestätigte das Organ seinen ursprünglichen Standpunkt.

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

(Abb. 5) **Anwendung von Ausnahmen nach Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001**



Insgesamt war der Anteil positiver Bescheide des Parlaments mit etwa 93 % nach wie vor sehr hoch.

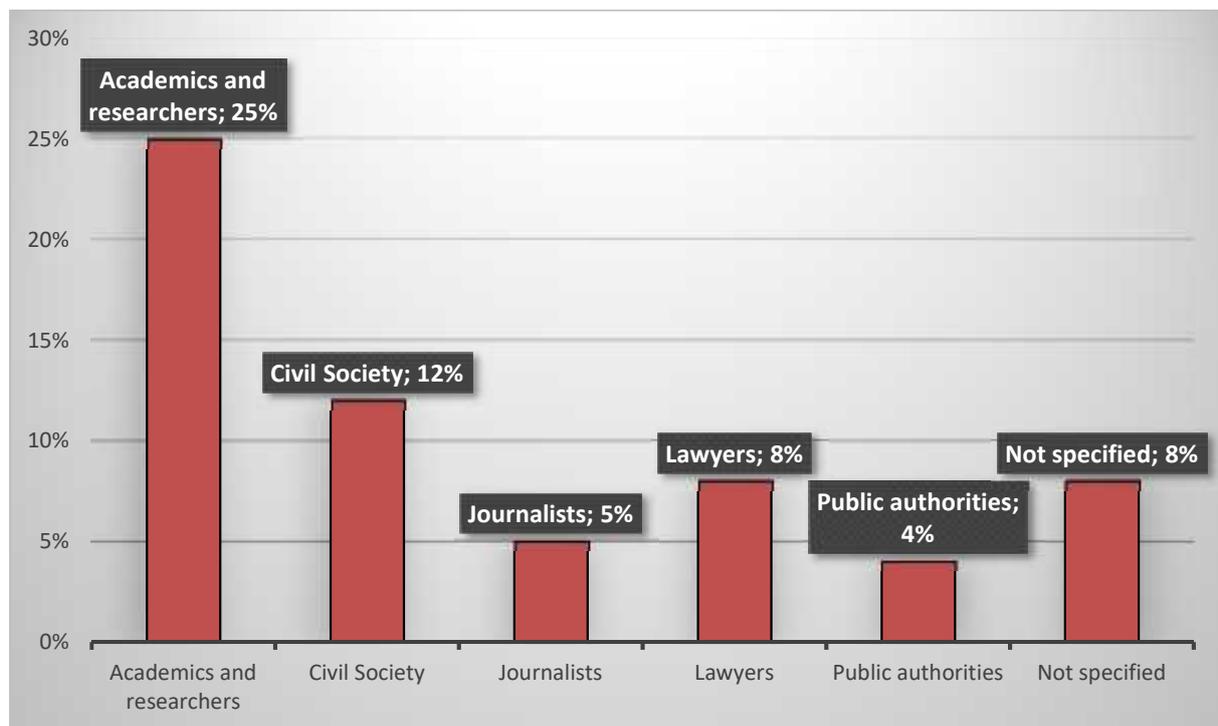
⁵ Regelung über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments – Beschluss des Präsidiums vom 28. November 2001 (ABl. C 216 vom 22.7.2011, S. 19)

⁶ Zweitanträge, in denen das Organ um eine Überprüfung seines Standpunkts ersucht wird, können sich auf vollständig oder teilweise abgelehnte Anträge beziehen (Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001).

D) Profile der Antragsteller⁷

Akademiker und Wissenschaftler stellten mit über 25 % 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 2019 nur 5 % der Antragsteller aus.

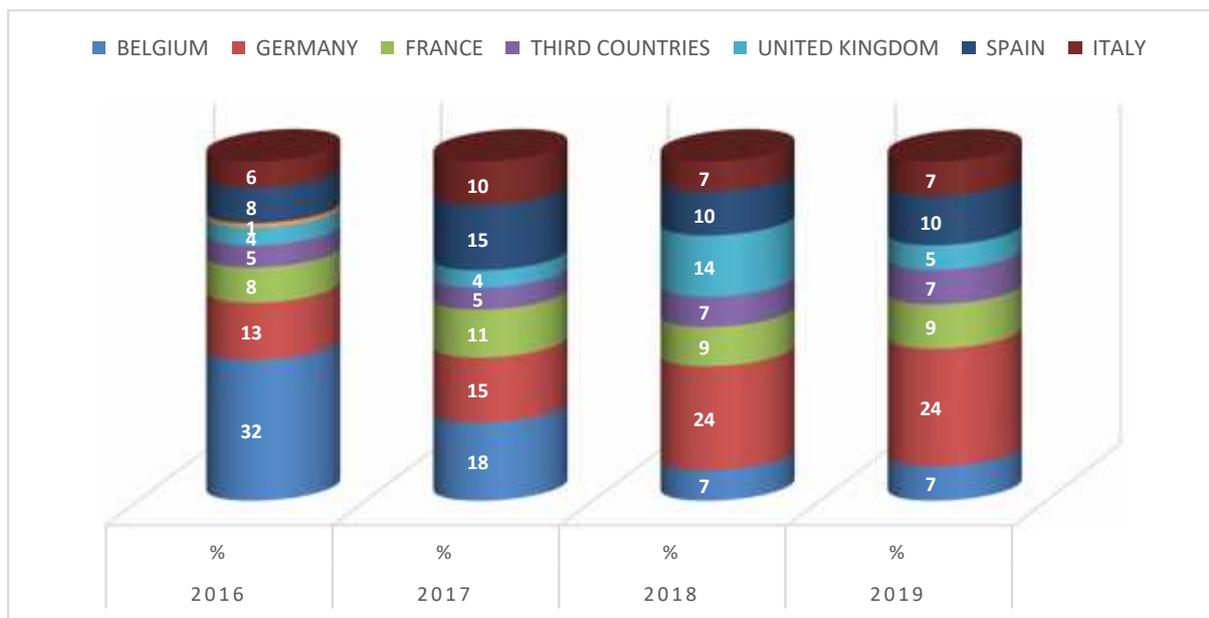
(Abb. 6) **Bekannte Profile der Antragsteller, die 2019 öffentlichen Zugang zu Dokumenten beantragten**



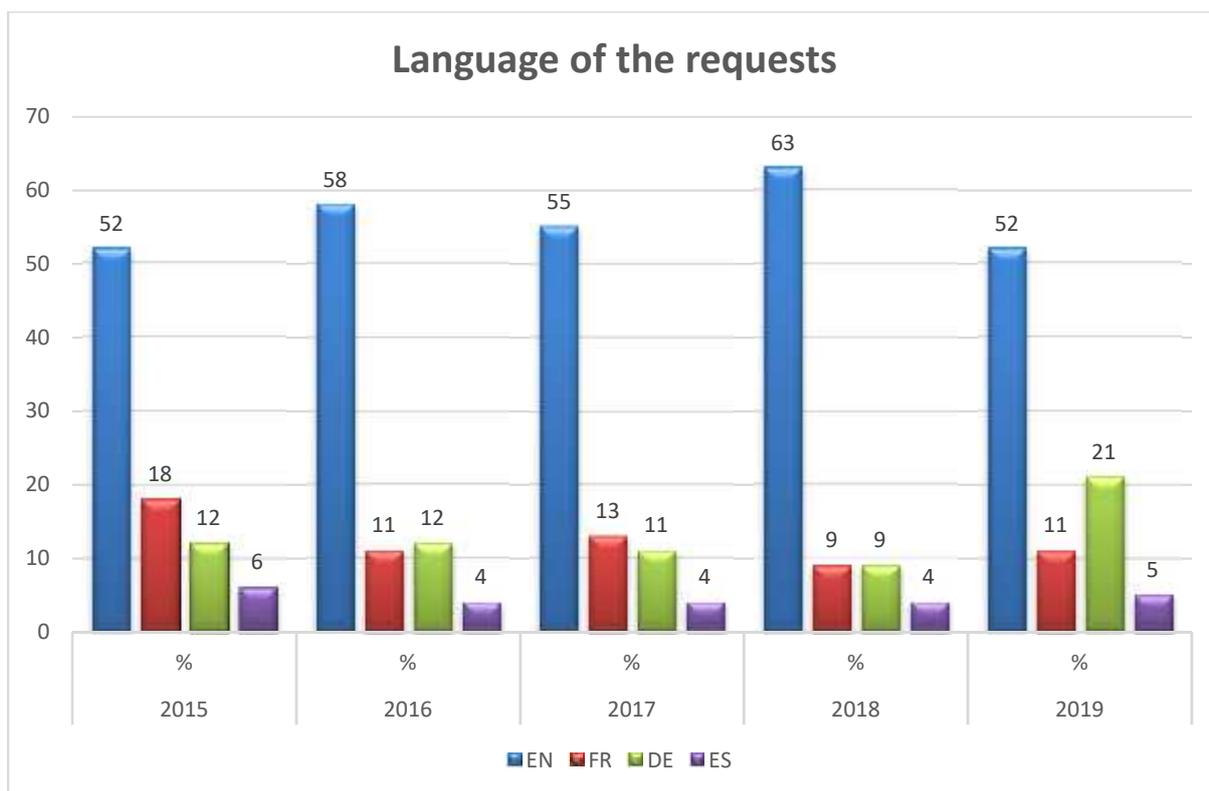
Die geografische Verteilung der Anträge nach Mitgliedstaaten, sofern sie dem Parlament gegenüber kenntlich gemacht wurde, verschob sich leicht: Rund 24 % der Anträge wurden aus Deutschland übermittelt, auf den nächsten Rängen folgen Spanien (10 %), Frankreich (9%), Belgien/Italien (je 7 %) und das Vereinigte Königreich (5%). Die Zahl der Anträge aus Drittländern macht etwa 7 % der Gesamtzahl aus.

⁷ 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.

(Abb. 7) **Geografische Verteilung**



(Abb. 8) **Verteilung nach Sprachen**



Englisch blieb die am häufigsten für Anträge genutzte Sprache (52 %), gefolgt von Deutsch (21 %), Französisch (11 %) und Spanisch (5 %).

KAPITEL II

Tendenzen und besondere Probleme

2019 wurden zahlreiche Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Wahl zum Europäischen Parlament gestellt, die im Mai stattfand. Auch die Zahl der über Online-Plattformen eingereichten Anträge ist gestiegen. Diese Plattformen erleichtern die Einreichung von Anträgen und erhöhen durch die Bereitstellung von Vorlagen die Wahrscheinlichkeit, dass eine große Zahl von Dokumenten von dem Antrag abgedeckt wird.

A) Anträge im Zusammenhang mit der Wahl zum Europäischen Parlament

Die Wahlen zum Europäischen Parlament werden alle fünf Jahre abgehalten – im Jahre 2019 vom 23. bis 26. Mai – und haben in der Regel ein gesteigertes Interesse der Öffentlichkeit am Europäischen Parlament und vor allem an seinen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wahl zur Folge. Dies spiegelte sich auch in den Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten wider. Die Antragsteller ersuchten insbesondere um Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Wahlkampagne „Diesmal wähle ich“ des Parlaments, mit der das demokratische Bewusstsein gefördert werden sollte und die EU-Bürger zur Teilnahme an der Wahl ermutigt werden sollten. Kurz nach der Wahl wurden zahlreiche Anträge auf Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Bekanntgabe der offiziellen Ergebnisse und der Zahl der Stimmen, die jede politische Partei erhalten hatte, gestellt.

B) Die weit gefasste Definition von Dokumenten und „komplexe“ Anträge

Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 erstreckt sich gemäß Artikel 2 Absatz 3 nur auf Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden. Der Begriff „Dokument“ wird jedoch in Artikel 3 Buchstabe a dieser Verordnung folgendermaßen definiert: „Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen“. Außerdem müssen gemäß der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union („Gerichtshof“) alle Informationen, die aus einer elektronischen Datenbank im Rahmen ihrer üblichen Nutzung mit Hilfe vorprogrammierter Suchfunktionen extrahiert werden können, als „Dokumente“ betrachtet werden..

Da die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 eine derart weit gefasste Definition von Dokumenten und keine Einschränkungen in Bezug auf das enthält, was Antragsteller beantragen können, sieht sich das Parlament mit vielen verschiedenen Anträgen konfrontiert. Zahlreiche dieser Anträge betreffen nicht den Zugang der Öffentlichkeit zu konkreten, genau genannten Dokumenten, sondern den Zugang zu Inhalten. Die Bearbeitung dieser Art von Anträgen kann komplizierter und ressourcenintensiver sein. Für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Inhalten muss das Parlament häufig zunächst prüfen, ob bzw. inwiefern die Inhalte, zu denen Zugang beantragt wurde, in einem Dokument des Parlaments enthalten sind, bevor entschieden werden kann, ob diese Inhalte offengelegt werden. An dieser

Prüfung sind häufig verschiedene Teile der Verwaltung beteiligt, und sie erfordert eine genaue Prüfung der Vorschriften in der Auslegung durch den Gerichtshof.

B.1) Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu allgemeinen Inhalten und Online-Plattformen

Der Anteil der beim Parlament eingehenden Anträge auf Zugang zu allgemeinen Inhalten, die üblicherweise als Anträge auf Zugang zu allen Dokumenten mit Informationen über ein bestimmtes Thema gestellt werden, steigt. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass Online-Plattformen, die die Beantragung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten vereinfachen sollen und den Antragsellern Vorlagen für Anträge auf Zugang zu allgemeinen Dokumenten zu bestimmten Themen bieten, immer beliebter werden. Diese Vorlagen haben zur Folge, dass Anträge immer häufiger sehr viele Dokumente abdecken.

Im Rahmen der Bearbeitung eines Antrags auf Zugang zu allgemeinen Inhalten muss das Parlament häufig umfassende interne Konsultationen durchführen, um festzustellen, welche zutreffenden Dokumente sich im Besitz des Parlaments befinden, und sich gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 auch mit dem Antragsteller in Verbindung setzen, um nähere Informationen zu dem Antrag zu erhalten und den Antragsteller bei der Eingrenzung zu unterstützen.

Darüber hinaus erhöht sich aufgrund der verwendeten Formulierungen in Anträgen, die immer häufiger recht allgemein gehalten sind und in denen beispielsweise Zugang zu allen Dokumenten mit unterschiedlichen Informationen gefordert wird, die Wahrscheinlichkeit, dass Antragsteller zumindest teilweise Zugang zu Informationen beantragen, die in keinem Dokument enthalten sind, oder sogar Zugang zu Informationen anstatt zu einem Dokument. In diesem Zusammenhang muss das Parlament bei der Bearbeitung der gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 eingereichten Anträge eine wesentliche Unterscheidung vornehmen. Wie der Gerichtshof bestätigt hat, muss bei der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zwischen dem Begriff des Dokuments und dem Begriff der Information unterschieden werden. Während in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 der Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Parlaments geregelt ist, wird das Parlament darin nicht verpflichtet, Antragstellern alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die sie möglicherweise zu erhalten wünschen. Manchmal ist es jedoch schwierig, eine klare Abgrenzung zwischen den beiden Konzepten zu ziehen.

B.2) Zugang zu Dokumenten, die sich nicht im Besitz des Parlaments befinden (am Beispiel von Screenshots)

Bei der Bearbeitung von Anträgen auf Zugang der Öffentlichkeit zu Inhalten, im Gegensatz zu referenzierten Dokumenten, muss das Parlament prüfen, ob es die angeforderten Inhalte tatsächlich besitzt. Diese Frage ist bisweilen nicht einfach zu beantworten.

So gingen 2019 beim Parlament beispielsweise mehrere Anträge ein, die sich auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 bezogen in denen um Screenshots von Twitter-Analysen zu den Twitter-Konten des Parlaments ersucht wurde. Bei der Bearbeitung dieser Anträge

musste das Parlament bewerten, worum es sich bei den angeforderten Analysen handelte und ob es im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 solche Analysen besaß.

In diesem Fall wurde festgestellt, dass die angeforderten Analysen aus einer Datenbank erstellt werden müssten, die Twitter gehörte und sich nicht im Besitz des Organs befand, obwohl es die Möglichkeit hatte, auf dem Bildschirm visuell auf sie zuzugreifen. Infolgedessen verweigerte das Organ den Zugang zu den Analysen, unter anderem mit der Begründung, dass die angeforderten Informationen nicht als Dokument im Sinne von Artikel 3 Buchstabe a gespeichert waren oder sich auf andere Weise im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Besitz des Parlaments befanden.

C) Online-Plattformen für den Zugang zu Dokumenten und der Schutz personenbezogener Daten

Wie bereits angemerkt, greifen Antragsteller zunehmend auf Online-Plattformen zurück, um Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu stellen. Diese Plattformen ermöglichen ihnen ein höheres Maß an Anonymität gegenüber den Organen, da ihre privaten E Mail-Adressen für die Organe nicht sichtbar sind. Die Anträge werden stattdessen von E Mail-Adressen versandt, die für jeden einzelnen Antrag speziell generiert werden. Alle über diese Plattformen eingereichten Anträge sowie alle diesbezüglichen Mitteilungen und Antworten des Parlaments werden jedoch automatisch auf der entsprechenden Website veröffentlicht.

Um den Schutz der personenbezogenen Daten des Antragstellers sicherzustellen, die möglicherweise mitgeteilt werden müssen, übermittelt das Parlament dem Antragsteller daher zunächst eine Empfangsbestätigung, in der es darauf hinweist, dass die Website nicht mit dem Parlament verbunden ist und keine personenbezogenen Daten über die Website offengelegt werden sollten, sondern das Parlament stattdessen bei Bedarf direkt kontaktiert werden sollte. Dies ist besonders wichtig, wenn das Parlament um eine Postanschrift versucht, damit es den Antragsteller über seine Entscheidung informieren kann.

KAPITEL III

Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten und Gerichtsverfahren

Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten und Gerichtsverfahren, die in Bezug auf die Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 durch das Parlament angestrengt werden, können unabhängig vom Ausgang des jeweiligen Verfahrens der Verwaltung die Gelegenheit bieten, ihr Vorgehen in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten zu verbessern. In diesem Kapitel werden die Beschwerden dargestellt, mit denen sich das Amt des Bürgerbeauftragten im Jahr 2019 beschäftigte, sowie ein noch anhängiges Verfahren auf ein gegen einen Beschluss des Gerichts beim Gerichtshof eingelegtes Rechtsmittel hin.

A) Amt des Bürgerbeauftragten

A.1) Im Jahr 2019 abgeschlossene Beschwerdeverfahren

- Beschwerde 1651/2018

Das Parlament verwehrte 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, da dies die Entscheidungsfindung des Parlaments gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 in schwerwiegender Weise beeinträchtigen würde.

Die Bürgerbeauftragte empfahl, die betreffenden Dokumente aufgrund eines zwingenden öffentlichen Interesses zu veröffentlichen. Der Präsident setzt die Bürgerbeauftragte davon in Kenntnis, dass das Parlament angesichts der ständigen Rechtsprechung dieser Einschätzung nicht zustimme.

- Beschwerde 2089/2018

Diese Beschwerde bezieht sich auf einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Überblick über die Dienstreisen 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 verpflichtet das Organ nicht dazu, Daten zu erheben und zusammenstellen, um so einer antragstellenden Person Informationen zu übermitteln, zu denen sie Zugang erhalten möchte. Das Parlament erklärte daher, dass es nicht über die von der antragstellenden Person angeforderten Unterlagen verfüge.

Nach einer Besprechung mit den zuständigen Dienststellen stimmte die Bürgerbeauftragte der Einschätzung des Parlaments zu und konnte keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit feststellen.

- Beschwerde 149/2019

Das Parlament verwehrte der Öffentlichkeit den Zugang zu Dokumenten über die an irische Mitglieder des Europäischen Parlaments gezahlten Kostenerstattungen und Vergütungen, da dies den Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen insbesondere gemäß

den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 beeinträchtigen würde. Die beschwerdeführende Person hat nicht, wie in Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 gefordert, nachweisen können, dass die Übermittlung der in den angeforderten Dokumenten enthaltenen personenbezogenen Daten für einen bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck erforderlich ist. Hinsichtlich der übrigen Elemente des Antrags hat das Parlament keine weiteren Dokumente ausfindig gemacht, da mit dem Erfassen dieser Daten ein neues Dokument geschaffen würde und das Parlament nicht verpflichtet ist, dies zu tun.

Die Bürgerbeauftragte stimmte der Einschätzung des Parlaments hinsichtlich beider Elemente der Beschwerde zu und konnte keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit feststellen.

- Beschwerde 595/2019

Das Parlament erhielt einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu drei Dokumenten in Bezug auf ein Interparlamentarisches Treffen EU-Südafrika. Es gewährte uneingeschränkten Zugang zu zwei Dokumenten und teilweisen Zugang zu einem dritten Dokument, da ein uneingeschränkter Zugang der Öffentlichkeit zu diesem Dokument den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 beeinträchtigen würde. Die antragstellende Person legte Beschwerde gegen die Entscheidung des Parlaments ein, nur teilweisen Zugang zu gewähren, und argumentierte auch gegen eine mutmaßliche rechtswidrige Verlängerung der Fristen sowohl beim Erst- als auch beim Zweitantrag.

Die Bürgerbeauftragte prüfte das fragliche Dokument und stimmte der Argumentation des Parlaments hinsichtlich eines teilweisen Zugangs zu. Sie kam zudem zu dem Schluss, dass die der antragstellenden Person genannten Gründe für die Fristverlängerung, nämlich laufende interne Beratungen mit dem Juristischen Dienst und die Notwendigkeit, den Beschluss übersetzen zu lassen, ausreichend detailliert und nachvollziehbar seien.

- Beschwerde 648/2019

Das Parlament hat den Zugang der Öffentlichkeit zu einem Rechtsgutachten über die vertragliche Situation der für das Parlament tätigen Sprachlehrer verweigert, da ihre Offenlegung den Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 beeinträchtigen würde. Die antragstellende Person vertrat jedoch die Ansicht, dass ein zwingendes öffentliches Interesse an der Offenlegung des geforderten Dokuments bestehe.

Das Parlament stimmte der Auffassung der antragstellenden Person nicht zu und wies darauf hin, dass eine Offenlegung seine Möglichkeiten gefährden könnte, offene, objektive und umfassende Rechtsgutachten einzuholen und sich vor Gericht zu verteidigen.

Die Bürgerbeauftragte prüfte die angeforderten Dokumente. Sie stimmte der Argumentation des Parlaments zu und kam zu der Schlussfolgerung, dass kein zwingendes öffentliches Interesse an ihrer Offenlegung bestehe und daher kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vorliege.

- Beschwerde 1150/2019

Die Beschwerde galt dem Beschluss des Parlaments, lediglich teilweisen Zugang zu einem Rechtsgutachten über seine Zusammensetzung im Zeitraum 2019–2024 zu gewähren, das sich mit dem Fall befasste, dass das Vereinigte Königreich bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlaments die Union formal noch nicht verlassen haben sollte, da die vollständige Offenlegung des Rechtsgutachtens den Schutz der Rechtsberatung gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 beeinträchtigen würde. Das Parlament hob hervor, dass eine vollständige Offenlegung des fraglichen Dokuments vor dem Hintergrund einer bisher einzigartigen und hochkomplexen rechtlichen und politischen Angelegenheit die Möglichkeiten des Parlaments, sich in ähnlicher Weise zu anderen sensiblen Themen im Zusammenhang mit den Vorgängen rund um den Brexit rechtlich beraten zu lassen, einschränken würde. Das Parlament vertrat zudem die Auffassung, dass das Bestehen eines zwingenden öffentlichen Interesses nicht dargelegt worden sei.

Die Bürgerbeauftragte kam zu der Schlussfolgerung, dass die Weigerung des Parlaments, das gesamte Dokument zugänglich zu machen, angesichts des äußerst sensiblen Themas des Dokuments sowie der Umstände, die zur Zeit der Antragstellung herrschten, und auch angesichts der Tatsache, dass das Dokument teilweise zugänglich gemacht worden war, berechtigt gewesen sei. Die Bürgerbeauftragte kam daher zu der Schlussfolgerung, dass kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vorliege.

- Beschwerde 1399/2019

Das Parlament erhielt einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten über die Dienstreise des Haushaltskontrollausschusses nach Albanien, insbesondere in Bezug auf die Verwendung von EU-Geldern in Albanien und die Bewertung ihrer Verwendung durch den Haushaltskontrollausschuss. Nach Auffassung des Parlaments entsprach nur der Bericht über die Informationsreise des Haushaltskontrollausschusses dem Inhalt des Antrags. Da die antragstellende Person darauf bestand, dass weitere Dokumente ermittelt und zugänglich gemacht werden sollten, antwortete das Parlament, dass es nicht über weitere einschlägige Dokumente verfüge.

Die Bürgerbeauftragte wies darauf hin, dass das Parlament in nachvollziehbarer Weise erklärt habe, warum es diese Dokumente nicht gebe, und verwies auf die nach der ständigen Rechtsprechung bestehende Vermutung der Rechtmäßigkeit und Richtigkeit in Bezug auf die Aussage eines EU-Organs, dass ein bestimmtes Dokument nicht existiere. Diese Vermutung kann widerlegt werden, wenn die antragstellende Person schlüssige und übereinstimmende Beweise für die Existenz des Dokuments vorbringt, was in diesem Fall nicht geschehen ist. Die Bürgerbeauftragte kam zu der Schlussfolgerung, dass kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vorliege.

- Beschwerde 1409/2019

Das Parlament verweigerte den Zugang der Öffentlichkeit zu einer sehr hohen Zahl an Dokumenten, die in 34 im Verlauf von elf Tagen eingegangenen E-Mails beantragt worden waren und sich auf 13 Reisen von Ausschüssen bzw. Mitgliedern des Europäischen Parlaments bezogen, bei denen insgesamt 112 Länder besucht worden waren. Angesichts

der hohen Zahl an Dokumenten, die auf Bedenken hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten hätten geprüft werden müssen, bemühte sich das Parlament, gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gemeinsam mit der antragstellenden Person eine für beide Seiten annehmbare Lösung finden. Die antragstellende Person war mit dem Vorschlag des Parlaments jedoch nicht einverstanden. Daher vertrat das Parlament die Auffassung, dass die Bearbeitung des Antrags einem übermäßigen Verwaltungsaufwand gleichkäme.

Die Bürgerbeauftragte stimmte mit der Einschätzung des Parlaments überein, dass eine Prüfung der Dokumente vor allem in Bezug auf personenbezogene Daten unverhältnismäßig wäre, und kam daher zu der Schlussfolgerung, dass kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vorliege.

A.2) Im Jahr 2019 eröffnete und noch anhängige Beschwerdeverfahren

- Beschwerde 1498/2019

Die Beschwerde bezieht sich auf das bewährte Verfahren des Parlaments, seine Beschlüsse über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten mit einem eingeschriebenen Brief mit Empfangsbestätigung zu übermitteln, damit für Rechtssicherheit gesorgt ist, und zwar unter anderem im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Fristen für einen Zweitantrag sowie gegebenenfalls des Einlegens von Rechtsmitteln. In diesem Fall forderte die antragstellende Person, dass ihr der Beschluss außerdem auf elektronischem Wege über die Plattform *FragDenStaat.de*, über die sie ihren Antrag gestellt hatte, übermittelt werde. Das Parlament verweigerte dies jedoch, um nicht gegen die Vorschriften der Verordnung (EU) 2018/1725 zu verstoßen, da dieser Beschluss mit den in ihm enthaltenen personenbezogenen Daten auf diese Weise automatisch online veröffentlicht worden wäre.

Das Parlament übermittelte seine Anmerkungen an die Bürgerbeauftragte, deren Entscheidung noch aussteht.

B) Gerichtliche Überprüfung

B.1) Neue Fälle

Beschlüsse des Parlaments über den Zugang zu Dokumenten werden verhältnismäßig selten angefochten. 2019 wurde keine einzige Nichtigkeitsklage beim Gerichtshof eingereicht.

B.2) 2019 noch anhängige Gerichtsverfahren

Rechtssache T-421/17 (Berufungsverfahren C-761/18 P), Leino-Sandberg gegen Parlament

Im Juli 2017 wurde eine Klage auf Nichtigkeit eines Beschlusses des Parlaments erhoben, mit 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 gegen Parlament* angefochten und seine Verbreitung beeinträchtigt dieses Gerichtsverfahren.

Da der klageführenden Person schließlich Zugang zu dem Dokument gewährt worden war, das sie hatte einsehen wollen, entschied das Gericht 2018, dass das Vorgehen seinen Zweck verloren und die klageführende Person kein wirkliches Interesse an der Entscheidung der Rechtssache mehr habe.

Die klageführende Person legte gegen diese Entscheidung Berufung vor dem Gerichtshof ein, da in ihr enthaltene Erklärung, dass das Vorgehen seinen Zweck verloren habe und es kein Interesse mehr an der Entscheidung der Rechtssache gebe, einen Rechtsfehler darstelle. Das Berufungsverfahren ist noch anhängig.

Schlussbemerkungen

Wie im Bericht über das vergangene Jahr bereits prognostiziert wurde, trafen die Wahl zum Europäischen Parlament, die vom 23. bis 26. Mai 2019 stattfand, sowie insbesondere die Wahlkampagne des Parlaments unter dem Motto „Diesmal wähle ich“ und seine Präsenz in den sozialen Medien auf großes öffentliches Interesse. Zudem stieg die Anzahl der vor allem von Online-Plattformen aus gestellten Anträge auf Zugang zu einer unbestimmten Zahl an Dokumenten an. Es stellt eine Herausforderung dar, auf derartige Anträge innerhalb der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen relativ kurzen Fristen den antragstellenden Personen eine fundierte Antwort zu geben.

Zudem lässt sich in Bezug auf die Bearbeitung von Anträgen auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, deren Ziel ein hohes Niveau an Transparenz in den Organen und Einrichtungen der EU ist, und der Verordnung (EU) Nr. 2018/1725 feststellen, mit der zum Zweck des Schutzes aller in Besitz von Organen und Einrichtungen der EU befindlichen personenbezogenen Daten ihre Verarbeitung sowie mögliche Übermittlungen dieser Daten an Dritte streng reguliert werden. Jedes Mal, wenn sie einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten bearbeitet, die personenbezogene Daten enthalten, muss die Verwaltung des Parlaments für ein ausgewogenes Verhältnis in der Umsetzung dieser beiden Verordnungen und ihrer Zielsetzungen sorgen. In den kommenden Jahren wird dieses Verhältnis weiterhin konkrete Gestalt gewinnen.