



Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten 2017

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 2017 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 einen partiellen Zugang werden als positive Antworten gewertet.
- Zweitansprüche können sich auf Erstentscheidungen, den Zugang zu verweigern, oder auf Erstentscheidungen, teilweisen Zugang zu gewähren, beziehen.
- Das Jahr eines Zweitanspruchs bestimmt 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 2017</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	8
C) Zahlen zu den Anträgen	9
D) Profile der Antragsteller	12
<i>KAPITEL II Tendenzen und besondere Probleme</i>	15
A) Anträge zu Kosten- und Vergütungserklärungen der Mitglieder	15
B) Anträge auf Dokumente im Zusammenhang mit Ausschreibungs- und Auftragsvergabeverfahren	16
C) Anhörung Dritter	18
<i>KAPITEL III Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten und Gerichtsverfahren</i>	20
A. Neue Beschwerden	20
B. Gerichtliche Überprüfung	20
B.1) Neue Fälle	20
B.2) Urteile des Gerichtshofs	21
<i>Schlussbemerkungen</i>	23

Jahresbericht des Europäischen Parlaments über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten – 2017 (Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001)

Zusammenfassung

Zahlenangaben

- Die Zahl der Dokumentenverweise im öffentlichen Register ist weiter gestiegen. Zum 31. Dezember 2017 enthielt die Datenbank des Registers 683 846 Verweise im Vergleich zu 647 903 zum Ende des Vorjahres.
- 2017 haben die Nutzer der Website des öffentlichen Dokumentenregisters des Parlaments 95 014 Dokumente direkt über das Register abgerufen. Im gleichen Zeitraum gingen beim Parlament über das Online-Antragsformular oder per E-Mail 452 Anträge in Bezug auf 725 genau bezeichnete Dokumente ein. Dies bedeutet einen Rückgang um 10 % im Vergleich zu 2016.
- 84 der 452 Anträge betrafen Dokumente, die vorher nicht der Öffentlichkeit zugänglich waren.
- Der Gesamtanteil der positiven Bescheide lag 2017 bei 93 %.
- In 30 Fällen verwehrte das Parlament den Zugang, hauptsächlich bei Anfragen nach Dokumenten, die sich auf Mitglieder bezogen.

Tendenzen

- 2017 nahm die Zahl der Anfragen, die sich auf sehr umfangreiche Dokumente oder eine unbestimmte Zahl von Dokumenten bezogen (Anfragen in Bezug auf „*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 % ab. Vor diesem erheblichen Rückgang, zwischen 2014 und 2015, hatte sich die Zahl verdreifacht.
- Die Antragsteller interessierten sich auch im Laufe des Jahres 2017 sehr für Dokumente über die Finanzierung der europäischen politischen Parteien und Stiftungen. Allerdings wurden noch mehr Anträge auf Zugang zu Dokumenten bezüglich der Ausgaben der Mitglieder, der Vergütungen, die sie erhalten, und der Parlamentsverwaltung eingereicht, etwa Dokumente im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge.

KAPITEL I

Anträge auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Jahr 2017

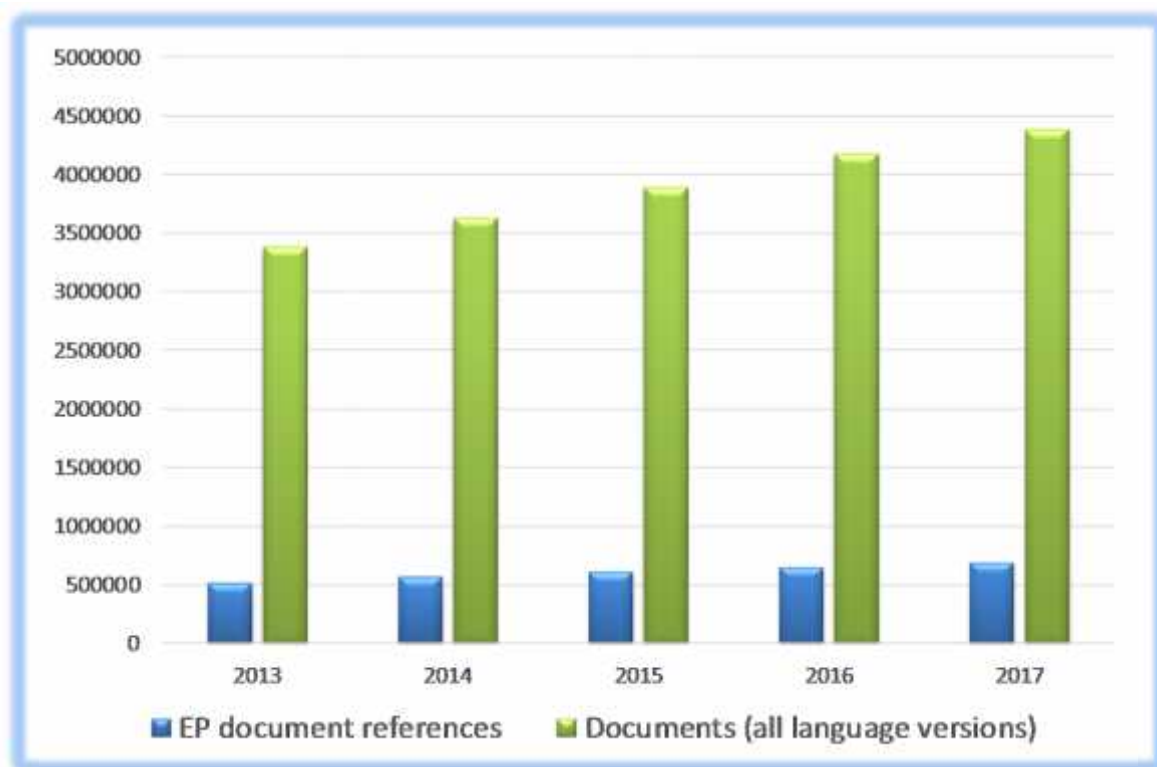
Die Zahlenangaben und Statistiken zu den Anträgen auf Zugang zu Dokumenten, die in den Jahresberichten – auch dem vorliegenden – angeführt und erläutert werden, vermitteln dem Leser nicht nur einen breiten Überblick darüber, wie das Parlament die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Laufe der Jahre umgesetzt hat, sondern ermöglichen es auch, Tendenzen, Entwicklungen und Probleme in diesem Bereich zu ermitteln.

A) Das öffentliche Register der Dokumente des Parlaments

Im öffentlichen Register der Dokumente des Parlaments werden in erster Linie Verweise auf legislative Dokumente und, wenn möglich, auf andere Dokumentkategorien, die direkt zugänglich sind, gesammelt. Das Register 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.

Mit einer Zunahme um 6 % im Vergleich zum Vorjahr hatte bis zum 31. Dezember 2017 die Zahl der Dokumentenverweise in der Datenbank des Registers 683 846 erreicht (und damit insgesamt 4 384 273 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) Eingesehene und angeforderte Dokumente¹

Beinahe 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-Antragsformular² oder per E-Mail zur Verfügung gestellt werden.

B.1) Direkt eingesehene Dokumente

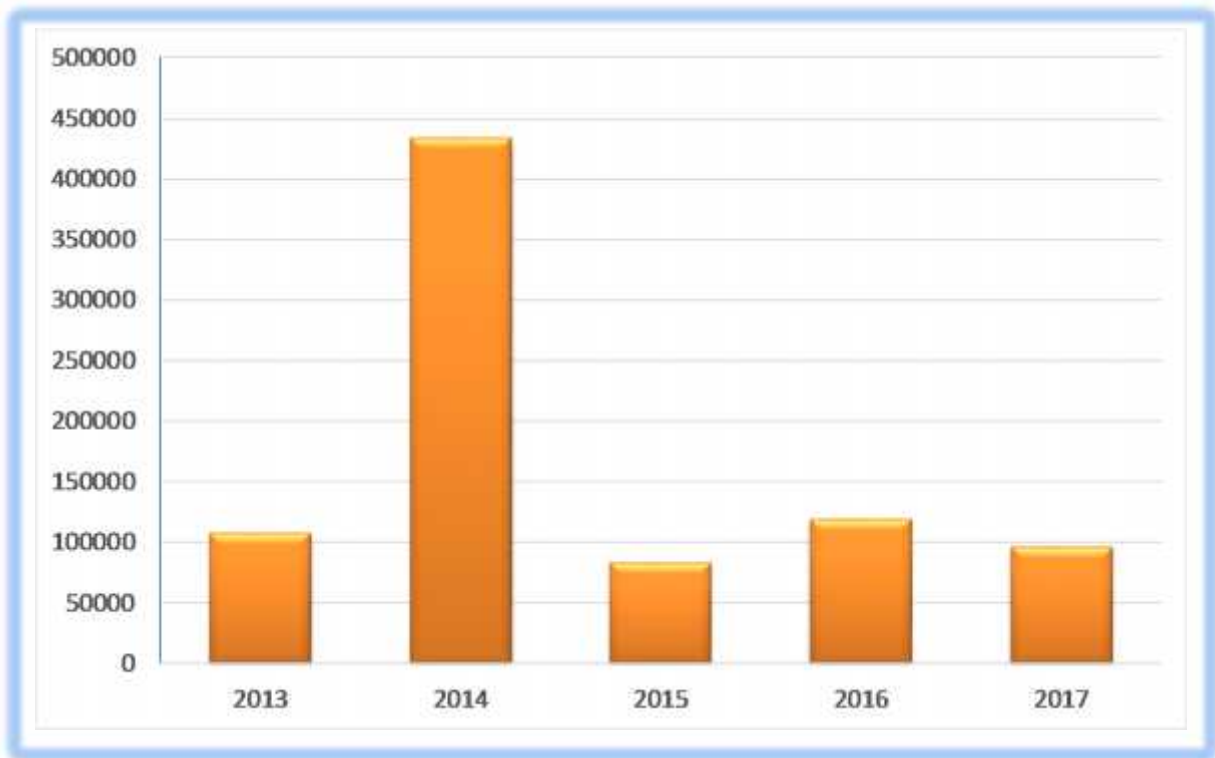
2017 wurden 95 014 Dokumente auf der Website des öffentlichen Registers des Parlaments direkt eingesehen. In dieser Zahl sind diejenigen Abfragen, die über andere mit der Datenbank des Registers verknüpfte Plattformen stattfanden, etwa die Webseiten der Ausschüsse und des Thinktanks des Parlaments, nicht berücksichtigt.

Am häufigsten wurden folgende Arten von Dokumenten eingesehen: parlamentarische Anfragen zur schriftlichen Beantwortung gemäß Artikel 130 der Geschäftsordnung (25,4 %), Antworten auf parlamentarische Anfragen (22,2 %), Ausschussberichte (6,3 %) und von der Europäischen Kommission eingegangene Dokumente (3,9 %).

¹ Die Zahlen beziehen sich nur auf genau bezeichnete Dokumente.

² <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

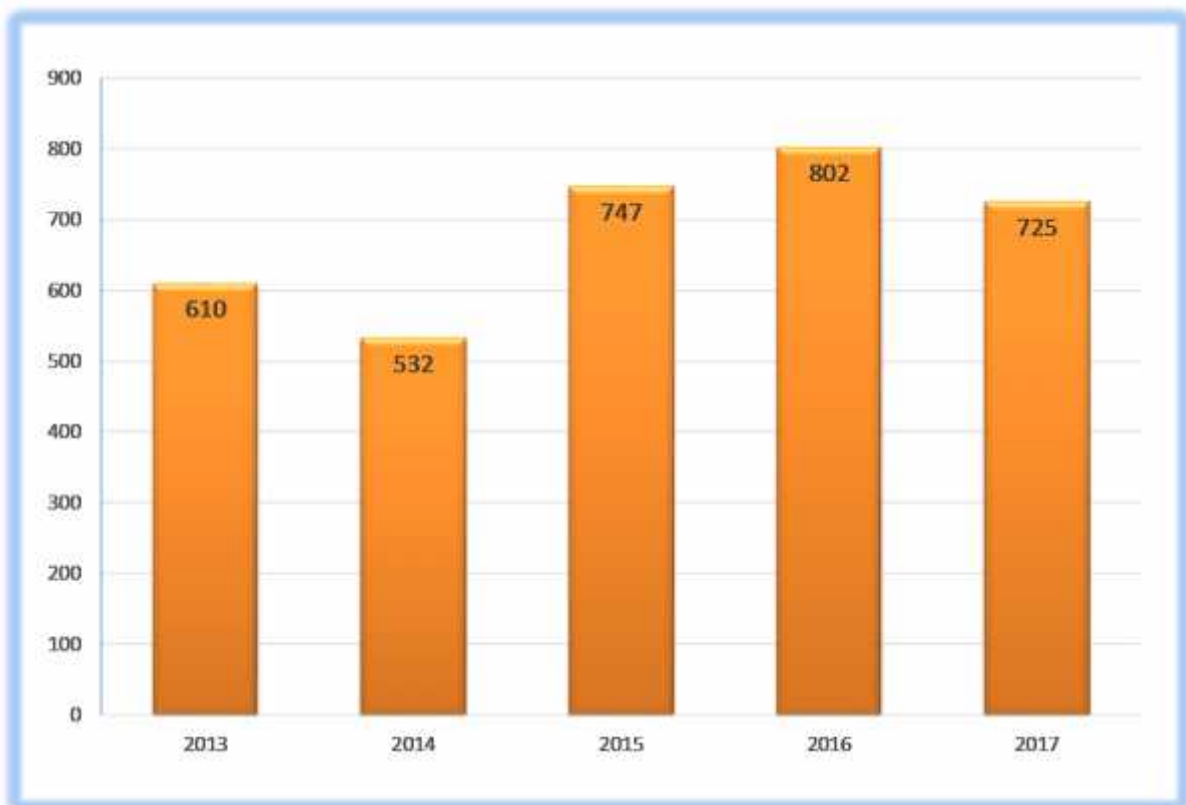


B.2) Mit dem Online-Antragsformular oder per E-Mail angeforderte Dokumente

2017 wurden beim Parlament mit dem Online-Antragsformular oder per E-Mail 725 genau bezeichnete Dokumente angefordert. Das bedeutet einen Rückgang um 10 % 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



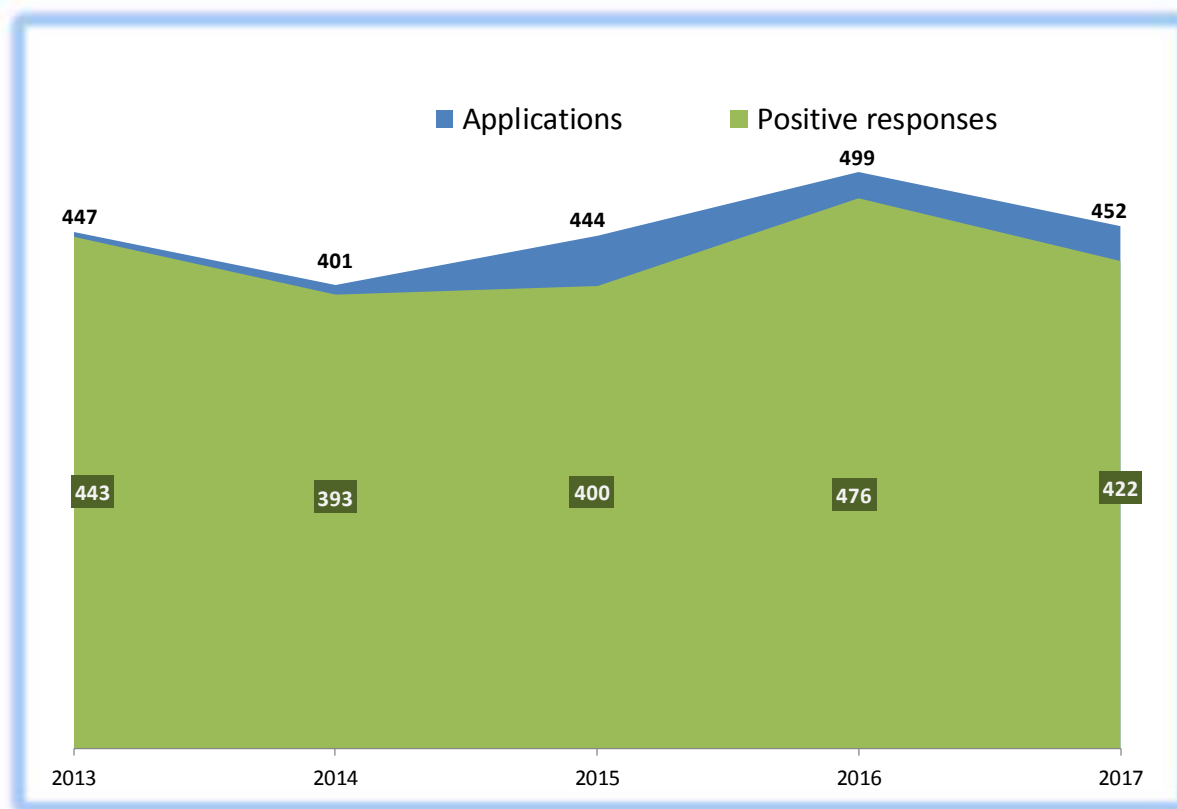
C) Zahlen zu den Anträgen

2017 gingen beim Parlament über das Online-Antragsformular oder per E-Mail 452 Anträge ein. 341 davon betrafen genau bezeichnete Dokumente, 101 hingegen unbestimmte Anzahlen an Dokumenten und zehn interinstitutionelle Konsultationen im Rahmen der Gemeinsamen Absichtserklärung³ (siehe Kapitel II Abschnitt C).

In fast 22 % aller 2017 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. Die Zahl derartiger Anträge auf eine unbestimmte Menge an Dokumenten, deren Bearbeitung zeitaufwändig sein kann, ist im Vergleich zum Vorjahr um 31 % gesunken.

Von den 452 beim Parlament im Jahre 2017 eingegangenen Anträgen konnten 422 positiv beschieden werden. Diese Zahl umfasst 14 Fälle, in denen der teilweise Zugang zu den beantragten Dokumenten gewährt wurde.

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



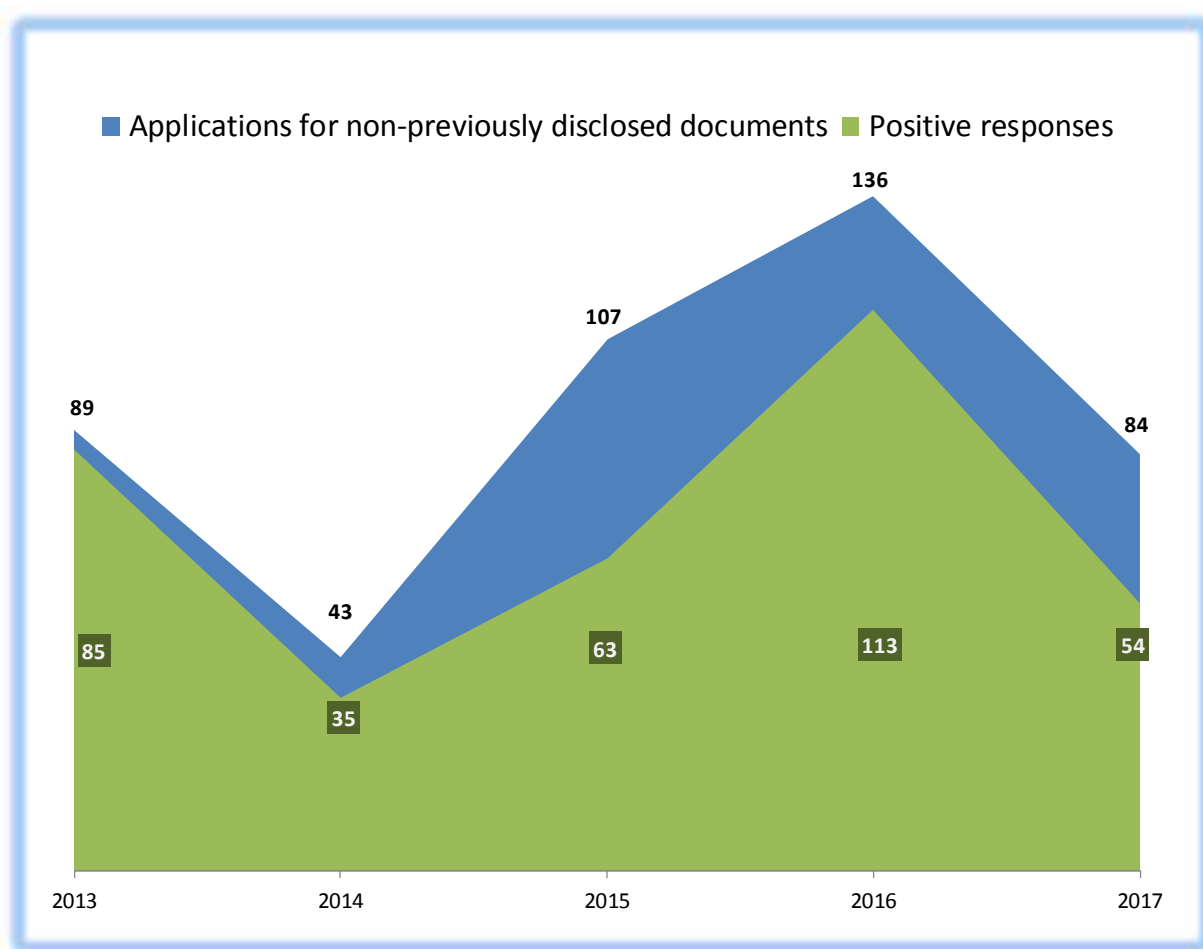
³ Die von den Dienststellen des Europäischen Parlaments, dem Rat und der Kommission eingegangene Gemeinsame Absichtserklärung dient dem Ziel, Konsultationen gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Hinblick auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission rasch zu erledigen.

84 der 452 Anträge von 2017 betrafen Dokumente, die vorher nicht der Öffentlichkeit zugänglich waren.

Die meisten Anträge auf zuvor nicht offengelegte Dokumente betrafen die politische Arbeit der Mitglieder und Ausgabenerklärungen (26 %), die Parlamentsverwaltung (23 %), die Finanzierung von Parteien und Fraktionen (15 %), Rechtsgutachten und Gerichtsverfahren (10 %) und Trilogverhandlungen (5 %).

2017 beschied das Parlament von den 84 Anträgen auf zuvor nicht offengelegte Dokumente 54 positiv.

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

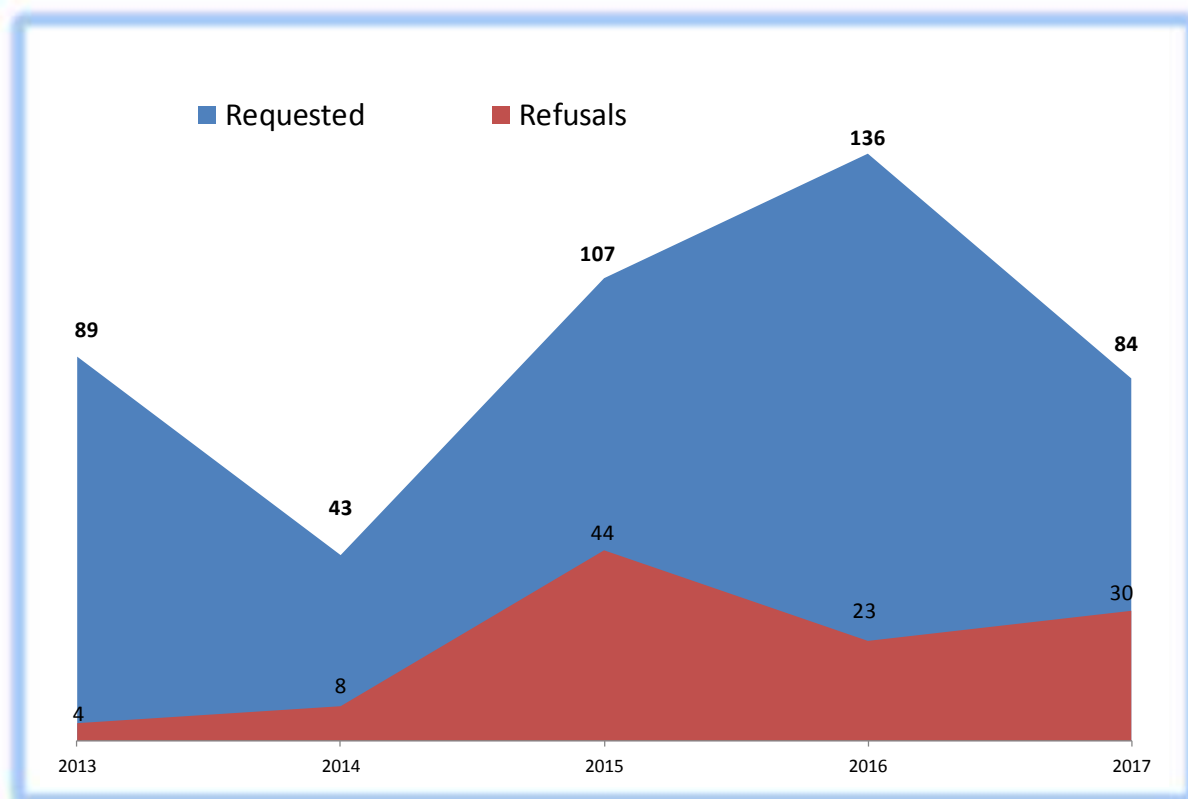


2017 verweigerte das Parlament den öffentlichen Zugang zu Dokumenten in 30 Fällen aufgrund eines Beschlusses der zuständigen Behörde.

Elf Zweitträge⁴ wurden beim Parlament nach anfänglichen Ablehnungen eingereicht. In allen Fällen bestätigte das Parlament seinen ursprünglichen Standpunkt.

In 17 der 30 Fälle, in denen negativ entschieden wurde, bezogen sich die beantragten Dokumente auf Mitglieder. Neun Fälle betrafen die Parlamentsverwaltung, drei die Finanzierung von Parteien und Fraktionen, und einer Petitionen.

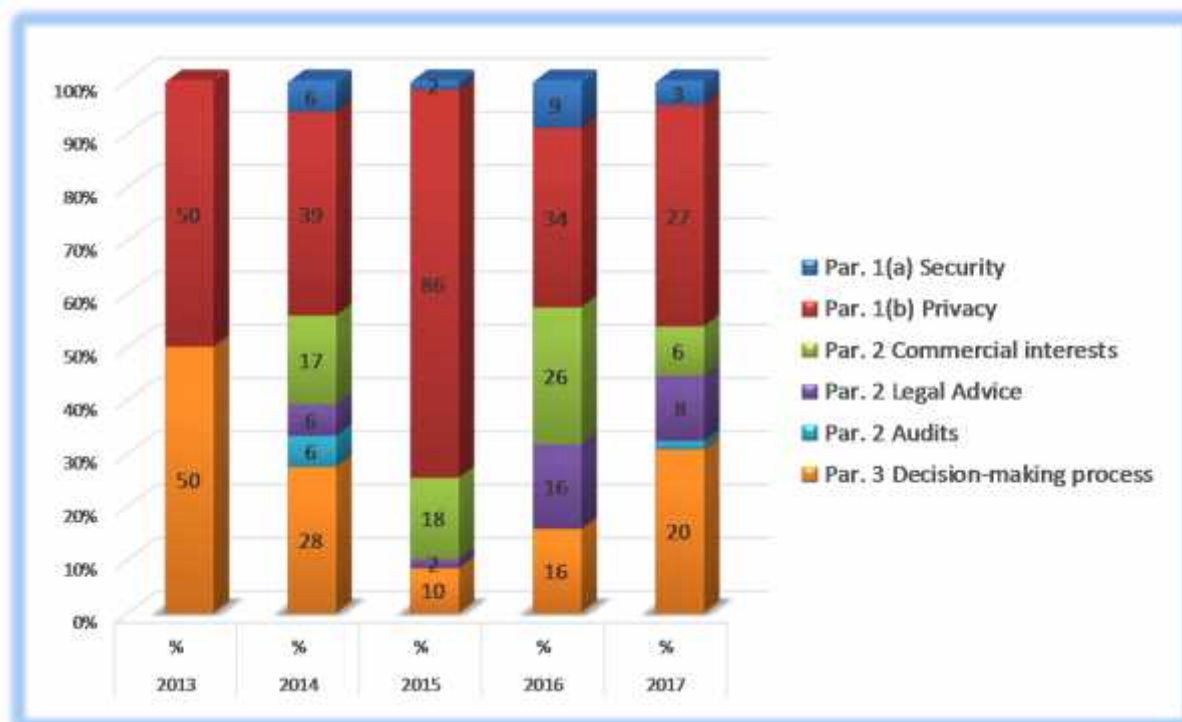
(Abb. 6) Zahl der Anträge auf zuvor nicht offengelegte Dokumente und der Zugangsverweigerungen



Die diesjährigen Ablehnungen beruhten im Wesentlichen auf dem verpflichtenden Schutz der Privatsphäre und der Integrität Einzelner (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001), dem Beschlussfassungsverfahren des Organs (Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001), dem Schutz von Rechtsgutachten (Artikel 4 Absatz 2 Spiegelstrich 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001) und geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person (Artikel 4 Absatz 2 Spiegelstrich 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001).

⁴ Zweitträge können auf vollständige Ablehnung oder teilweise Zugangsgewährung bezogen sein (Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001). 2017 wurden in einem Bescheid zwei Zweitträge behandelt.

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



Zusammenfassend blieb der Anteil positiver Bescheide durch das Parlament 2017 mit etwa 93% der Gesamtzahl und 64% bei Anträgen auf zuvor nicht offengelegte Dokumente hoch.

D) Profile der Antragsteller⁵

Akademiker und Wissenschaftler stellten mit über 33 % nach wie vor den größten Anteil der Antragsteller, gefolgt von der Geschäftswelt, Umweltorganisationen und sonstigen Interessenvertretern, auf die insgesamt etwa 20% der Anträge entfielen. Den höchsten Anteil der Antragsteller, die Zugang auf zuvor nicht offengelegte Dokumente forderten, machten mit 16 % die Journalisten aus.

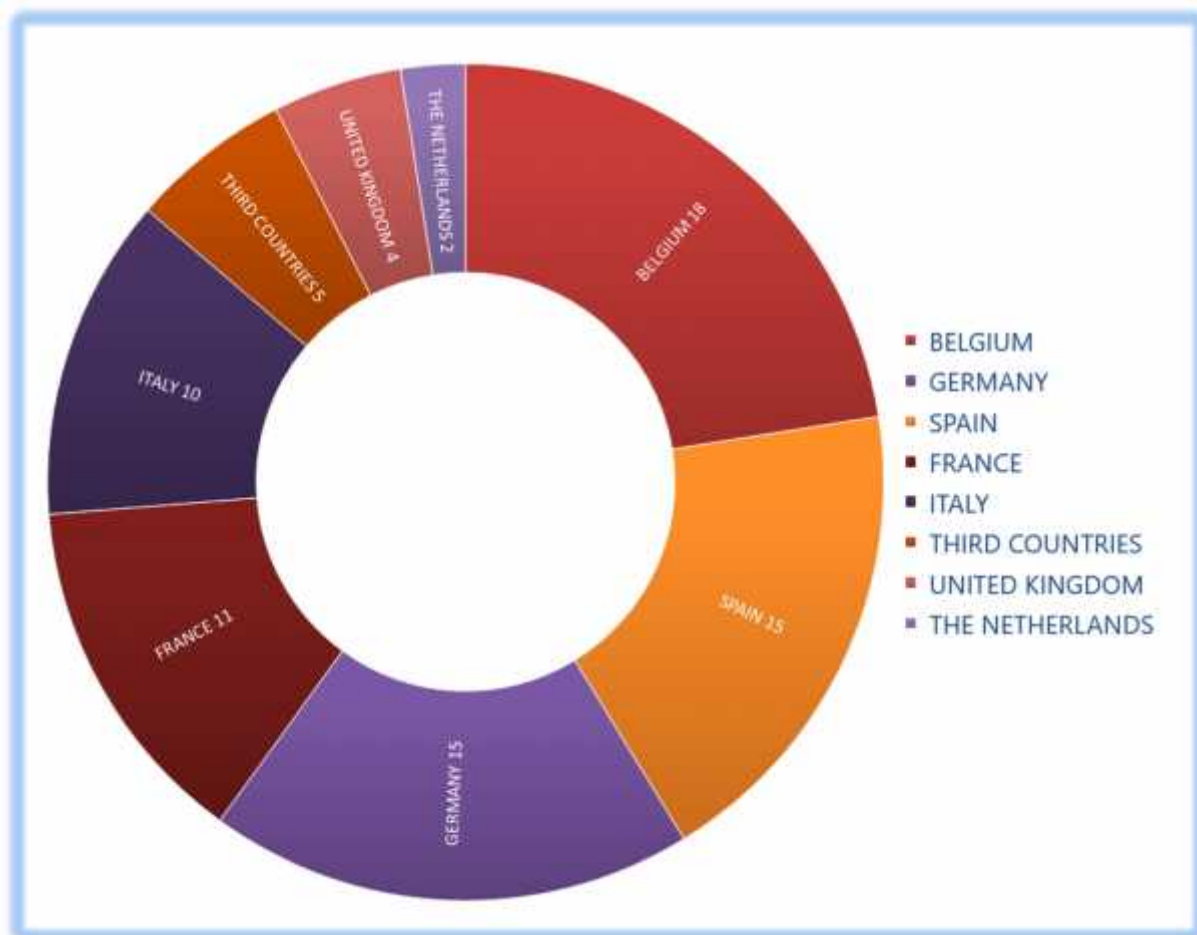
Bei der geografischen Verteilung der Anträge nach Mitgliedstaaten ergibt sich das gleiche Bild wie in früheren Jahren: Etwa 18 % der Anträge wurden aus Belgien übermittelt. Belgien ist somit das Land mit den meisten Anträgen, gefolgt (in abnehmender Reihenfolge) von Deutschland (15 %), Spanien (15 %), Frankreich (11 %), und Italien (10 %). Die Zahl der Anträge aus Drittländern macht etwa 4,6 % der Gesamtzahl aus.

Englisch blieb die am häufigsten für Anträge genutzte Sprache (55 %), gefolgt von Französisch (13 %), Deutsch (11%) und Spanisch (4 %) nach ähnlichen Mustern wie in den vorangegangenen Jahren.

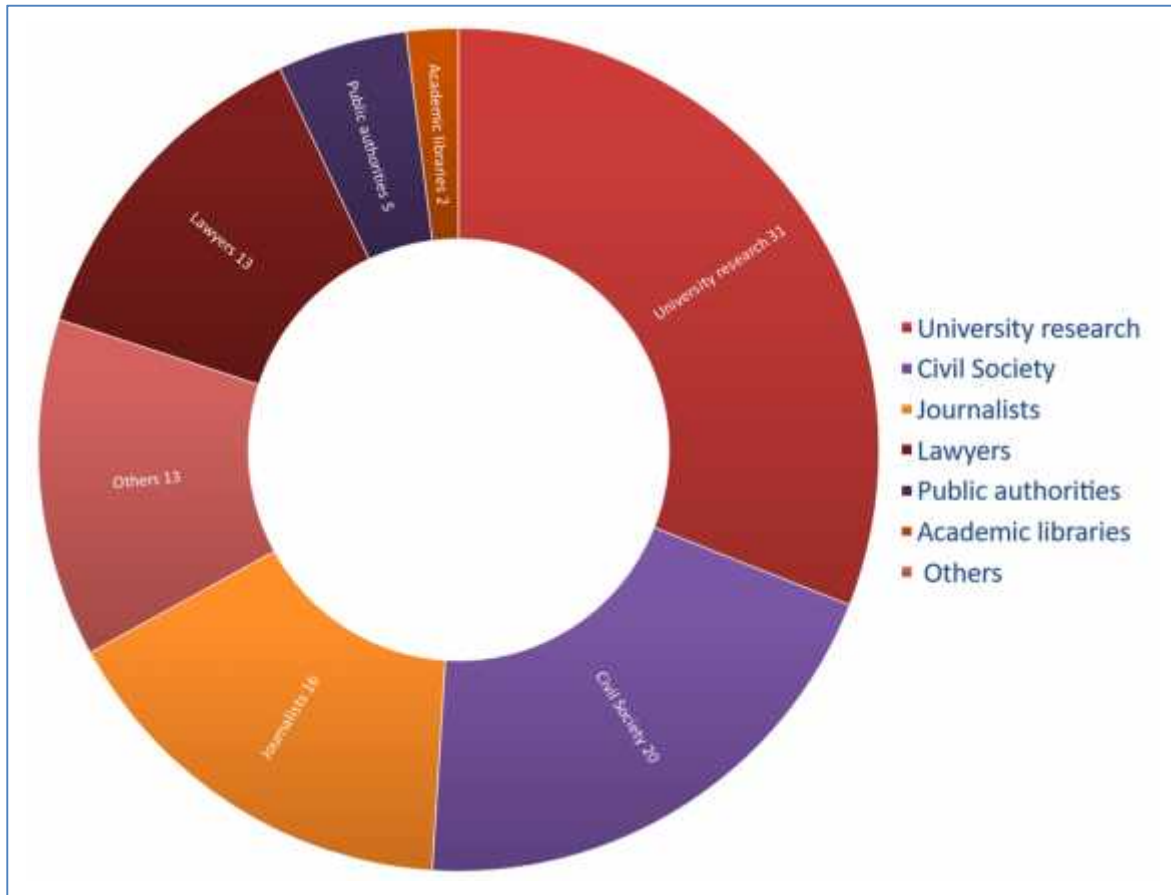
⁵ Die Daten zu den Profilen wurden auf der Grundlage der Angaben der Antragsteller in ihren Anträgen erhoben. Da jedoch die Antragsteller gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nicht verpflichtet sind, Informationen über ihre Identität preiszugeben, entschieden sich einige Antragsteller dazu, ihren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

(Abb. 8) **Profile der Antragsteller, die 2017 Zugang zu Dokumenten beantragten**

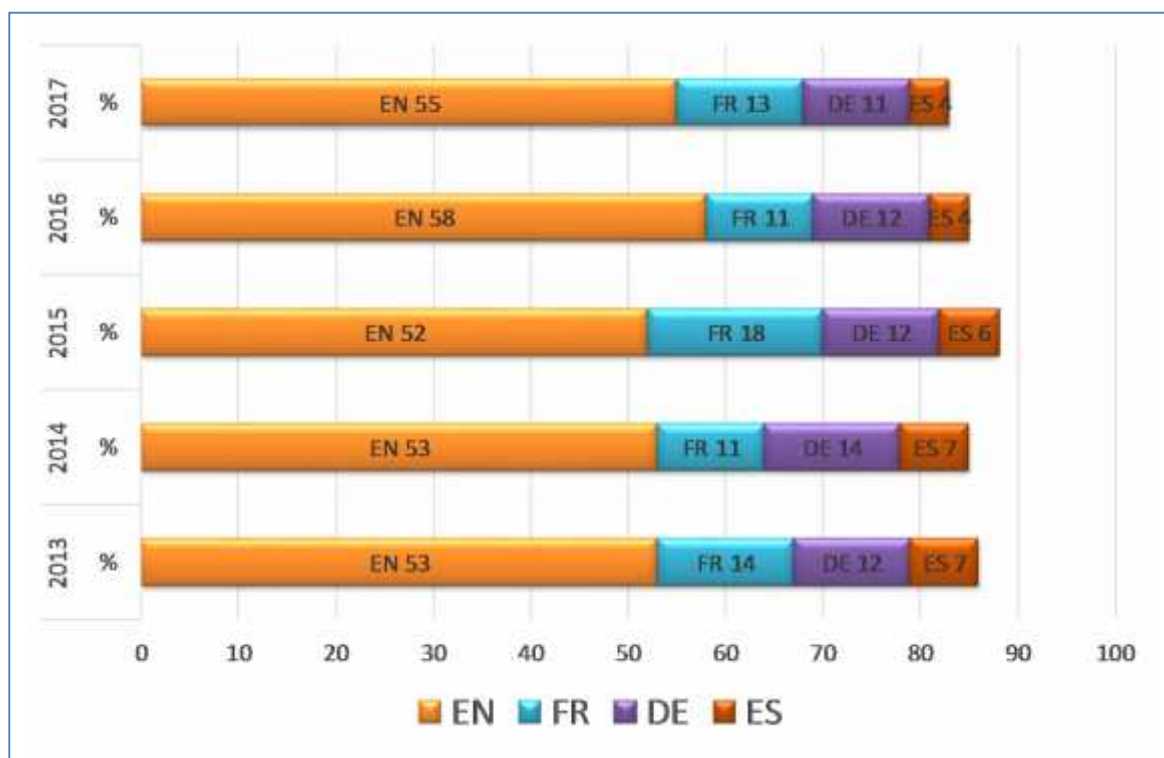
(Abb. 8a) **Staatsangehörigkeit**



(Abb. 8b) **Beruf**



(Abb. 8c) **Sprache**



KAPITEL II

Tendenzen und besondere Probleme

Ein Anteil der Anträge auf Zugang zu Dokumenten geht immer wieder auf wichtige Ereignisse in der Europäischen Union oder besonders herausragende Tätigkeiten des Parlaments zurück. So konnten 2017 eine Reihe Anträge eindeutig nationalen Wahlen in den Mitgliedstaaten oder Zeitungsartikeln über die Finanzierung europäischer politischer Parteien, einem Thema, über das die Fachpresse in letzter Zeit vielfach berichtet hat, zugeordnet werden. Allerdings waren die Haupttendenzen des Jahres nicht so sehr der Ausdruck punktueller Ereignisse, sondern eher langfristiger Interessen. Die Themen mit den meisten Anträgen auf Zugang zu Dokumenten während des letzten Kalenderjahres waren die Kosten- und Vergütungserklärungen der Mitglieder und besondere Verwaltungsaufgaben des Europäischen Parlaments wie etwa Vergabeverfahren. Wie sich an jüngsten Verfahren vor dem Gerichtshof zeigt, die im Folgenden noch erörtert werden, hegt die Öffentlichkeit seit vielen Jahren ein Interesse an Dokumenten und Informationen über diese Themen.

A) Anträge zu Kosten- und Vergütungserklärungen der Mitglieder

Das starke Interesse der Öffentlichkeit an Zugang zu Dokumenten und Informationen zu den Vergütungs- und Kostenerklärungen der Mitglieder hielt 2017 an. 26 % aller Anträge auf Zugang zu zuvor nicht freigegebenen Dokumenten betrafen diese Gruppe. Aufgrund von Erklärungen, die in Gerichtsverhandlungen oder in den Antragsformularen der

Antragsteller abgegeben wurden, besteht anscheinend das Ziel solcher Anträge darin, die öffentliche Kontrolle über die Verwendung öffentlicher Gelder einschließlich der allgemeinen Kostenvergütung der Mitglieder zu verstärken.

Übliche Verfahrensweise des Parlaments

Grundsätzlich besteht eine natürliche Unterscheidung zwischen dem Parlament selbst und seinen gewählten Mitgliedern. Es gehört also nicht zum Aufgabenbereich des Organs zu entscheiden, ob persönliche Dokumente, E-Mail-Verkehr, Terminkalender, Schreiben oder interne Vermerke der Mitglieder verbreitet werden sollen oder nicht. Sie sind keine Dokumente des Parlaments. Allerdings gelten gemäß Artikel 116 Absatz 2 der Geschäftsordnung von einzelnen Mitgliedern oder Fraktionen erstellte Dokumente zum Zweck des Zugangs zu Dokumenten als Dokumente des Parlaments, wenn sie gemäß der Geschäftsordnung eingereicht werden. Nach dieser Bestimmung werden Ausgaben- und Vergütungserklärungen, die die Mitglieder beim Parlament zur Erstattung einreichen, in der Tat zu Dokumenten des Parlaments und gehören somit zum Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001. Zu diesen Dokumenten beantragen Bürger oder Organisationen so häufig Zugang.

Bei der Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten, die sich auf Mitglieder beziehen, berücksichtigt 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.

Ausgaben- und Vergütungserklärungen enthalten ein Spektrum an personenbezogenen Daten gemäß der Definition in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001. Daher muss das Parlament in den meisten solchen Fällen den Zugang zu dem Dokument auf der Grundlage des Schutzes der Privatsphäre und Integrität von Einzelpersonen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001⁶ verweigern.

Das Vorgehen des Parlaments in Bezug auf den Zugang zu solchen 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.

B) Anträge auf Dokumente im Zusammenhang mit Ausschreibungs- und Auftragsvergabeverfahren

Eine weitere Tendenz, die in diesem Bericht einen eigenen Abschnitt verdient, ist das Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu Akten von Auftragsvergabeverfahren. Bieter und manchmal auch Forscher oder Journalisten reichen gemäß der Verordnung (EG)

⁶ 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).

Nr. 1049/2001 Anträge auf Zugang zu Vergabeverfahren ein. Diese Art von Anträgen hat im Laufe der Zeit eine Reihe von Problemen bereitet, von denen einige 2017 wenigstens teilweise gelöst wurden.

Zu hohe Zahl von Dokumenten

Im Gegensatz zu einigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften umfasst die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 keinerlei Bestimmungen zu missbräuchlichen oder eindeutig unbegründeten Anträgen. Dennoch beantragen manche Antragsteller den Zugang zu sehr langen Dokumenten oder sehr umfangreichen Dossiers, und komplexe Anträge können die Verwaltung des Organs erheblich belasten. Ihre Bearbeitung erfordert häufig eingehende Nachforschungen, detaillierte Analysen und die Einbeziehung mehrerer Dienststellen im Parlament.

In solchen Situationen hat das Parlament die Option, die vorgeschriebene Frist für eine Antwort gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 um weitere 15 Arbeitstage zu verlängern und mit dem Antragsteller informell zu beraten, um eine angemessene Lösung zu finden. Diese Möglichkeiten haben sich in der Praxis jedoch nicht immer als ausreichend oder angemessen erwiesen. In Ermangelung einer Einigung zwischen dem Antragsteller und dem Parlament, den Umfang des Antrags auf eine bearbeitbare Menge an Dokumenten zu beschränken, gab es bis vor Kurzem keine gerichtlich geprüfte Methode, die erhebliche Verwaltungsbelastung, die diese Anträge mit sich brachten, wirklich zu bewältigen.

Der Gerichtshof hatte darauf hingewiesen, dass in Fällen, in denen der Umfang der Dokumente oder der Passagen, die zensiert werden müssen, zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand führen würde, die Organe das Interesse des Zugangs der Öffentlichkeit mit dem sich aus dem Antrag ergebenden Arbeitsaufwand nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abwägen können. Diese Möglichkeit und die Voraussetzungen, unter denen darauf zurückgegriffen werden kann, sind nun durch das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache T-136/15, *Evropäiki Dynamiki/Parlament*, anerkannt und festgelegt. Diese Rechtssache betraf einen Antrag auf Zugang zu sämtlichen verfügbaren Informationen in Bezug auf sämtliche Aufforderungen zur Angebotsabgabe, die vom Parlament für alle spezifischen Lose im Zusammenhang mit einem IT-Rahmenvertrag bekannt gegeben worden waren.

Die Richter bekräftigten, wenn es keine Alternative zu einer Einzelprüfung der angeforderten Dokumente gebe, wenn eine solche Prüfung einen unververtretbaren Arbeitsaufwand nach sich ziehe und wenn das Organ sich vergeblich bemüht habe, eine Einigung herbeizuführen, um den Umfang des Antrags zu begrenzen, könne das Organ den Zugang zu den Dokumenten aufgrund unververtretbarer Arbeitsbelastung rechtsgültig verweigern.

Der Sonderfall von Dokumenten, die sich auf die Gründung europäischer politischer Parteien beziehen

Parteien und Stiftungen, die für ihre Arbeit während eines Haushaltsjahrs eine Finanzierung aus dem Haushalt der Europäischen Union erhalten wollen, können als Antwort auf eine

jährliche Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen vor dem Beginn jedes Haushaltsjahrs eine Finanzhilfe beantragen.

Das Finanzierungsverfahren wurde ursprünglich gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 geschaffen, und entsprechende Vorschriften sorgten für unmittelbare Öffentlichkeit bestimmter Informationen. Damit einhergehend gingen beim Parlament viele Anträge auf öffentlichen Zugang gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zu Dokumenten oder Informationen über die Verwaltung des Finanzierungsprozesses ein, deren Verbreitung nicht ausdrücklich vorgesehen war. In mehreren davon ging es darum, Zugang zu den Akten der Anträge der politischen Parteien auf Gewährung einer Finanzhilfe zu erlangen. Aufgrund der in den Anträgen auf Gewährung einer Finanzhilfe enthaltenen Einzelinformationen und deren hoher Sensibilität würde das Parlament bei Anfragen nach einer Offenlegung eines Antrags gemäß Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zumeist zu dem Schluss kommen, dass diese Offenlegung die wesentlichen Ziele und Tätigkeiten der jeweiligen Organisation beeinträchtigen würde. Angesichts dessen musste 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.

Seit die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 in Kraft getreten ist und mit Wirkung ab dem Haushaltsjahr 2018 an die Stelle der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 getreten ist, haben sich die Dinge geändert. Mit der neuen Verordnung wurde nicht nur die Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen (Behörde) gegründet, eine unabhängige Stelle, die Eintragung europäischer politischer Parteien und Stiftungen verwaltet, sondern auch die automatische Veröffentlichung von Informationen und Dokumenten, die sich auf diese politischen Parteien und Stiftungen beziehen, unmittelbar durch die Behörde vorgesehen. Infolgedessen erwartet das Parlament, dass die Zahl der Anträge auf Zugang zu Dokumenten über politische Parteien und Stiftungen erheblich zurückgeht.

C) Anhörung Dritter

Wenn das Parlament gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ersucht wird, die potenzielle Veröffentlichung eines in seinem Besitz befindlichen, aber von einem Dritten stammenden Dokuments zu bewerten, kann es sein, dass das Parlament den Urheber dazu anhören muss, wie er zur öffentlichen Verbreitung des Dokuments steht. Gewöhnlich ist der Verfasser eines Dokuments eher als sein Inhaber in der Lage zu beurteilen, ob es tatsächlich verbreitet werden kann.

Interinstitutionelle Konsultationen

Ist der Dritte die Kommission oder der Rat, so hört das Parlament den Dritten gemäß einer entsprechenden Absichtserklärung, die die drei Organe 2002 vereinbarten. Umgekehrt wird gemäß derselben Absichtserklärung das Parlament von der Kommission oder vom Rat gehört, wenn sie ersucht worden sind, ein vom Parlament stammendes Dokument zu verbreiten.

Die drei Organe verpflichteten sich im Rahmen der Vereinbarung, solche Vorabanhörungen innerhalb eines Zeitrahmens abzuschließen, der es ihnen ermöglicht, die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten innerhalb der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Fristen abzuschließen. Durch diesen Ablauf ist das Organ, das den Antrag bearbeitet, in der Lage, ein besseres Verständnis der angeforderten Dokumente und der auf dem Spiel stehenden Interessen zu erlangen, bevor es eine Entscheidung trifft. 2017 war das Parlament an zehn Anhörungen gemäß der Absichtserklärung beteiligt.

Anhörung sonstiger Dritter

Wenn das Parlament gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ersucht wird, die mögliche Veröffentlichung eines in seinem Besitz befindlichen, aber von einem anderen Dritten als dem Rat oder der Kommission stammenden Dokuments zu bewerten, ist das Parlament verpflichtet, die Dritten zu der Freigabe der Dokumente zu hören, sofern nicht eindeutig feststeht, ob die Dokumente verbreitet werden sollen oder nicht. Da diese Dritten sich nicht ausdrücklich verpflichtet haben, die Anhörungen innerhalb einer bestimmten Frist zu beantworten, erschwerte dies die Bearbeitung der betreffenden Anträge.

Im Juli, als der Gerichtshof in seiner Entscheidung zu der Rechtssache C-213/15 P den Standpunkt bestätigte, demzufolge Schriftsätze in Gerichtsverfahren für die Zwecke der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 als sonstige Dokumente zu betrachten seien, gingen beim Parlament Anträge auf Zugang zu allen Eingaben in Bezug auf einige wenige Verfahren, an denen das Parlament beteiligt gewesen war, ein. Das veranlasste das Parlament, in mehreren Runden alle Betroffenen zu hören, deren Eingaben sich im Besitz des Parlaments befanden, darunter auch diejenigen mehrerer Mitgliedstaaten. Das Parlament gab letztlich die angeforderten Dokumente frei, da ihre Verfasser bestätigten, dass sie verbreitet werden könnten. Allerdings stellte das Parlament auf der Grundlage der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen vom Recht auf Zugang und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung fest, dass die beantragten Eingaben nicht verbreitet werden durften.

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, sind unabhängig vom Ausgang des betreffenden Verfahrens häufig eine Gelegenheit für die Verwaltung, ihre Praxis in Fragen des Zugangs zu Dokumenten genauer abzustimmen. In diesem Kapitel wird über die Beschwerden, die 2017 bei der Bürgerbeauftragten eingereicht wurden, und über laufende Gerichtsverfahren berichtet.

A. Neue Beschwerden

– Beschwerde 611/2017 und Beschwerde 895/2017

Ein Journalist, dessen Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die insbesondere personenbezogene Daten von Bediensteten enthielten, abgelehnt worden waren, reichte im Herbst 2017 zwei Beschwerden bei der Bürgerbeauftragten ein. Die beiden Beschwerden sind einander sehr ähnlich. Die erste betrifft die Entscheidungen des Parlaments, die Fristen für die Bearbeitung der Anträge des Antragstellers zu verlängern, und die Tatsache, dass das Parlament den Zugang zu bestimmten Dokumenten verweigert hatte. In der zweiten führte der Antragsteller erneut an, das Parlament habe die Frist zur Beantwortung zu Unrecht verlängert, es verweigere zu Unrecht den Zugang zu einem bestimmten Dokument, und das Parlament trage manche Dokumente in einer Weise ein, die mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nicht vereinbar sei.

Die Dienste der Bürgerbeauftragten prüften die betreffenden Dokumente im Sommer 2017. Zurzeit wartet das Parlament auf die Schlussfolgerungen der Bürgerbeauftragten.

– Beschwerde 1956/2017

Im November reichte ein Antragsteller bei der Bürgerbeauftragten eine Beschwerde in Bezug auf einen Antrag auf öffentlichen Zugang zu Dokumenten ein, die personenbezogene Daten von Mitgliedern des Europäischen Parlaments und von nationalen Parlamenten enthielten. Die Untersuchung ist inzwischen geschlossen worden, ohne dass weitere Folgemaßnahmen notwendig wären.

B. Gerichtliche Überprüfung

B.1) Neue Fälle

Die Beschlüsse des Parlaments über den Zugang zu Dokumenten werden selten angefochten. In diesem Jahr wurde beim Gerichtshof eine einzige Nichtigkeitsklage eingereicht.

Im Juli erhob ein Professor für EU-Recht eine Klage auf Nichtigkeit eines Beschlusses des

Parlaments vom 3. April 2017, mit der das Organ den Zugang der Öffentlichkeit zu einem Beschluss des Parlaments vom 8. Juli 2015 mit der Begründung verweigerte, letzterer Beschluss werde beim Gerichtshof angefochten und seine Verbreitung würde den Schutz von Gerichtsverfahren unterlaufen (Rechtssache T-421/17, Leino-Sandberg/Parliament).

B.2) Urteile des Gerichtshofs

Zu Jahresbeginn gab es drei anhängige Rechtssachen, die den Zugang zu Dokumenten und das Europäische Parlament betrafen: Rechtssache T-136/15, Evropäiki Dynamiki/Parlament (Vergabeverfahren), Rechtssache T-540/15, De Capitani/Parlament (Trilogdokumente), und Rechtssachen T-639/15 bis T-666/15, Journalisten/Parlament (Vergütungen und Kostenerstattung der Mitglieder). Der Gerichtshof hielt in jeder dieser drei Rechtssachen im Laufe des Jahres eine mündliche Verhandlung ab und hat seitdem in der Rechtssache T-136/15, Evropäiki Dynamiki/Parlament, und in der Rechtssache T-540/15, De Capitani/Parliament, eine Entscheidung verkündet.

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

In dieser Rechtssache beantragte die Klägerin beim Parlament den Zugang zu allen verfügbaren Informationen im Zusammenhang mit allen Aufforderungen zur Angebotsabgabe für eine Reihe von Ausschreibungsverfahren. Das Parlament teilte der Klägerin mit, in Anbetracht der sehr großen Zahl der einzeln zu prüfenden Dokumente könne es die in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgeschriebenen Fristen für den Zugang zu Dokumenten nicht einhalten, und schlug der Klägerin vor, eine „angemessene Lösung“ im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 dieser Verordnung anzustreben. Die Klägerin beantwortete den Vorschlag ablehnend. Vor diesem Hintergrund verweigerte das Parlament den Zugang zu allen angeforderten Dokumenten mit der Begründung, der mit ihrer Bewertung verbundene Arbeitsaufwand sei zu hoch.

Der Gerichtshof bestätigte den Standpunkt des Parlaments, dass ein Organ den Zugang zu Dokumenten mit der Begründung eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands verweigern kann. Ein Organ könne in der Tat den Zugang zu Dokumenten mit der Begründung eines unangemessenen Arbeitsaufwands verweigern, sofern 1) der Arbeitsaufwand, den die Einzelprüfung der angeforderten Dokumente darstellt, unangemessen ist, 2) das Organ sich mit dem Antragsteller beraten hat, um eine angemessene Lösung anzustreben und 3) das Organ alle sonstigen denkbaren Alternativen zu einer Einzelprüfung gründlich untersucht hat.

Diese Erkenntnis ist beachtenswert für Fälle, deren Bearbeitung innerhalb der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Fristen schwerfallen würde.

2) Rechtssache T-540/15 – De Capitani/Parlament (Trilogdokumente)

In dieser Rechtssache beantragte der Kläger die Nichtigerklärung des Beschlusses des Parlaments vom 8. Juli 2015, 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.

Der Gerichtshof hielt im September 2017 eine mündliche Verhandlung ab und verkündete am 22. März 2018 sein Urteil.

Die Richter vertraten die Auffassung, das Parlament habe nicht nachgewiesen, dass die vollständige öffentliche Freigabe der angeforderten mehrspaltigen Tabellen vor Abschluss des Legislativverfahrens den legislativen Entscheidungsprozess ernsthaft beeinträchtigt hätte. Folglich erklärten sie den Beschluss des Parlament wegen fehlender Begründung für nichtig.

3) Rechtssachen T-639/15 bis T-666/15 Psara u. a./Parlament (Vergütungen und Kostenerstattung der Mitglieder)

Im November 2015 wurden beim Gericht von einer Reihe von Journalisten 29 Klagen eingereicht, nachdem das Parlament beschlossen hatte, der Öffentlichkeit keinen Zugang zu den Belegen im Zusammenhang mit der gesamten Kostenerstattung und allen Vergütungen der Mitglieder zu gewähren, da die Privatsphäre und die Integrität von Einzelpersonen geschützt werden müsse.

Die Zahl der angeforderten Dokumente lag bei Hunderttausenden.

Nach der Weigerung des Parlaments, den Anträgen stattzugeben, konkret mit der Begründung des Schutzes der Privatsphäre natürlicher Personen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und auch der Unmöglichkeit, die bloße Zahl der angeforderten Dokumente zu prüfen, die nicht auf eine bearbeitbare Menge verringert wurde, beantragten die Kläger beim Gericht die Nichtigkeit der Weigerung. Die mündliche Verhandlung fand im Oktober 2017 statt. Mit dem Urteil wird 2018 gerechnet.

Schlussbemerkungen

Mit den Zuständigkeiten des Parlaments ist im Laufe der Jahre seit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 auch das Interesse der Öffentlichkeit am Parlament gewachsen. Die Menschen sind sich inzwischen zunehmend der Tatsache bewusst und auch besser darüber unterrichtet, dass das Parlament fast alles legislative Material, das innerhalb seiner Mauern erstellt wird, automatisch und unmittelbar veröffentlicht. Damit korrelierend ist die Zahl unangebrachter Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die in Wirklichkeit bereits öffentlich zugänglich sind, zurückgegangen, und die Anträge sind zunehmend fachspezifisch geworden. Viele Antragsteller, Journalisten oder Forscher beantragen Zugang zu internen Berichten und Informationen über die Verwaltungsaufgaben des Hauses. Diese Fokussierung wird vermutlich anhalten und mit der anstehenden Europawahl 2019 sogar noch zunehmen.

Gleichzeitig deuten der Anteil an Nichtigkeitsklagen gegen die Beschlüsse des Parlaments und die jüngste Entscheidung des Gerichtshofs zu seinen Gunsten in der Rechtssache T-136/15 darauf hin, dass das Parlament zwischen dem Recht auf Zugang zu Dokumenten und den Ausnahmen von diesem Recht im Allgemeinen den richtigen Mittelweg findet.