



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 – 2014

Plenarsitzungsdokument

A7-0148/2014

27.2.2014

BERICHT

über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (Artikel 104 Absatz 7) für
die Jahre 2011-2013
(2013/2155(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatlerin: Sophia in 't Veld

PR_INI

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG.....	16
ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS	17

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (Artikel 104 Absatz 7) für die Jahre 2011-2013 (2013/2155(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf Artikel 1, 10 und 16 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Artikel 15 und 298 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV),
- unter Hinweis auf Artikel 11 EUV und die Verpflichtung der Organe, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu führen,
- unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere Artikel 41 (Recht auf eine gute Verwaltung) und 42 (Recht auf Zugang zu Dokumenten),
- unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission¹,
- unter Hinweis auf die Verordnung des Rates (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft²,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 14. September 2011 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten für die Jahre 2009-2010³,
- in Kenntnis der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Gerichts der Europäischen Union über den Zugang zu Dokumenten, insbesondere der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) in den Rechtssachen *Access Info Europe* (C-280/11 P), *Donau Chemie* (C-536/11), *IFAW / Kommission* (C-135/11)⁴, *My Travel* (C-506/08 P), *Turco* (verbundene Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P), sowie der Urteile des Gerichts der Europäischen Union in den Rechtssachen *In 't Veld / Rat* (T-529/09), *Deutschland / Kommission* (T-59/09), *EnBW / Kommission* (T-344/08), *Sviluppo Globale* (T-6/10), *Internationaler Hilfsfonds* (T-300/10), *European Dynamics* (T-167/10), *Jordana* (T-161/04) und *CDC* (T-437/08),
- in Kenntnis des Vorschlags der Kommission vom 30. April 2008 für eine Verordnung des

¹ ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

² ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1.

³ ABl. C 51 E vom 22.2.2013, S. 72.

⁴ Siehe *IFAW / Kommission* (C-135/11 P). Dort heißt es unter Randnummer 75: „[...] das Gericht [war] mangels eigener Einsichtnahme in dieses Schreiben nicht in der Lage, konkret zu beurteilen, ob der Zugang zu diesem Dokument wirksam auf der Grundlage der Ausnahmen [...] verweigert werden konnte“.

Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (COM(2008)0229),

- unter Hinweis auf den Vorschlag der Kommission vom 20. März 2011 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (COM(2011)0137),
 - in Kenntnis des Übereinkommens des Europarates von 2008 über den Zugang zu amtlichen Dokumenten,
 - unter Hinweis auf die Jahresberichte für 2011 und 2012 des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments über den Zugang zu Dokumenten gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001,
 - unter Hinweis auf die Rahmenvereinbarung von 2010 über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission,
 - unter Hinweis auf die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat vom 20. November 2002 über den Zugang des Europäischen Parlaments zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik,
 - unter Hinweis auf seine Entschlüsse vom 14. September 2011 zu dem Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission¹, vom 15. Juli 2013 zu dem Jahresbericht 2012 über die Tätigkeit des Europäischen Bürgerbeauftragten² und vom 17. Dezember 2009 zu der notwendigen Überarbeitung des Rechtsrahmens für den Zugang zu Dokumenten nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (Verordnung (EG) Nr. 1049/2001)³,
 - in Kenntnis des Jahresberichts des Europäischen Bürgerbeauftragten für das Jahr 2012,
 - gestützt auf Artikel 48 und Artikel 104 Absatz 7 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A7-0148/2014),
- A. in der Erwägung, dass der Vertrag von Lissabon seit nunmehr vier Jahren in Kraft ist; in der Erwägung, dass in Artikel 15 AEUV ein verfassungsmäßiger Rahmen für die Transparenz der EU-Organe festgelegt ist und für jeden Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat das Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union niedergelegt ist; in der Erwägung, dass dieses Recht gemäß den allgemeinen Grundsätzen und Einschränkungen auszuüben ist, die vom Parlament und vom Rat durch Verordnungen festgelegt werden;

¹ ABl. C 51E vom 22.2.2013, S. 72.

² P7_TA-PROV(2013)0369.

³ ABl. C 286E vom 22.10.2010, S. 12.

- B. in der Erwägung, dass in Artikel 298 AEUV eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung vorgesehen ist;
- C. in der Erwägung, dass als allgemeine Regel gilt, dass der Zugang zu legislativen Dokumenten uneingeschränkt eingeräumt werden sollte und Ausnahmen im Hinblick auf nicht-legislative Dokumente zu begrenzen sind;
- D. in der Erwägung, dass Transparenz von wesentlicher Bedeutung für eine demokratische Europäische Union der Bürger ist, in der diese umfassend am demokratischen Prozess mitwirken und eine öffentliche Kontrolle ausüben können; in der Erwägung, dass eine transparente Verwaltung den Interessen der Bürger, der Bekämpfung der Korruption sowie der Legitimierung des politischen Systems und der Gesetzgebung der Union zugutekommt;
- E. in der Erwägung, dass ein weitgehender Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ein wichtiges Element einer lebendigen Demokratie ist;
- F. in der Erwägung, dass in einer gesunden Demokratie die Bürger nicht auf Informanten angewiesen sein sollten, damit Transparenz hinsichtlich der Zuständigkeiten und Aktivitäten ihrer Regierungen gewährleistet ist;
- G. in der Erwägung, dass die Bürger ein Recht darauf haben, über den Beschlussfassungsprozess ebenso im Bild zu sein wie über die Tätigkeiten ihrer Vertreter, diese zur Rechenschaft zu ziehen und über die Zuweisung und Verwendung öffentlicher Gelder Bescheid zu wissen;
- H. in der Erwägung, dass die EU-Rechtsvorschriften über den Zugang zu Dokumenten durch die Verwaltung der Union nach wie vor nicht ordnungsgemäß umgesetzt werden; in der Erwägung, dass die Ausnahmen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 von der Verwaltung eher routinemäßig als im Ausnahmefall angewandt werden;
- I. in der Erwägung, dass nach einschlägiger Rechtsprechung, wenn „[ein] Organ [beschließt], den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, dessen Übermittlung bei ihm beantragt wurde, [...] es grundsätzlich erläutern [muss], inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine von ihm geltend gemachte Ausnahme nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte“ (siehe *In 't Veld / Rat*)¹;
- J. in der Erwägung, dass „eine konkrete und vorhersehbare Beeinträchtigung des in Rede stehenden Interesses [...] auch nicht durch die bloße Befürchtung dargetan werden [kann], den Bürgern unterschiedliche Standpunkte der Organe zur Rechtsgrundlage für die internationale Tätigkeit der Union zur Kenntnis zu bringen, und auf diese Weise Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Tätigkeit herbeizuführen“ (siehe *In 't Veld / Rat*)²;
- K. in der Erwägung, dass es bei sechs von zehn „herausgehobenen Untersuchungen“ des Europäischen Bürgerbeauftragten im Jahr 2012 um Transparenz ging;

¹ *In 't Veld / Rat* (T-529/09), Randnummer 19.

² *In 't Veld / Rat* (T-529/09), Randnummer 75.

- L. in der Erwägung, dass laut Statistik über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ein Rückgang der Anzahl der Erstanträge bei allen drei Organen zu verzeichnen ist;
- M. in der Erwägung, dass die Anzahl der beim Parlament angeforderten spezifizierten Dokumente zurückgegangen ist (von 1 666 im Jahr 2011 auf 777 im Jahr 2012); in der Erwägung, dass jedoch der Anteil der Anforderungen von unspezifizierten Dokumenten – beispielsweise „alle Dokumente mit Bezug zu ...“ – beim Parlament zugenommen hat (von 35,5 % im Jahr 2011 auf 53,5 % im Jahr 2012); in der Erwägung, dass die Anzahl der angeforderten Dokumente des Rates zurückgegangen ist (von 9 641 im Jahr 2011 auf 6 166 im Jahr 2012)¹;
- N. in der Erwägung, dass aus den Angaben in den Jahresberichten 2012 hervorgeht, dass sowohl die Kommission (von 12 % im Jahr 2011 auf 17 % im Jahr 2012) als auch der Rat (von 12 % im Jahr 2011 auf 21 % im Jahr 2012) in zunehmendem Maße den Zugang zu Dokumenten vollständig verweigert haben, während beim Parlament die Zahlen zur vollständigen Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten stabil geblieben sind (5 % sowohl im Jahr 2011 als auch im Jahr 2012);
- O. in der Erwägung, dass bei der Kommission ein deutlicher Anstieg von Zweitträgen zu verzeichnen ist (von 165 im Jahr 2011 auf 229 im Jahr 2012), wodurch sich ein leichter Anstieg der vollständig revidierten Entscheidungen, ein Rückgang der teilweise revidierten Entscheidungen und ein Anstieg der bestätigten Entscheidungen ergeben hat, wohingegen sowohl beim Parlament als auch beim Rat die Zahlen hinsichtlich der Zweitträge relativ stabil sind (Rat: von 27 im Jahr 2011 auf 23 im Jahr 2012; Parlament: von 4 im Jahr 2011 auf 6 im Jahr 2012);
- P. in der Erwägung, dass sich aus einer Reihe von Anträgen Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten ergeben haben (Kommission: von 10 im Jahr 2011 auf 20 im Jahr 2012; Rat: von 2 im Jahr 2011 auf 4 im Jahr 2012; Parlament: sowohl im Jahr 2011 als auch im Jahr 2012 je 1);
- Q. in der Erwägung, dass der Europäische Bürgerbeauftragte eine Reihe von Beschwerdeverfahren in den Jahren 2011 und 2012 mit kritischen Bemerkungen oder mit Anregungen für weitere Maßnahmen abgeschlossen hat (Kommission: von 10 von 18 im Jahr 2011 auf 8 von 10 im Jahr 2012; Rat: keine Informationen; Parlament: von 0 von 0 im Jahr 2011 auf 1 von 1 im Jahr 2012);
- R. in der Erwägung, dass eine Reihe von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten zur Einreichung einer Klage beim Gericht (EuG) oder zu einer Berufung beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) geführt haben (Kommission: von 15 Rechtssachen und 3 Berufungsverfahren im Jahr 2011 auf 14 Rechtssachen und 1 Berufungsverfahren im Jahr 2012; Rat: von 1 Rechtssache und 2 Berufungsverfahren im Jahr 2011 auf

¹ In der Berichterstattung der Kommission sind keine Angaben zur Spezifizierung der angeforderten Dokumente enthalten. Die Anzahl der Erstanträge auf Zugang zu Dokumenten der Kommission betrug 6 447 im Jahr 2011 und 6 014 im Jahr 2012.

- 1 Berufungsverfahren im Jahr 2012¹; Parlament: keine, weder im Jahr 2011 noch 2012);
- S. in der Erwägung, dass das Gericht ganz überwiegend zugunsten von mehr Transparenz geurteilt hat, oder aber in einer Reihe von Fällen eine Klarstellung zur Verordnung (EG) 1049/2001 geliefert hat (Kommission: 5 von 6 im Jahr 2011² und 5 von 5 im Jahr 2012³; Rat: 1 von 1 im Jahr 2011 (*Access Info Europe*, T-233/09) und 1 von 4 im Jahr 2012 (*In 't Veld*, T-529/09); Parlament: 1 von 2 im Jahr 2011⁴(*Toland*, T-471/08) und 1 von 1 im Jahr 2012 (*Kathleen Egan und Margaret Hackett*, T-190/10))
- T. in der Erwägung, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in den folgenden Fällen ganz überwiegend zugunsten von mehr Transparenz geurteilt hat – Kommission: 1 von 1 im Jahr 2011 (*My Travel*, C-506/08) und 1 von 3 im Jahr 2012 (*IFAW*, C-135/11 P)⁵; Rat und Parlament: keine Urteile, weder im Jahr 2011 noch 2012;
- U. in der Erwägung, dass die Jahresberichte der Kommission, des Rates und des Parlaments keine vergleichbaren statistischen Angaben liefern; in der Erwägung, dass die drei Organe bei der Darlegung der statistischen Angaben unterschiedliche Vollständigkeitsmaßstäbe zugrunde legen;
- V. in der Erwägung, dass die seitens der Kommission und des Rates bei Erstanträgen am häufigsten in Anspruch genommene Ausnahme mit dem „Schutz des Entscheidungsprozesses“ begründet wird (Kommission: 17 % im Jahr 2011 und 20 % im Jahr 2012; Rat: sowohl im Jahr 2011 als auch im Jahr 2012 je 41%); in der Erwägung, dass „der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf [...] die internationalen Beziehungen“ seitens des Rates am zweithäufigsten als Begründung angeführt wurde; in der Erwägung, dass im Falle des Parlaments die am häufigsten angeführte Ausnahme der „Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen“ war;
- W. in der Erwägung, dass die Organe es verabsäumt haben, die Artikel 15 Absatz 2 und 15 Absatz 3 Unterabsatz 5 AEUV umzusetzen, in denen die Pflicht des Europäischen Parlaments und des Rates zur öffentlichen Sitzung bei der Erörterung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts sowie zur Veröffentlichung der Dokumente im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren gemäß den Bestimmungen von Artikel 15 Absatz 3 Unterabsatz 2 niedergelegt ist;
- X. in der Erwägung, dass in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 eine Ausnahme von der Transparenz vorgesehen ist, „wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es

¹ *Rat / In 't Veld* (Intervention des Europäischen Parlaments zur Unterstützung von *In 't Veld*).

² Rechtssachen *Batchelor* (T-362/08), *IFAW II* (T-250/08), *Navigazione Libera del Golfo* (T-109/05 und T-444/05), *Jordana* (T-161/04), *CDC* (T-437/08) und *LPN* (T-29/08).

³ *Deutschland / Kommission* (T-59/09), *EnBW / Kommission* (T-344/08), *Sviluppo Globale* (T-6/10), *Internationaler Hilfsfonds* (T-300/10), *European Dynamics* (T-167/10).

⁴ Die andere Rechtssache ist *Dennekamp* (T-82/08), in der das Gericht die mit dem Schutz personenbezogener Daten begründete Entscheidung des Parlaments bestätigt hat.

⁵ Siehe die Rechtssache *IFAW* in Bezug auf Dokumente, die aus einem Mitgliedstaat stammen und die Pflicht des Gerichts, die betreffenden Dokumente zu beurteilen; und zwei weitere Fälle im Zusammenhang mit Fusionskontrollverfahren, *Agrofert* (C-477/10 P) und *Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P). Auf diese drei Urteile wird im Jahresbericht der Kommission nicht eingegangen.

besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung“; in der Erwägung, dass diese Bestimmung aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon stammt und mit Artikel 15 AEUV in Einklang gebracht werden muss;

- Y. in der Erwägung, dass das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache *Access Info Europe*¹ bestätigt hat, dass die Veröffentlichung der Namen von Mitgliedstaaten und ihrer Vorschläge dem Entscheidungsprozess nicht abträglich ist; in der Erwägung, dass das Gericht in seiner früheren Entscheidung in dieser Rechtssache befunden hat, dass „die Ausübung der demokratischen Rechte durch die Bürger [...] nämlich die Möglichkeit voraus[setzt], den Entscheidungsprozess [...] im Einzelnen zu verfolgen“;
- Z. in der Erwägung, dass internationale Übereinkommen Auswirkungen auf die EU-Rechtsvorschriften haben; in der Erwägung, dass damit verbundene Dokumente grundsätzlich öffentlich sein sollten, unbeschadet berechtigter Ausnahmen; in der Erwägung, dass die Ausnahmebegründung „Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen“ nur unter den in Randnummer 19 der Rechtssache *In 't Veld / Council (T-529/09)* niedergelegten Bedingungen angewendet werden darf;
- AA. in der Erwägung, dass Triloge zwischen Kommission, Parlament und Rat maßgeblich für die Ausarbeitung der EU-Gesetzgebung sind; in der Erwägung, dass diese Triloge nicht öffentlich sind und dass Dokumente zu informellen Trilogen, einschließlich Tagesordnungen und Kurzberichten, standardmäßig weder der Öffentlichkeit noch dem Parlament zur Verfügung gestellt werden, was gegen Artikel 15 AEUV verstößt;
- AB. in der Erwägung, dass Dokumente, die von der Ratspräsidentschaft im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit in dieser Funktion erstellt werden oder in ihrem Besitz sind, gemäß den Transparenzregeln der EU zugänglich sein sollten;
- AC. in der Erwägung, dass die Verhandlungen zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 festgefahren sind; in der Erwägung, dass das neue Instrument für deutlich mehr Transparenz sorgen muss als der Status quo;
- AD. in der Erwägung, dass Anträge auf Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit im Parlament grundsätzlich gemäß den Bestimmungen der Verordnung (EG) 1049/2001 geprüft werden sollten; in der Erwägung, dass diese Anträge vom Parlament von Fall zu Fall bewertet werden sollten und ihnen nicht automatisch stattgegeben werden sollte;
- AE. in der Erwägung, dass die Einstufung von Dokumenten in bestimmte Vertraulichkeits- oder Geheimhaltungsklassen im Sinne der Rahmenvereinbarung von 2010 über die Beziehungen zwischen Parlament und Kommission bzw. als „sensible Dokumente“ im Sinne von Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 auf der Grundlage sorgfältiger und genau festgelegter Erwägungen erfolgen sollte; in der Erwägung, dass die allzu häufig geübte Einstufung in Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsklassen zu einer unnötigen und unverhältnismäßigen Geheimhaltung von Dokumenten und zu Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit ohne ausreichende Begründung führt;

¹ *Rat / Access Info Europe*, Rechtssache C-280/11 P.

AF. in der Erwägung, dass Transparenz nach wie die Regel ist, auch im Zusammenhang mit einem Kronzeugenprogramm zur Kartellbekämpfung; in der Erwägung, dass ein automatisches Veröffentlichungsverbot einen Verstoß gegen die Transparenzregel darstellt, wie sie in den Verträgen niedergelegt ist; in der Erwägung, dass Geheimhaltung als Ausnahme gilt und für jeden Einzelfall durch nationale Richter im Hinblick auf etwaige Entschädigungsklagen geprüft werden muss;

AG. in der Erwägung, dass empfohlen wird, EU-Leitlinien als hilfreiches Instrumentarium für Richter zu erstellen; in der Erwägung, dass in derartigen Leitlinien zwischen Unternehmensdokumenten und Kartellverfahrensakten im Besitz der Kommission unterschieden werden muss;

Recht auf Zugang zu Dokumenten

1. erinnert daran, dass allgemein Transparenz zu herrschen hat und dass im Vertrag von Lissabon der Zugang zu Dokumenten als Grundrecht niedergelegt worden ist;
2. weist darauf hin, dass der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten so umfassend wie möglich gestaltet werden muss, damit die Bürger und die Zivilgesellschaft zu allen Aspekten der Tätigkeit der EU effektiv Stellung nehmen können;
3. weist darauf hin, dass Transparenz das Vertrauen der Öffentlichkeit in die europäischen Organe stärkt, da die Bürger sich so auf dem Laufenden halten, am Beschlussfassungsprozess der Union teilhaben und zu einer demokratischeren EU beitragen können;
4. erinnert daran, dass für alle Entscheidungen zur Ablehnung des Zugangs zu Dokumenten klar und genau definierte Ausnahmeregelungen angegeben werden müssen, die nachvollziehbar erklärt und gut begründet sind, damit der Bürger die Ablehnung versteht und die ihm offen stehenden Rechtsmittel wirksam einlegen kann;
5. betont, dass – wie im Urteil in der Rechtssache *Bavarian Lager* deutlich wurde – ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Transparenz und Datenschutz hergestellt werden muss, und weist darauf hin, dass Datenschutz nicht „missbraucht“ werden sollte, insbesondere nicht, um Interessenkonflikte und unzulässige Einflussnahme im Rahmen der Verwaltung und Beschlussfassung der EU zu verbergen; weist darauf hin, dass sich das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Bavarian Lager* auf den derzeitigen Wortlaut der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 stützt und eine Änderung des Texts zulässt, was insbesondere nach der eindeutigen Verankerung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten in den Verträgen und in der Charta der Grundrechte notwendig und dringend erforderlich ist;
6. fordert die Organe, Einrichtungen und Agenturen auf, die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 strikt einzuhalten und dabei die einschlägige Rechtsprechung umfassend zu berücksichtigen sowie die bestehenden internen Vorschriften – insbesondere die Fristen für die Beantwortung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten – im Sinne und Geiste der Verordnung zu harmonisieren, was aber nicht zu einer Verlängerung dieser Fristen führen darf; fordert den Rat auf, Sitzungsprotokolle der Arbeitsgruppen des Rates und angesichts der Rechtssache *Access Info Europe* auch die Namen der Mitgliedstaaten und

ihre Vorschläge zu veröffentlichen;

7. fordert die Organe, Einrichtungen und Agenturen auf, bei der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 stets die Möglichkeiten für eine teilweise Veröffentlichung eines Dokuments, einer Tabelle, einer Grafik eines Absatzes oder einer Wendung zu prüfen;
8. fordert die Organe, Einrichtungen, Büros und Agenturen der EU auf, aus eigenem Antrieb weiter auf Transparenz zu setzen und auf ihren Websites so viele Dokumentenarten wie möglich zu veröffentlichen, unter anderem auch interne Verwaltungsdokumente, und diese Dokumente in ihre öffentlichen Register aufzunehmen; ist der Auffassung, dass unter anderem mit diesem Ansatz wirksam Transparenz gewährleistet und sinnlosen Rechtsstreitigkeiten vorgebeugt werden kann, die sowohl den Organen als auch den Bürgern unnötige Kosten und überflüssigen Aufwand verursachen könnten;
9. fordert die Organe, Einrichtungen und Agenturen auf, Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vollständig umzusetzen und öffentliche Dokumentenregister mit übersichtlichen und leicht zugänglichen Strukturen, guten Suchfunktionen, regelmäßig aktualisierten Informationen über neu erstellte und registrierte Dokumente, Bezügen zu nicht veröffentlichten Dokumenten und einer Benutzerführung für öffentliche Nutzer zu den in einem Register hinterlegten Dokumentarten einzurichten;
10. fordert die Organe, Einrichtungen und Agenturen auf, alle offengelegten Dokumente, die zuvor nicht öffentlich bereitgestellt waren, systematisch und unverzüglich im Wege eines öffentlichen Zugangs zu Anträgen auf Dokumenteneinsicht in ihren Dokumentenregistern zu veröffentlichen;
11. fordert die Verwaltungen auf, nach einem Erstantrag umfassende Angaben zu sämtlichen Dokumenten zu liefern, die unter den betreffenden Antrag auf Zugang zu Dokumenten gemäß Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 fallen;
12. betont, dass die Einschaltung des Europäischen Bürgerbeauftragten immer dann eine gute Option darstellt, wenn die betreffende Verwaltung die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument bekräftigt hat; weist jedoch darauf hin, dass es keine Mittel zur Durchsetzung der Beschlüsse des Europäischen Bürgerbeauftragten gibt;
13. betont, dass der Rechtsweg extrem langwierig sowie potenziell mit hohen oder untragbaren Kosten und einem ungewissen Ausgang behaftet ist, sodass Bürgern, die eine Entscheidung anfechten möchten, mit der ihnen der (teilweise) Zugang verweigert wird, unverhältnismäßige Belastungen zugemutet werden; weist darauf hin, dass dies in der Praxis bedeutet, dass es keine wirksamen Rechtsmittel gegen einen abschlägigen Bescheid auf einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten gibt;
14. fordert die Organe, Einrichtungen und Agenturen der EU eindringlich auf, schnellere, weniger aufwändige und besser zugängliche Verfahren für den Umgang mit Beschwerden gegen die Verweigerung des Zugangs einzurichten, um Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden und eine Kultur der Transparenz zu schaffen, die diesen Namen verdient;

15. betont, dass die Jahresberichte der drei Organe sowie der Einrichtungen und Agenturen Zahlen in einem vergleichbaren Format enthalten sollten, die beispielsweise Angaben zu Folgendem umfassen: die Anzahl der angeforderten Dokumente, die Anzahl der Anträge, die Anzahl der Dokumente, zu denen der Zugang (teilweise) gewährt worden ist, die Anzahl der Anträge, die vor und nach dem Zweitantrag positiv beschieden worden sind, und die Anzahl der Fälle, in denen der Zugang vom Gericht gewährt wurde, die Anzahl der Fälle, in denen ein partieller Zugang vom Gericht gewährt wurde, und die Anzahl der Fälle, in denen der Zugang verwehrt wurde;
16. fordert die EU-Organe auf, davon Abstand zu nehmen, in ihren Anträgen vor Gericht zu fordern, dass die Gegenseite die Kosten trägt, sowie sicherzustellen, dass Bürger nicht wegen mangelnder Finanzmittel daran gehindert sind, Entscheidungen anzufechten;
17. stellt fest, dass die Mitgliedstaaten sich an den neuen, durch den Vertrag von Lissabon geschaffenen Rahmen für Transparenz anpassen müssen, wie durch die Rechtssache *Deutschland / Kommission* (T-59/09) veranschaulicht wird, in der Deutschland sich gegen die Veröffentlichung von Dokumenten im Zusammenhang mit einem an Deutschland gerichteten Mahnschreiben der Kommission wandte, wobei es den Schutz des öffentlichen Interesses im Kontext der „internationalen Beziehungen“ anführte, wohingegen das Gericht befand, dass der Begriff „internationale Beziehungen“ ein Begriff des Unionsrechts ist und daher nicht auf die Kommunikation zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat anwendbar ist;
18. fordert die EU-Organe auf, Anträge auf Zugang zu Dokumenten sowie auf Zweitanträge innerhalb kürzerer Fristen zu beantworten;
19. beschließt, die Frage zu prüfen, wie die Beratungen seines Präsidiums und seiner Konferenz der Präsidenten, beispielsweise durch die Aufzeichnung und Veröffentlichung detaillierter Protokolle, transparenter gemacht werden können;

Überarbeitung der Verordnung 1049/2001

20. bringt seine Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass es seit Dezember 2011 – als es seinen Standpunkt in erster Lesung zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1047/2001 verabschiedete – keinerlei Fortschritt gegeben hat, da der Rat und die Kommission offensichtlich nicht zu grundsätzlichen Verhandlungen bereit waren; fordert den Rat daher auf, bei der Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nun endlich voranzukommen; fordert den Rat und das Parlament auf, ein neues Instrument zu vereinbaren, das für deutlich mehr Transparenz sorgt, und Artikel 15 AEUV wirksam umzusetzen;
21. fordert alle Organe, Einrichtungen, Büros und Agenturen der EU auf, die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 entsprechend den Bestimmungen des Übereinkommens von Århus anzuwenden; unterstützt uneingeschränkt die Strategie der Europäischen Arzneimittel-Agentur, nach Abschluss des Beschlussfassungsprozesses für ein bestimmtes auf dem europäischen Markt erhältliches Medikament auf Anfrage Berichte über klinische Tests zu diesem Arzneimittel zu veröffentlichen; betont, dass das Übereinkommen von Århus bei jeglicher Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und auch im Falle von Ausnahmeregelungen in vollem Umfang berücksichtigt werden muss;

22. empfiehlt, dass jedes Organ und jede Einrichtung der EU aus ihrer Führungsstruktur einen Transparenzbeauftragten ernannt, der für die Einhaltung der Bestimmungen und für die Verbesserung der Praxis zuständig ist;
23. fordert alle Organe auf, ihre internen Vorkehrungen zur Meldung von Fehlverhalten zu bewerten und bei Bedarf zu überarbeiten, und fordert Schutz für Informanten aus den eigenen Reihen; fordert insbesondere die Kommission auf, dem Parlament Bericht über ihre Erfahrungen mit den 2012 für die Bediensteten der EU angenommenen neuen Bestimmungen über das Melden von Missständen und die entsprechenden Umsetzungsmaßnahmen zu erstatten; fordert die Kommission auf, einen Vorschlag zu unterbreiten, mit dem Informanten nicht nur moralischen, sondern auch finanziellen Schutz bekommen und so als Teil des demokratischen Systems angemessen geschützt sind und unterstützt werden;

Berichterstattung

24. fordert die Organe, Einrichtungen und Agenturen der EU zur Harmonisierung ihrer Jahresberichte über den Zugang zu Dokumenten sowie zur Vorlage von vergleichbaren statistischen Angaben auf, die formkompatibel und so vollständig und umfassend wie irgend möglich sind (beispielsweise mit Tabellen im Anhang, die direkte Vergleiche ermöglichen);
25. fordert die Organe, Einrichtungen und Agenturen der EU auf, die Empfehlungen umzusetzen, die das Parlament in seiner vorangegangenen Entschließung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten niedergelegt hat;
26. fordert die EU-Organe auf, in ihre Jahresberichte zur Transparenz eine Antwort auf die Empfehlungen des Parlaments aufzunehmen;

Rechtstexte

27. fordert die Kommission auf, bei Expertengruppen und Komitologie-Gruppen für mehr Transparenz zu sorgen, indem ihre Sitzungen öffentlich abgehalten und die Verfahren zur Berufung ihrer Mitglieder sowie Angaben zur Zusammensetzung, zum Verfahren, zu den erörterten Dokumenten, zu den Abstimmungen, zu den Entscheidungen sowie die Sitzungsprotokolle veröffentlicht werden, wobei all diese Veröffentlichungen online in einem standardisierten Format erfolgen sollten; weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Mitglieder von Expertengruppen und die Teilnehmer an Komitologieverfahren vorab erklären müssen, ob sie ein persönliches Interesse an den zur Debatte stehenden Angelegenheiten haben; fordert die Kommission auf, die für alle Generaldirektionen gültigen internen Leitlinien zum Einstellungsverfahren (beispielsweise in Bezug auf eine ausgewogene Zusammensetzung, auf die Politik zur Eindämmung von Interessenkonflikten oder auf öffentliche Aufforderungen) und die Regelungen zur Kostenerstattung zu verbessern und in vollem Umfang umzusetzen, und hierüber nicht nur in dem jährlichen Bericht über den Zugang zu Dokumenten, sondern auch in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen Bericht zu erstatten; fordert die Kommission auf, insbesondere anzugeben, welche Wirtschaftsbeteiligte in der Beratergruppe der Wirtschaftsbeteiligten der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) vertreten sind;

28. fordert Kommission, Rat und Parlament auf, für mehr Transparenz bei den informellen Trilogern zu sorgen, indem die Sitzungen öffentlich abgehalten und dokumentiert werden, etwa durch Sitzungskalender, Tagesordnungen, Protokolle, erörterte Dokumente, Änderungsanträge, getroffene Entscheidungen, Angaben zu den Delegationen der Mitgliedstaaten sowie zu ihren Positionen und Protokollen, die standardmäßig und unbeschadet der in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 aufgelisteten Ausnahmen in einer standardisierten und leicht zugänglichen Onlineumgebung veröffentlicht werden;
29. erinnert daran, dass es sich bei Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über sensible Dokumente um einen Kompromiss handelt, der die neuen verfassungsmäßigen und rechtlichen Verpflichtungen nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht mehr widerspiegelt;
30. fordert die Organe, Einrichtungen und Agenturen der EU auf, die öffentlichen Angaben über die Zahl der in ihrem Besitz befindlichen und in Untergruppen gegliederten geheimen Dokumente je nach Untergruppe fortlaufend zu aktualisieren;

Einstufung von Dokumenten

31. fordert die Kommission auf, eine Verordnung vorzuschlagen, in der klare Regeln und Kriterien für die Einstufung von Dokumenten durch die Organe, Einrichtungen und Agenturen der EU niedergelegt sind;
32. fordert die Organe auf, Anträge auf Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zu beurteilen und zu begründen;
33. fordert die Organe der Union auf, eine unabhängige EU-Aufsichtsbehörde für die Einstufung von Dokumenten und die Prüfung von Anträgen auf Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit einzurichten;

Finanzinformationen

34. fordert die Organe auf, Dokumente zum Haushaltsplan der Europäischen Union, zu seiner Durchführung und zu den Empfängern von Mitteln und Beihilfen der Union öffentlich einsehbar und für die Bürger zugänglich zu machen, und weist mit Nachdruck darauf hin, dass diese Dokumente auch über eine eigene Website und Datenbank sowie über eine Datenbank zur finanziellen Transparenz in der Union zugänglich sein müssen;

Internationale Verhandlungen

35. hält es für Besorgnis erregend, dass routinemäßig die Ausnahme „Schutz der internationalen Beziehungen“ als Begründung angeführt wird, Dokumenten als nichtöffentlich einzustufen;
36. erinnert daran, dass, wenn ein Organ beschließt, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, dessen Übermittlung bei ihm beantragt wurde, es grundsätzlich erläutern muss, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das öffentliche Interesse im Hinblick auf die internationalen Beziehungen konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte;

37. unterstreicht, dass dies trotz dieser Grundsätze immer noch nicht in die Praxis umgesetzt ist, wofür das Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-529/09 (*In 't Veld / Rat*) hinsichtlich der Weigerung des Rats, Zugang zu einer Stellungnahme seines juristischen Diensts über das TFTP-Abkommen zwischen der EU und den USA zu gewähren, ein anschauliches Beispiel ist;

Stellungnahmen der juristischen Dienste

38. hebt hervor, dass die Stellungnahmen der juristischen Dienste der Organe grundsätzlich veröffentlicht werden müssen, wozu im Urteil des Gerichts in der Rechtssache *Turco* betont wird, dass „die Verordnung Nr. 1049/2001 [...], wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund und Artikel 1 ergibt, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren [soll]“¹;
39. weist darauf hin, dass das betreffende Organ sich vor einer Beurteilung, ob die Ausnahme gemäß Artikel 4 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich über den Schutz von Rechtsberatung zutrifft, davon überzeugen muss, dass das Dokument, dessen Veröffentlichung bei ihm beantragt worden ist, sich tatsächlich auf Rechtsberatung bezieht, und – falls ja – entscheiden muss, welche Teile des Dokuments de facto betroffen sind und daher möglicherweise unter die Ausnahme fallen (*Turco*, Randnummer 38);
40. fordert die Organe auf, sich im Hinblick auf Stellungnahmen der juristischen Dienste, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erstellt worden sind, an das Urteil in der Rechtssache *Turco* zu halten, das besagt, dass „gerade Transparenz in dieser Hinsicht [...] nämlich dazu bei[trägt], den Organen in den Augen der europäischen Bürger eine größere Legitimität zu verleihen und deren Vertrauen zu stärken, weil sie es ermöglicht, Unterschiede zwischen mehreren Standpunkten offen zu erörtern“ und „tatsächlich [...] es eher das Fehlen von Information und Diskussion [ist], das bei den Bürgern Zweifel hervorrufen kann, und zwar nicht nur an der Rechtmäßigkeit eines einzelnen Rechtsakts, sondern auch an der Rechtmäßigkeit des Entscheidungsprozesses insgesamt“²;
41. betont, wie im Urteil in der Rechtssache *In 't Veld / Rat* dargelegt (T-529/09)³, dass „eine konkrete und vorhersehbare Beeinträchtigung des in Rede stehenden Interesses [...] auch nicht durch die bloße Befürchtung dargetan werden [kann], den Bürgern unterschiedliche Standpunkte der Organe zur Rechtsgrundlage für die internationale Tätigkeit der Union zur Kenntnis zu bringen, und auf diese Weise Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Tätigkeit herbeizuführen“;

Kronzeugenregelung in Kartellverfahren

42. betont, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in der Rechtssache C-536/11 in Randnummer 43 entschieden hat, dass „jeder Antrag auf Einsicht in die [Akten eines nationalen wettbewerbsrechtlichen Verfahrens] [...] einer Einzelfallbeurteilung [durch die nationalen Gerichte] [unterliegt], bei der alle Gesichtspunkte der Rechtssache

¹ Verbundene Rechtssachen *Schweden und Turco / Rat und Kommission*, (C-39/05 P und C-52/05 P), Randnummer 35.

² Verbundene Rechtssachen *Schweden und Turco / Rat und Kommission*, (C-39/05 P und C-52/05 P), Randnummer 59.

³ *In 't Veld / Rat* (T-529/09), Randnummer 75.

berücksichtigt werden müssen“;

43. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Bürgerbeauftragten, dem Europäischen Datenschutzbeauftragten und dem Europarat zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Transparenz ist von zentraler Bedeutung für eine demokratische politische Union der Bürger, in der diese umfassend am demokratischen Prozess mitwirken können. Geheimhaltung und Verschwiegenheit gehören einer Epoche an, als Europa von Diplomaten und Beamten aufgebaut wurde. Eine transparente Verwaltung kommt den Interessen der Bürger, der Bekämpfung der Korruption sowie der Legitimierung des politischen Systems und der Gesetzgebung der Union zugute. Die EU muss weitere Schritte ergreifen, um ihre Verwaltung und ihr Gesetzgebungsverfahren transparenter zu gestalten. Die Bürger verlangen lautstark nach mehr Transparenz. Es gibt zahlreiche interessante neue Initiativen, die durch neue Technologien ermöglicht worden sind, um Einblicke in die Aktivitäten der EU-Organe zu gestatten. Die Öffentlichkeit ist jedoch nur allzu oft darauf angewiesen, dass ihr etwas zugespielt wird oder dass Informanten etwaiges Fehlverhalten der Organe aufdecken. Dadurch wird das Vertrauen in bedenklichem Maße untergraben.

Die geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten), werden durch die Organe der Union nicht ordnungsgemäß angewandt. Wie die Rechtsprechung zeigt, wenden die Organe die Ausnahmen von der Transparenz nach wie vor häufig in einer pauschalen Art und Weise an, anstatt sie im Einzelnen zu begründen. Die Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu Dokumenten zu gewähren, wird allzu oft nicht in Erwägung gezogen. Ebenso ist festzustellen, dass offizielle Dokumente allzu oft in Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsklassen eingestuft werden, und die Organe berufen ohne ausreichende Begründung Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit ein. Eine unabhängige Behörde sollte mit der Aufsicht über die Einstufung von Dokumenten und über Anträge auf Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit beauftragt werden. Es ist ein zügiges und schlankes Verfahren vorzusehen, damit gegen Verweigerung eines Zugangs zu Dokumenten vorgegangen werden kann und langwierige und kostspielige Gerichtsverfahren möglichst vermieden werden. Alle EU-Organe sollten einen Transparenzbeauftragten ernennen.

Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 bedarf dringend einer Überarbeitung, aber – anders als vom Parlament gewünscht – machen weder Kommission noch Rat Fortschritte in Richtung eines Instruments, das für mehr Transparenz sorgt.

Im Hinblick auf internationale Übereinkommen stufen Kommission und Rat sämtliche Dokumente im Zusammenhang mit den Verhandlungen routinemäßig als vertraulich oder geheim ein und berufen sich dabei auf den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen. Die Dokumente werden auf Verlangen der Verhandlungsgegenseite unter Verschluss gehalten, eine Praxis, mit der die EU-Rechtsvorschriften zur Transparenz standardmäßig umgangen werden. Da internationale Übereinkommen die EU-Rechtsvorschriften beeinträchtigen können, sind Verhandlungsdokumente und juristischer Rat im Zusammenhang mit derartigen Übereinkommen grundsätzlich zu veröffentlichen.

ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

Datum der Annahme	20.2.2014
Ergebnis der Schlussabstimmung	+ : 26 - : 18 0 : 7
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Jan Philipp Albrecht, Edit Bauer, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Salvatore Caronna, Philip Claeys, Carlos Coelho, Ioan Enciu, Frank Engel, Kinga Gál, Kinga Göncz, Nathalie Griesbeck, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Juan Fernando López Aguilar, Svetoslav Hristov Malinov, Véronique Mathieu Houillon, Anthea McIntyre, Louis Michel, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Renate Sommer, Wim van de Camp, Axel Voss, Renate Weber, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)	Michael Cashman, Birgit Collin-Langen, Cornelis de Jong, Mariya Gabriel, Franziska Keller, Petru Constantin Luhan, Ulrike Lunacek, Marian-Jean Marinescu, Jan Mulder, Juan Andrés Naranjo Escobar, Salvador Sedó i Alabart, Janusz Wojciechowski
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 187 Abs. 2)	Zdravka Bušić, Tamás Deutsch, Constanze Angela Krehl, Catherine Stihler, József Szájer