EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

16.1.2008

ARBEITSDOKUMENT Nr. 2

zum Jahresbericht 2006 über den Zugang der Öffentlichkeit zu EU-Dokumenten (Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und Artikel 97 Absatz 7 der Geschäftsordnung des EP)

Teil B

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Marco Cappato

III VERGLEICHENDE ANALYSE DER JAHRESBERICHTE 2006 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS, DES RATES DER EUROPÄISCHEN UNION UND DER KOMMMISSION BETREFFEND DEN ZUGANG ZU DOKUMENTEN GEMÄSS DER VERORDNUNG (EG) 1049/2001

Artikel 17 sieht vor, dass jedes Organ einen jährlichen Bericht über die Anwendung der Verordnung vorlegt. Zusätzlich musste die Kommission einen Bericht über die Umsetzung der Grundsätze der Verordnung veröffentlichen und Empfehlungen vorlegen, was sie Anfang 2004 tat. Die in diesen Berichten enthaltenen Informationen sind zwar nicht so umfassend, wie sie sein könnten, bieten jedoch eine hilfreiche Grundlage, um zu beurteilen, wie die Verordnung von den Organen angewandt wird[1].

Zugang zu öffentlichen Dokumenten über die Dokumentenregister

Ende 2006 enthielt das Register des Europäischen Parlaments 165.139 Bezugsdaten (1.021.599 Dateien), von denen 90 % direkt über das Internet zugänglich (abrufbar) waren. Die Zahl der Zugriffe auf die Website ist auf 1.500 pro Tag gestiegen[2] (gegenüber 1.000 Zugriffen im Jahr 2005).

Das Register des Rates ermöglicht den Zugang zum Volltext der Dokumente, die gemäß der Geschäftsordnung des Rates (Anhang II Artikel 11) „umgehend nach ihrer Verteilung der Öffentlichkeit zugänglich“ gemacht werden müssen. Ende 2006 zählte das Register des Rates 849.117 Dokumente; 68,7 % davon waren für die Öffentlichkeit zugänglich, d.h. sie standen entweder in herunterladbarem Format oder auf Anfrage hin (20.816 Dokumente) zur Verfügung. Damit stieg die Zahl der im Register aufgeführten Dokumente um 22,8 % und die Zahl der über das Register direkt zugänglichen Dokumente um 38,3 %. Darüber hinaus enthielt das Register 14.763 Dokumente mit der Bezeichnung „P/A“ („partially accessible“, teilweise zugänglich), von denen 2.133 online zugänglich waren. Die Gesamtzahl der Zugriffe stieg um 61,8 %, was mehr als 4.780 Zugriffen pro Tag entspricht[3].

Das Register der Kommission enthielt Ende 2006 73.708 Dokumente; festzuhalten ist, dass sich darunter kein „sensibles“ Dokument[4] befand. Die Statistik über die Konsultation der Webseite „Transparenz und Zugang zu Dokumenten“ auf dem EUROPA-Server zeigt einen Monatsdurchschnitt von 5.937 Besuchern.

In der Verordnung werden nicht die Kategorien von Dokumenten definiert, die in die Register aufzunehmen sind, noch enthält sie eine Bestimmung, die die Organe verpflichtet, ein Register zu erstellen, das alle ihre Dokumente umfasst. Im Gegenteil, die Register enthalten Dokumente, die nicht zugänglich sind, während viele Dokumente, die sehr wohl angefordert werden können, nicht erfasst sind. Dies ist problematisch, da es somit für die Bürger

[1] „Should there be a freedom of information act for the EU?“, Bericht über die Anwendung der Verordnung 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten, ECAS, September 2006, S. 6.
[2] Entwurf des Jahresberichts 2006 des Europäischen Parlaments über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (gemäß Artikel 97 Absatz 7 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments), S. 5.
[3] Jahresbericht des Rates über den Zugang zu Dokumenten – 2006, S. 10.
[4] „Sensible Dokumente“ werden in Artikel 9 der Verordnung 1049/2001 definiert. Es handelt sich dabei um Dokumente, die nur mit Zustimmung des Urhebers im Register aufgeführt werden (vgl. Artikel 9 Absatz 3).

schwierig ist, festzustellen, welche Dokumente tatsächlich existieren und angefordert werden können. Interessant ist ferner, dass mehr als ein Drittel der Dokumente des Rates nicht über das Register zugänglich ist.

In Bezug auf die Kommission muss darauf hingewiesen werden, dass der Jahresbericht über den Zugang zu Dokumenten für 2005 erst im September 2005 zugänglich gemacht wurde und der Jahresbericht für 2006 erst Ende 2007 veröffentlicht wurde[5]. Wenn man auch die Jahresberichte der Kommission aus früheren Jahren heranzieht, lässt sich generell feststellen, dass das Register der Kommission das am wenigsten umfassende ist, was zum Teil auf die enorme Menge an Dokumenten und die dezentralisierte Struktur der Kommission zurückzuführen ist. Der Großteil der vorbereitenden Arbeit der Kommission ist nicht im Register enthalten. Die Kommission muss in Zukunft dafür sorgen, dass sie über ein einziges – vollständiges und aktualisiertes – Register verfügt, indem sie die dafür erforderlichen finanziellen, humanen und informationstechnologischen Ressourcen bereitstellt. Außerdem kann die aktuelle Tendenz, mehrere Register nebeneinander zu führen, nicht unterstützt werden, da dies beim Zugang zu Dokumenten nur ein weiteres Hindernis für die Bürger schafft. Die Kommission sollte sich ferner dessen bewusst sein, dass ein richtig geführtes Register und die Gewährleistung von Transparenz und Offenheit auch weniger Verwaltungsaufwand für sie selbst bedeutet[6].

Analyse der Anträge auf Zugang zu Dokumenten

Die Gesamtzahl der Anträge an das Europäische Parlament ist von 1.814 im Jahr 2005 auf 1.917 im Jahr 2006, also um 5,5 % gestiegen. Der Anteil der Anträge auf Zugang zu nicht öffentlichen Dokumenten liegt nach wie vor bei 15 % der eingegangenen Anträge: Unter diese Dokumente fallen Schreiben, Komitologiedokumente und Dokumente des Präsidiums. 2006 gingen fünf Zweitanträge ein, und es wurde eine Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten eingereicht[7].

Beim Rat wiederum gingen 2006 2.224 Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu insgesamt 11.353 Dokumenten ein; davon wurden 9.606 Dokumente vollständig oder teilweise freigegeben[8]. Das am häufigsten angeforderte Sachgebiet ist Justiz und Inneres (24,5 %); auf die Bereiche Außenbeziehungen (GASP), Umwelt, Landwirtschaft und Fischerei, Wettbewerbsfähigkeit und Binnenmarkt entfallen insgesamt mehr als 60 % der Anträge[9].

Bei der Kommission ist die Zahl der Anträge von 3.396 im Jahr 2005 auf 3.841 im Jahr 2006 gestiegen; das entspricht einer Zunahme von 13,1 %. Was die Sachgebiete betrifft, ist hervorzuheben, dass sich die Zahl der Anträge zu Rechtsangelegenheiten fast verdoppelt hat und auf dieses Sachgebiet gemeinsam mit den Bereichen Wettbewerb, Umwelt, Binnenmarkt,

[5] Bericht der Kommission über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2006 (KOM(2007)0841).
[6] Bericht über die Anwendung der Verordnung 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten, ECAS, September 2006, S. 8.
[7] Entwurf des Jahresberichts 2006 des Europäischen Parlaments über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (gemäß Artikel 97 Absatz 7 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments), S. 6.
[8] Jahresbericht des Rates über den Zugang zu Dokumenten – 2006, S. 12.
[9] Jahresbericht des Rates über den Zugang zu Dokumenten – 2006, Tabelle 12 S. 34.

Verkehr und Energie nahezu 40 % aller Anträge entfielen[10].

Die Zahl der Anträge hat von Jahr zu Jahr zugenommen, was das steigende Interesse am Zugang zu Dokumenten der EU widerspiegelt. Aus den Jahresberichten geht jedoch auch eindeutig hervor, dass die Personen, die den Zugang zu Dokumentsystemen nutzen, zum Großteil sehr speziellen Gruppen angehören, nämlich Universitätskreisen, Lobbys, Rechtsanwälten usw.[11]. Hinsichtlich der geografischen Verteilung der Anträge ist festzustellen, dass die meisten von Personen oder Einrichtungen in Belgien kommen (etwa 17-20 % der Anträge in allen drei Organen) und dass der Großteil der Anträge aus den Mitgliedstaaten mit der größten Bevölkerungszahl stammt, d.h. aus Deutschland, Frankreich, Italien, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Spanien, auf die zusammen mehr als die Hälfte der Anträge entfällt[12]. Die EU ist ein komplexes Gefüge, und aus diesem Grund sind Dokumente oft sehr fachlich. Die meisten Anträge werden daher von Sachverständigen gestellt, was der allgemeinen Öffentlichkeit nur indirekt zugute kommt, wenn z.B. Organisationen der Bürgergesellschaft versuchen, die Entscheidungsfindung zu beeinflussen. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten ist ein Recht jeder Bürgerin und jedes Bürgers, und um dieses Recht verstärkt ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken, sollte eine Informationskampagne veranstaltet werden[13].

Prozentsatz der positiven Bescheide

2006 bezogen sich 283 Anträge auf zuvor nicht veröffentlichte Dokumente des Europäischen Parlaments. Der Prozentsatz der positiven Bescheide lag bei 87 % gegenüber 80 % im Jahr davor[14].

Im Rat wurden 2006 11.353 Dokumente angefordert, mit einer Freigabequote von 76,8 % bzw. von 87,7 %, wenn auch die teilweise freigegebenen Dokumente berücksichtigt werden[15]. Während die Zahl der Anträge zugenommen hat, ist die Freigabequote sowohl beim Europäischen Parlament als auch beim Rat weitgehend unverändert geblieben.

In Bezug auf die Kommission ist interessant, dass die Freigabequote seit Inkrafttreten der Verordnung zurückgegangen ist. Unter den alten Bestimmungen und dem alten Verhaltenskodex, bevor die Verordnung eingeführt wurde, lag die Freigabequote bei 80-90 %. Inzwischen liegt die Freigabequote der Kommission bei etwa 70 % oder zwei Dritteln. Bezogen auf das Jahr 2006 wurden 73,83 % der Dokumente vollständig freigegeben, was eine Steigerung gegenüber den 64,43 % des Jahres 2005 darstellt, während der teilweise Zugang zu Dokumenten von 3,65 % im Jahr 2005 auf 2,94 % im Jahr 2006 zurückgegangen ist[16].

[10] Jahresbericht der Kommission für 2006, S. 3 und Tabelle S. 14.
[11] Vgl. den Entwurf des Jahresberichts 2006 des EP, S. 6, den Jahresbericht des Rates über den Zugang zu Dokumenten – 2006, S. 12, und den Jahresbericht der Kommission für 2006, S. 3 und Tabelle 8 S. 12.
[12] Jahresbericht der Kommission für 2006, S. 3 und Tabelle S. 13, Entwurf des Jahresberichts 2006 des EP, Tabelle 6, Jahresbericht des Rates über den Zugang zu Dokumenten – 2006, S. 33.
[13] Bericht über die Anwendung der Verordnung 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten, ECAS, September 2006, S. 6.
[14] Entwurf des Jahresberichts 2006 des EP, S. 7.
[15] Jahresbericht des Rates über den Zugang zu Dokumenten – 2006. S. 14.
[16] Jahresbericht der Kommission für 2006, S. 4 und Tabelle 3 S. 10.

Verweigerungsgründe

Generell ist der am häufigsten aufgeführte Verweigerungsgrund der Schutz des Entscheidungsprozesses, auf den 43,2 % der negativen Bescheide im Rat, 39 % im Europäischen Parlament (da immer mehr Dokumente im Zusammenhang mit Komitologieentscheidungen beantragt werden, bevor sie der Öffentlichkeit vorgestellt werden können) und 33,36 % in der Kommission entfallen. Zu den mit am häufigsten genannten Verweigerungsgründen zählen für das Europäische Parlament ferner der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen (24 %) sowie der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung (24 %)[17]. Im Rat ist der zweithäufigste Verweigerungsgrund der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit (17,1 %), gefolgt von internationalen Beziehungen (12,3 %) sowie Verteidigung und militärische Belange (4,5 %)[18]. Wie es im Jahresbericht der Kommission für 2006 heißt, sind die beiden Hauptablehnungsgründe bei Erstanträgen der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten (30,72 % Ablehnungen gegenüber 41,8 % im Jahr 2005) sowie der Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission (19,6 % bei Stellungnahmen zum internen Gebrauch und 14,3 % in Fällen, in denen noch keine Entscheidung getroffen wurde, d.h. insgesamt 33,36 % Ablehnungen)[19]. Wichtig ist ferner die Feststellung, dass der Hauptgrund, weshalb die Kommission Dokumente verweigert, bis vor kurzem durchgehend die Ausnahme betreffend Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten war, auf die rund ein Drittel der Verweigerungen entfiel. Zu begründen ist dies mit der großen Zahl an Anträgen im Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren und Wettbewerbsfällen[20].

Dass die Organe unterschiedliche Ausnahmegründe anführen, lässt an sich keine Schlussfolgerung zu, sondern spiegelt bloß ihre unterschiedlichen Rollen wider. Wichtig ist, dass die Organe keine Ausnahmen geltend machen sollten, um Dokumente systematisch zu verweigern, was dem Hauptziel der Verordnung entgegenlaufen würde, nämlich nicht nur der Gewährleistung des „größtmöglichen Zugangs zu Dokumenten“, sondern auch der Absicht, den Boden für eine echte Informationsfreiheit zu bereiten.

IV ZUSAMMENFASSUNG VON VORSCHLÄGEN ZUR VERBESSERUNG DER DERZEITIGEN RECHTSVORSCHRIFTEN DER EU, UM DIE EU FÜR DIE ÖFFENTLICHKEIT TRANSPARENTER ZU GESTALTEN

Bereits 2004 hatte Michael Cashman[21] in seinem Bericht auf einige Mängel bei der Transparenz innerhalb der EU hingewiesen. Er erkennt an, dass in Bezug auf die Zahl der zugänglichen Dokumente Fortschritte erzielt wurden, und ist der Auffassung, dass folgende Anpassungen der Verordnung vorgenommen werden sollten:
– Neudefinition des Begriffs „legislatives Dokument“, d.h. diese Bezeichnung sollte nur dem Sekundärrecht mit direkter Rechtsgrundlage in den Verträgen vorbehalten sein;

[17] Entwurf des Jahresberichts 2006 des EP, S. 8.
[18] Jahresbericht des Rates über den Zugang zu Dokumenten – 2006, S. 15.
[19] Jahresbericht der Kommission für 2006, S. 4 und Tabelle 6, S. 11-12.
[20] Bericht über die Anwendung der Verordnung 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten, ECAS, September 2006, S. 7.
[21] Initiativbericht Cashman mit Empfehlungen an die Kommission zum Zugang zu den Dokumenten der Organe (2004/2125(INI))

– Zugang sollte gewährt werden zu allen vorbereitenden Dokumenten, den Aufzeichnungen der Aussprachen des Parlaments und des Rates und damit in Zusammenhang stehenden Dokumenten, zur Identität der Verfasser von Initiativen und förmlichen Änderungsanträgen, zu ergänzenden Dokumenten im Zusammenhang mit den Sitzungen von Arbeitsgruppen sowie zu den von den Sekretariaten vorgelegten Beiträgen.
– Institutionelle Verfahren, nach denen nichtlegislative Dokumente behandelt werden, sollten öffentlich gemacht werden.
– Ordnungspolitische Dokumente sollten unter denselben Bedingungen zugänglich gemacht werden wie legislative Dokumente.
– Das Recht der Mitgliedstaaten, den Zugang zu ihren Beiträgen/Änderungsvorschlägen in Legislativverfahren bzw. ordnungspolitischen Verfahren zu beschränken, sollte eingeschränkt werden.
– Gewährleistung, dass Dokumente nicht routinemäßig als vertraulich eingestuft werden, indem die Grundlage, auf der Dokumente als vertraulich oder in ihrer Bekanntmachung beschränkt eingestuft werden können, klarer definiert wird;
– Neuorganisation der Register, so dass die Bürger in den drei Registern die gleichen Funktionen vorfinden.

Schlussfolgerungen im Rahmen des Berichts von ECAS (European Citizen Action Service) vom September 2006

– Die Register und Klassifikationssysteme müssen verbessert werden, um sie für die Bürger benutzerfreundlicher zu machen.
– Es sollten mehr Finanzmittel bereitgestellt werden, um die Öffentlichkeit von ihrem Recht auf Zugang zu Dokumenten der EU zu unterrichten.
– Auch die von speziellen Einrichtungen oder hochrangigen Sachverständigengruppen erstellten Dokumente sollten erfasst werden.
– Es sollte eine Trennung zwischen legislativen, nichtlegislativen und ordnungspolitischen Dokumenten sowie mehr Klarheit in Bezug auf die Gründe für eine Einstufung als „vertrauliche“, „beschränkt zugängliche“ und „sensible“ Dokumente geschaffen werden.
– Jede Generaldirektion der Kommission sollte ein Register haben. Die Register der drei Organe könnten Verweise auf relevante Dokumente der anderen Organe aus verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses enthalten und es dem Bürger somit erleichtern, den Prozess zu verfolgen.
– In Bezug auf statistische Informationen und die Erstellung statistischer Berichte sollte mehr interinstitutionelle Zusammenarbeit bestehen.
– Die Bestimmungen für Dokumente der Mitgliedstaaten und Dritter bedürfen der Klarstellung.
– Das „überwiegende öffentliche Interesse“ sowie die Umstände, unter denen Antragsteller, die sich darauf berufen, Aussicht auf Erfolg haben, bedürfen der Klarstellung.
– Verwaltungsaufwand ist keine in der Verordnung enthaltene Ausnahme – und sollte dies auch nicht sein – und kann daher nicht als Begründung dafür herangezogen werden, dass der Zugang verweigert wird. In derartigen Fällen sollten sich die Organe verstärkt auf Artikel 6 stützen und versuchen, mit dem Antragsteller eine „angemessene Lösung“ zu finden, anstatt keinen Zugang zu zugänglichen Dokumenten zu gewähren.

Reaktion des Europäischen Bürgerbeauftragten auf das Grünbuch der Kommission[22]

– Ergänzung der Verordnung 1049/2001 um den Hinweis, dass angemessene Ressourcen erforderlich sind, „um den Grundsatz der Transparenz in die Praxis umzusetzen“ und die „Effizienz, Wirksamkeit und Transparenz“ der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen zu gewährleisten;

– Die Interaktionen zwischen den verschiedenen Ebenen innerhalb der Union sind für den Bürger transparenter zu gestalten (insbesondere zwischen der nationalen und der europäischen Ebene im Zusammenhang mit dem Recht der Mitgliedstaaten, Einspruch gegen den Zugang der Öffentlichkeit zu erheben).

– Hinweis darauf, dass die Mitgliedstaaten die Gründe angeben müssen, weshalb ein Dokument nicht freigegeben wird, und dass die Organe diese dem Antragsteller mitzuteilen haben;

– Einrichtung einer unabhängigen Arbeitsgruppe über den Zugang zu Dokumenten und Informationen im Zusammenhang mit der EU mit Beraterstatus in den Mitgliedstaaten, „die sich aus Vertretern der für Information zuständigen Kommissionsmitglieder oder ähnlicher Einrichtungen in den Mitgliedstaaten sowie aus dem Europäischen Bürgerbeauftragten als analoger Einrichtung auf Unionsebene zusammensetzen könnte“;

– Verlängerung der Frist für die Beantwortung der Anträge auf 30 Arbeitstage (Artikel 8 der Verordnung);

– Präzisierung des Begriffs der „legislativen Dokumente“, der in Anbetracht dessen, dass „die Bürger auch ein legitimes Interesse daran haben, die Ausübung der verwaltungstechnischen und ordnungspolitischen Befugnisse, die von öffentlichen Behörden wahrgenommen werden, zu überwachen“, im künftigen Vertrag genauer definiert werden sollte;

– Angabe in der Verordnung von „Grundsätzen im Hinblick darauf, welche Art von Dokumenten im Register erfasst werden muss, und jedes Organ zu verpflichten, spezifischere interne Vorschriften zur Umsetzung dieser Grundsätze zu verabschieden und zu veröffentlichen“;

– Förderung einer aktiveren Verbreitung von Dokumenten; zu diesem Zweck „wäre es hilfreich, wenn jedes Organ und jede Einrichtung ein Veröffentlichungsschema verabschieden und veröffentlichen würde, in dem seine bzw. ihre Politik in Bezug auf die elektronische und herkömmliche Veröffentlichung von Material, einschließlich der Sprache der Veröffentlichung, dargelegt ist“ (damit die Geschäftsbedingungen der Register besser bekannt und definiert sind);

---

[22] Reaktion des Europäischen Bürgerbeauftragten, P. Nikiforos Diamandouros, auf das Grünbuch der Kommission „Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft: Ein Überblick“
http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

– Erwähnung des Übereinkommens von Aarhus (über den Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten) in der Verordnung 1049/2001, ohne es zu integrieren;

– in einer neuen Erwägung der Verordnung Klarstellung der Interaktion mit dem Schutz personenbezogener Daten: „Der Schutz der Privatsphäre und die Vertraulichkeit geschäftlicher Interessen sind legitime Interessen, die den Zugang der Öffentlichkeit beschränken. Jedoch sollte der Person, deren Privatsphäre und geschäftliche Interessen betroffen sind, nicht der Zugang mit dieser Begründung verweigert werden."

– Verweis darauf, dass eine Abwägung erfolgen sollte, wenn die geschäftlichen und wirtschaftlichen Interessen eines Dritten betroffen sind;

– Bei der Gestaltung und beim Betrieb von Datenbanken sollte der Notwendigkeit von Transparenz Rechnung getragen werden. „Wenn das Recht auf Zugang zu Informationen, die mit Hilfe bestehender Suchmaschinen abgerufen werden können, beschränkt wird," besteht jedoch „die Gefahr, dass der Nutzen des Rechts auf Zugang untergraben wird."

– Ausschluss der Möglichkeit, die Ausnahmeregelung vorübergehend anzuwenden.