

24.04.07

EU - In - U

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft - Ein Überblick

KOM(2007) 185 endg.; Ratsdok. 8754/07

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 24. April 2007 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Förderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 20. April 2007 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 20. April 2007 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 113/00 = AE-Nr. 000469 und AE-Nr. 040486

GRÜNBUCH

Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft

Ein Überblick

EINFÜHRUNG

In den letzten 15 Jahren haben sich die Organe der Europäischen Union der Öffentlichkeit zunehmend geöffnet. Der Grundsatz der Transparenz wurde 1991 durch den Vertrag von Maastricht eingeführt, um den demokratischen Charakter der Organe hervorzuheben. Der Rat und die Kommission haben in der Folge einen Verhaltenskodex für den Zugang zu ihren Dokumenten als zusätzlichen und wesentlichen Bestandteil ihrer Informations- und Kommunikationspolitik angenommen. 1996 wurde das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit in Artikel 255 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, geändert durch den Vertrag von Amsterdam, verankert. Nach Verordnung (EG) Nr. 1049/2001¹ haben die Bürger das Recht auf Einsichtnahme in Dokumente des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

Wie die von den drei Organen veröffentlichten Jahresberichte zeigen, hat die am 3. Dezember 2001 in Kraft getretene Verordnung zu einem anhaltend starken Anstieg der Anträge auf Einsichtnahme in Dokumente geführt². Im Januar 2004 veröffentlichte die Kommission einen Bericht über die Umsetzung der Verordnung, der einen ersten Überblick über die EU-weite praktische Regelung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten bot³. Daraus ging hervor, dass die Zahl der Anträge auf Zugang zu Dokumenten jedes Jahr um rund 50 % steigt. Da durchschnittlich zwei Drittel der Anträge genehmigt werden, wurden der Öffentlichkeit durch die Verordnung früher unzugängliche Dokumente in erheblichem Maße zur Verfügung gestellt. Andererseits haben die in der Verordnung vorgesehenen Ausnahmeregelungen für einen angemessenen Schutz berechtigter Interessen gesorgt. Auch wenn die Umsetzung der Verordnung die Organe arbeitsmäßig belastet hat, ist das Gesamtfazit, dass sie bemerkenswert gut funktioniert hat. Daher war die Kommission der Auffassung, dass kein Grund für eine kurzfristige Änderung der Verordnung vorlag, und Verbesserungen ohne Veränderung der Rechtsvorschriften erreicht werden können.

Seit dieser ersten Bestandsaufnahme sind drei Jahre vergangen, in denen umfassende Erfahrungen gesammelt wurden, sich eine wegweisende Rechtsprechung

¹ ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

² Diese Berichte finden sich auf folgenden Webseiten:
Parlament: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_DE.pdf
Rat: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=DE&mode=g
Kommission: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_de.htm

³ KOM(2004) 45: Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

herausgebildet hat, und zahlreiche Beschwerden vom Europäischen Bürgerbeauftragten beigelegt wurden. Darüber hinaus haben das Europäische Parlament und der Rat eine neue Verordnung zur Anwendung des Übereinkommens von Århus⁴ auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft angenommen, die Auswirkungen auf den Zugang zu Dokumenten mit Umweltinformationen haben wird.

Aus diesem Grund scheint der richtige Zeitpunkt gekommen, um zu überprüfen, ob die Verordnung geändert werden muss. Die von der Kommission am 9. November 2005 aufgelegte "Europäische Transparenzinitiative"⁵ beinhaltet daher auch eine Überprüfung von Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Rahmen ihrer Bemühungen um mehr Transparenz. In seiner Entschließung vom 4. April 2006 forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, Vorschläge zur Änderung der Verordnung vorzulegen⁶.

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten ist ein Aspekt der Transparenzpolitik, und die Verordnung muss vor dem Hintergrund der Informations- und Kommunikationspolitik der Organe gesehen werden. In diesem Zusammenhang ist die neue Politik öffentlicher Ratstagen von besonderer Bedeutung.

In diesem Konsultationsdokument nimmt die Kommission zunächst eine Bestandsaufnahme der bestehenden Vorschriften betreffend das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten und dessen Umsetzung vor und umreißt in der Folge einige Möglichkeiten zur Verbesserung der Rechtsvorschriften und praktischen Maßnahmen mit dem Ziel, den Zugang zu den Dokumenten der Organe besser zu regeln.

Die Öffentlichkeit wird gebeten, Anmerkungen zur Regelung des Zugangs zu Dokumenten der europäischen Organe zu machen und ebenfalls auf die in diesem Grünbuch dargelegten Optionen einzugehen. Mithilfe des Fragebogens möchte die Kommission die Ansichten der Bürger, einschließlich der organisierten Bürgergesellschaft, von Wirtschaftsakteuren, öffentlichen Behörden und anderen Organisationen mit Interesse an europäischen Angelegenheiten erfahren.

Die öffentliche Konsultation beginnt mit der Veröffentlichung dieses Grünbuchs und dauert drei Monate. Die Kommission wird die eingehenden Antworten sorgfältig prüfen, einen zusammenfassenden Bericht über das Ergebnis dieser öffentlichen Anhörung veröffentlichen und Folgemaßnahmen erarbeiten. Auf der Grundlage dieses Berichts wird die Kommission Vorschläge zur Änderung von Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 unterbreiten.

⁴ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, unterzeichnet am 25. Juni 1998 in Århus, Dänemark.

Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13).

⁵ Protokoll der 1721. Sitzung der Kommission vom 9. November 2005, Tagesordnungspunkt 6; siehe auch Dokumente SEK(2005) 1300 und SEK(2005) 1301.

⁶ P6_A(2006) 052.

Der folgende Zeitplan ist vorgesehen:

- Öffentliche Anhörung: von Mitte April bis Mitte Juli 2007
- Bericht über das Ergebnis: September 2007
- Vorschläge zur Änderung der Verordnung: Oktober 2007.

TEIL 1: ANWENDUNG DER BESTEHENDEN VORSCHRIFTEN FÜR DEN ZUGANG DER ÖFFENTLICHKEIT

1. ANWENDUNG DER VERORDNUNG

Die Statistiken belegen, dass Rat und Kommission insgesamt zwei Drittel aller Anträge auf Akteneinsicht positiv bescheiden. Das Parlament gibt über 80 % der bei ihm eingehenden Anträge, im Wesentlichen aufgrund des öffentlichen Charakters seiner Verfahren, statt.

Die Zahl der bei Parlament und Kommission eingehenden Erstanträge ist ständig angestiegen. Die Zahl der beim Rat eingereichten Anträge bleibt, weitestgehend aufgrund der zunehmenden Zahl der direkt im Ratsregister verfügbaren Dokumente, stabil. Andererseits bleibt die Zahl der Zweitanträge (d.h. Anträge auf nochmalige Prüfung eines Ablehnungsbescheids durch das Organ) mehr oder weniger konstant⁷. Insgesamt führten nur 4 % aller an die drei Organe gerichteten Erstanträge zu Zweitanträgen. Auf an den Gerichtshof gerichtete Anträge und Beschwerden beim Europäischen Bürgerbeauftragten entfällt nur eine sehr geringe Zahl der bearbeiteten Anträge.

Vor diesem Hintergrund kam der am 30. Januar 2004 veröffentlichte Bericht über die Umsetzung der Verordnung zu dem Ergebnis, dass die Vorschriften für den Zugang der Öffentlichkeit äußerst zufrieden stellend sind. Die jüngsten Erfahrungen bestätigen die Ergebnisse dieses Berichts, insbesondere im Hinblick auf die Einsichtnahme im Zusammenhang mit Legislativverfahren und die Ausweitung einer proaktiven Bereitstellung von Informationen durch die Organe. Allerdings besteht Bedarf nach mehr Klarheit im Hinblick auf die Anwendung des allgemeinen Rechts auf Einsichtnahme, wenn es gleichzeitig mit der Abwägung von Interessen im Zusammenhang mit der sachbezogenen Arbeit wie Datenschutz oder Sonderzugangsrecht angewendet wird.

1.1. Zugangsberechtigte und Art der beantragten Dokumente

- Auch wenn immer mehr Bürger ihr Recht auf Zugang nutzen, werden die meisten Anträge von EU-Spezialisten gestellt: Wirtschaftsakteure, Anwaltskanzleien, NROs und Wissenschaftler.
- Die Hauptinteressensbereiche sind Wettbewerbsfälle⁸, Steuerwesen, Binnenmarkt, Umweltschutz, öffentliches Beschaffungswesen (Kommission) sowie Justiz und Sicherheit (Rat).
- An die Kommission gerichtete Anträge beziehen sich häufig auf vollständige Spezialakten oder auf "alle Dokumente" eines bestimmten Themenbereichs, was die Prüfung einer großen Anzahl von Schriftstücken erfordert.

⁷ Die Zahl der an das Parlament gerichteten Zweitanträge ist zwischen 2004 und 2005 von 1 auf 10 gestiegen.

⁸ 13 % der von der Kommission bearbeiteten Anträge betreffen die Wettbewerbspolitik und beziehen sich im Wesentlichen auf Staatliche Beihilfen.

- Viele Anträge auf Einsichtnahme, insbesondere bei den an die Kommission gerichteten Anträgen, beziehen sich auf Rechtsstreitigkeiten; einige Anträge beziehen sich auf Unterlagen, die nützlich für das Einreichen von Beschwerden oder Klagen vor einem Gericht sind.

1.2. Einschränkung des Zugangsrechts

In einer beschränkten Zahl von Fällen werden Ausnahmeregelungen geltend gemacht. Diese Ausnahmebestimmungen betreffen im Wesentlichen:

den Entscheidungsfindungsprozess	Rat Kommission
Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten (d.h. Vertragsverletzungsverfahren, Kartelle, Fusionskontrolle, Staatliche Beihilfen, handelspolitische Schutzmaßnahmen, Untersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF)	Kommission
die Interessen Dritter, die an einem Verwaltungsverfahren (geschäftliche Interessen, Datenschutz) beteiligt sind	Kommission Parlament

1.3. Zugang der Öffentlichkeit und Datenschutz

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten und das Recht natürlicher Personen auf Datenschutz sind im EG-Vertrag verankert (Artikel 255 bzw. 286). Sie wurden umgesetzt durch zwei Verordnungen: (EG) Nr. 45/2001 über den Datenschutz⁹ und (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten. Gleichwohl können diese beiden Rechte miteinander kollidieren, wenn Einsichtnahme speziell im Hinblick auf Informationen im Zusammenhang mit einer natürlichen Person beantragt wird. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat dieses Thema in einem Grundsatzpapier behandelt und nützliche praktische Leitlinien für die Bearbeitung solcher Anträge gegeben¹⁰. Drei Fälle, in denen die Kommission personenbezogene Daten nicht freigegeben hat, sind gegenwärtig vor dem Gericht erster Instanz anhängig¹¹. In zwei weiteren anhängigen Rechtssachen geht es unter anderem um den Datenschutz¹².

1.4. Allgemeine und besondere Zugangsrechte

Zweck der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ist es, der Öffentlichkeit den größtmöglichen Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane zu gewähren.

Besondere Vorschriften gewähren den an einem bestimmten Verfahren beteiligten Parteien ein bevorzugtes Recht auf Zugang zu den einschlägigen Dokumenten, die der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden können. Im Rahmen dieser

⁹ 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).

¹⁰ "Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und Datenschutz", Grundsatzpapiere, Juli 2005, Nr. 1.

¹¹ Rs. T-194/04, The Bavarian Lager Company Ltd. gegen Kommission; Rs. T-170/03 - BAT gegen Kommission; Rechtssache T-161/04, Valero Jordana gegen Kommission.

¹² Rechtssachen T-121/05 und T-166/05, *Borax Europe Ltd. gegen Kommission*.

Vorschriften unterliegt der Zugang häufig besonderen Bedingungen und Verfahren, die gemeinsam ein sensibles Gleichgewicht zwischen den Verteidigungsrechten und der Notwendigkeit des Schutzes der Effizienz von Verfahren bilden.

Das Verhältnis zwischen öffentlichem und bevorzugtem Zugang muss geklärt werden, um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten.

1.5. Aktive Bereitstellung von Informationen

Öffentliche Register ermöglichen es den Bürgern, Dokumente zu ermitteln, die für sie von Interesse sein könnten, und ihr Recht auf Zugang wirksam auszuüben. Können Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, können die Organe sie direkt ins Internet stellen.

Verbesserungsbedarf besteht im Hinblick auf:

- den Umfang der Register, insbesondere der Kommissionsregister;
- die Anzahl der Schriftstücke oder den Umfang der Informationen, die der Öffentlichkeit direkt zugänglich gemacht werden;
- die Benutzerfreundlichkeit der elektronischen Informationssysteme.

Parlament, Rat und Kommission suchen bereits nach Möglichkeiten, um die Verbreitung von Informationen über das Internet zu verbessern. Diese Verbesserungen können ohne eine Änderung der Rechtsvorschriften erreicht werden.

2. DIE BISHERIGE RECHTSPRECHUNG ZU VERORDNUNG (EG) NR. 1049/2001

Auch wenn die Zahl der Rechtssachen, mit denen das Gericht erster Instanz befasst wurde, im Vergleich zu der Zahl der Anträge auf Einsichtnahme sehr gering ist, hat das Gericht in jüngster Zeit in seinen Urteilen einige Vorschriften der Verordnung, insbesondere den Umfang einiger Ausnahmeregelungen zum Zugangsrecht, geklärt. Dies hat erheblich zur Verbesserung der Umsetzung der bestehenden Vorschriften beigetragen. Die Berücksichtigung der gängigen Rechtsprechung in einem neuen Rechtstext würde für den Bürger mehr rechtliche Klarheit bedeuten und den Organen einen besseren Leitfaden für die Bearbeitung von Anträgen an die Hand geben.

2.1. Allgemeine Merkmale der Verordnung

Das Gericht erster Instanz hat eindeutig festgestellt, dass mit der Verordnung der Zweck verfolgt wird, dafür zu sorgen, dass jedermann Zugang zu öffentlichen Dokumenten erhält. Das besondere Interesse einer Person, Einsicht in ein Dokument zu nehmen, beispielsweise um in einem Rechtsstreit einen Standpunkt zu vertreten, ist im Hinblick auf die Entscheidung, ob das Schriftstück freigegeben werden soll oder nicht, nicht relevant, wenn das Organ die vorgeschriebenen Ausnahmeregelungen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) anwendet, oder ein Mitgliedstaat die Freigabe entsprechend Artikel 4 Absatz 5 ablehnt¹³. In einem Urteil

¹³ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 26. April 2005, verbundene Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03, *J.M. Sisón gegen Rat*, bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 1. Februar 2007, Rs. C-266/05 P, Beschluss des Gerichts erster Instanz vom 15. Juni 2005, Rs. T-98/04, *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) gegen Kommission*.

jüngeren Datums hat das Gericht erster Instanz festgestellt, dass aus Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung, wonach ein Antragsteller nicht verpflichtet ist, Gründe für seinen Antrag anzugeben, folgt, dass ein Antrag auf Einsichtnahme unabhängig davon, wer den Antrag gestellt hat, bearbeitet werden muss¹⁴. Im selben Urteil hat das Gericht festgestellt, dass das Recht eines Antragstellers auf Verteidigung in einem Rechtsstreit Privatsache ist. Daher kann es kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Freigabe darstellen¹⁵.

2.2. Verfahren

2.2.1. Die Notwendigkeit, eine konkrete Prüfung der Dokumente vorzunehmen, für die ein Antrag auf Einsichtnahme gestellt wurde

Die Ablehnung eines Antrags auf Einsichtnahme in Schriftstücke muss sich grundsätzlich auf eine konkrete Prüfung seines Inhalts stützen, um beurteilen zu können, inwieweit eine Ausnahmeregelung zum Zugangsrecht anwendbar und die Gewährung eines teilweisen Zuganges möglich ist. Diese Prüfung kann jedoch entbehrlich sein, wenn aufgrund der besonderen Umstände des betreffenden Falles offenkundig ist, dass der Zugang zu verweigern oder im Gegenteil zu gewähren ist¹⁶.

2.2.2. Die Bearbeitung umfangreicher Anträge

Entsprechend der im vorhergehenden Absatz erwähnten gängigen Rechtsprechung befreit die reine Tatsache, dass ein Antrag auf Einsichtnahme eine Vielzahl von Schriftstücken betrifft, die Organe nicht von der Verpflichtung, eine gründliche Prüfung der Schriftstücke vorzunehmen. In dem gleichen Urteil verwies das Gericht darauf, dass in Ausnahmefällen, in denen der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der konkreten und individuellen Prüfung der Schriftstücke das zumutbare Maß überschreiten würde, eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Prüfung der Schriftstücke zulässig ist. Allerdings müssen die Organe alle anderen denkbaren Möglichkeiten zur Beschränkung ihrer Arbeitsbelastung prüfen und dabei beurteilen, ob dem Antragsteller nicht zumindest teilweiser Zugang gewährt werden kann¹⁷.

2.3. Präzisierung der Ausnahmeregelungen

2.3.1. Schutz der Rechtsberatung - Artikel 4 Absatz 2, zweiter Gedankenstrich

Das Gericht erster Instanz hat festgestellt, dass die in Artikel 4 Absatz 2, zweiter Gedankenstrich, genannte Ausnahmeregelung zum Schutz der "Rechtsberatung" für jede Form der Rechtsberatung durch den Juristischen Dienst der Organe gilt und nicht auf die Beratung bei laufenden Rechtsstreitigkeiten beschränkt ist. Wie auch bei anderen Schriftstücken im Zusammenhang mit geschützten Interessen muss sich jedoch auch die Ablehnung der Freigabe eines Schriftstücks, das ein Rechtsgutachten

¹⁴ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 6. Juli 2006, verbundene Rechtssachen T-391/03 und T-70/04, *Franchet und Byk gegen Kommission*, Rdnr. 82.

¹⁵ Gleiches Urteil, Rdnr. 136-139.

¹⁶ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 13. April 2005, Rs. T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation gegen Kommission*.

¹⁷ *Ebd.*

enthält, auf eine konkrete und individuelle Prüfung stützen¹⁸. Eine Berufung gegen dieses Urteil ist beim Gerichtshof anhängig.

2.3.2. *Schutz von Untersuchungstätigkeiten - Artikel 4 Absatz 2, dritter Gedankenstrich*

Das Gericht erster Instanz hat klargestellt, dass bestimmte Arten von Schriftstücken im Zusammenhang mit laufenden Untersuchungstätigkeiten durch den Zweck dieser Untersuchungstätigkeiten geschützt sind. Im Hinblick auf Vertragsverletzungsverfahren war das Gericht der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten von der Kommission erwarten können, dass diese die Vertraulichkeit bei Untersuchungen, die zu Vertragsverletzungsverfahren führen können, gewährleistet. Dieses Vertraulichkeitsgebot gilt auch, nachdem die Angelegenheit beim Gerichtshof verhandelt wird¹⁹.

Das Gericht erster Instanz hat vor kurzem darauf verwiesen, dass Untersuchungs- oder Inspektionstätigkeiten nach wie vor unter die Ausnahmeregelung zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten fallen, solange die Untersuchungen oder Inspektionen andauern, auch wenn die bestimmte Untersuchung oder Inspektion, die Anlass zu dem Bericht gab, zu dem der Zugang beantragt wird, abgeschlossen ist. Gleichwohl darf die Möglichkeit, Zugang zu solchen Schriftstücken zu gewähren, nicht von einem zufälligen, künftigen und vielleicht fern liegenden Ereignis abhängen²⁰. Die konkrete Anwendung dieser Grundsätze dürfte eine Klärung erfordern.

2.3.3. *Die Möglichkeit von Mitgliedstaaten, von ihnen stammende Dokumente nicht freizugeben - Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung*

Gemäß der Erklärung Nr. 35 zur Schlussakte des Vertrags von Amsterdam kann ein Mitgliedstaat die Kommission oder den Rat ersuchen, ein aus dem betreffenden Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung an Dritte weiterzuleiten. Dieser Erklärung findet ihren Niederschlag in Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung. Das Gericht erster Instanz stellte fest, dass, wenn der Mitgliedstaat, aus dem das Dokument stammt, die Nichtfreigabe eines Dokuments beantragt hat, der Antrag auf Einsichtnahme in dieses Schriftstück unter die einschlägigen nationalen Bestimmungen fällt, und nicht unter die Verordnung²¹. Nach dieser Rechtsprechung konsultieren die Organe grundsätzlich die Behörden des Mitgliedstaates, wenn sie einen Antrag auf Einsichtnahme in ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Schriftstück erhalten. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass beim Gerichtshof Berufung gegen das Urteil in der Rechtssache T-168/02, Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH gegen Kommission, eingelegt wurde.

¹⁸ Urteil vom 23. November 2004 in der Rechtssache T-84/03, *Maurizio Turco gegen Rat*.

¹⁹ Rs. T-191/99, *David Petrie u.a. gegen Kommission*.

²⁰ Verbundene Rechtssachen T-391/03 und T-70/04 - *Franchet und Byk gegen Kommission*.

²¹ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 30. November 2004, Rs. T-168/03, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH gegen Kommission*; siehe ebenfalls Urteile des Gerichts erster Instanz in den Rechtssachen T-76/02, *Mara Messina gegen Kommission* und T-87/03, *Scippacercola gegen Kommission*.

2.3.4. *Das Verhältnis zwischen der Verordnung und den besonderen Vertraulichkeitsbestimmungen*

Das Gericht erster Instanz hat in zwei Urteilen festgestellt, dass die in Artikel 6 des Anhangs III zum Statut genannte Geheimhaltung der Arbeiten von Prüfungsausschüssen als *Lex specialis* anzusehen ist, die von den allgemeinen Vorschriften für den Zugang zu Dokumenten abweicht²². Bisher wurde diese Argumentation nicht auf andere Bereiche ausgeweitet, in denen besondere Vertraulichkeitsvorschriften gelten. Ferner bedeutet die Geheimhaltung der Arbeiten eines Gremiums nicht, dass die von diesem Gremium erstellten oder behandelten Schriftstücke unter dasselbe Geheimhaltungsgebot fallen. Gleichwohl muss das Verhältnis zwischen der allgemeinen Regelung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten und den vom Gesetzgeber der Gemeinschaft festgelegten Sondervorschriften geklärt werden, damit die operationelle Effizienz bestimmter Informationserfassungsrechte, die für die betreffenden Verfahren von grundlegender Bedeutung sind, gewährleistet ist.

2.3.5. *Transparenz und Berufsgeheimnis*

Dem in Artikel 255 EG-Vertrag niedergelegten Grundsatz der Transparenz wird die in Artikel 287 verankerte Wahrung des Berufsgeheimnisses gegenübergestellt, die in verschiedenen Akten des abgeleiteten Rechts ausdrücklich erwähnt wird. Dies ist von besonderer Bedeutung in der Wettbewerbspolitik, wo die Kommission über Informationen verfügt, die ihr von Unternehmen zur Verfügung gestellt wurden oder die sie von ihnen erhalten hat, aber auch bei handelspolitischen Schutzmaßnahmen²³ und im öffentlichen Beschaffungswesen. In Artikel 28 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 heißt es, dass Informationen, die im Rahmen von Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten oder aber im Rahmen eines Auskunftersuchens erlangt wurden, nur zu dem Zweck verwertet werden dürfen, zu dem sie eingeholt wurden, und dass keine Informationen dieser Art, die unter das Berufsgeheimnis fallen, preisgegeben werden dürfen. Während weder Artikel 287 EG-Vertrag noch Artikel 28 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 ausdrücklich darauf hinweisen, welche Art von Informationen unter diese Verpflichtung fallen, hat das Gericht erster Instanz bereits den Begriff "Geschäftsgeheimnisse" dahingehend erläutert, dass es festgestellt hat, dass hiervon Informationen betroffen sind, durch deren Preisgabe die Interessen des Auskunftgebers nicht nur dann, wenn sie an die Öffentlichkeit erfolgt, sondern auch bei bloßer Weitergabe an einen Dritten schwer beeinträchtigt werden können²⁴. Allerdings kann die Verpflichtung zum Berufsgeheimnis die Freigabe von Informationen an die Öffentlichkeit, die nicht den besonderen Schutz eines Geschäftsgeheimnisses verlangen, verhindern. Diese Fragen dürften eine weitere Klärung verdienen.

²² Urteile vom 5. April 2005 in der Rs. T-376/03, *Hendrickx gegen Rat*, und vom 14. Juli 2005 in der Rs. T-371/03, *Le Voci gegen Rat*.

²³ Siehe Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 384/96, Artikel 29 der Verordnung (EG) Nr. 2026/97 und Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 3285/94.

²⁴ Rs. T-353/94, *Postbank gegen Kommission*, Slg. 1996, S. II-921, Rdnr. 87.

3. WEITERE ENTWICKLUNGEN

3.1. Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus auf die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft

Am 6. September 2006 haben das Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft verabschiedet²⁵. Diese Verordnung tritt am 28. Juni 2007 in Kraft.

In dieser neuen Verordnung werden verschiedene Aspekte der Beteiligung der Bürger an umweltpolitischen Fragen behandelt:

- Zugang zu Informationen auf Anfrage
- Aktive Verbreitung von Informationen
- Anhörung zu Plänen und Programmen
- das Recht, die Überprüfung einer Entscheidung oder der Unterlassung einer Entscheidung durch die Verwaltung zu beantragen.

Im Kontext dieses Grünbuchs sind nur die Bestimmungen über den beantragten Zugang zu Informationen zu berücksichtigen.

In Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ist eine allgemeine Regelung für den Zugang zu Dokumenten festgelegt. Da Artikel 255 EG-Vertrag die Rechtsgrundlage bildet, gilt Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nur für das Parlament, den Rat und die Kommission sowie für die Agenturen der Gemeinschaft. Die Bestimmungen von Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen gelten hingegen für alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft. Es gibt bestimmte Überschneidungen zwischen Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, der neuen Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 und den von den anderen Organen und Einrichtungen verabschiedeten freiwilligen Zugangsregeln. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die in beiden Verordnungen festgelegten Ausnahmeregelungen zum Zugangsrecht nicht völlig übereinstimmen.

²⁵

ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13.

Im Hinblick auf Anwendungsbereich und Zugangsberechtigte stellt sich die Situation wie folgt dar:

Rechtlicher Rahmen	Organe und Einrichtungen	Anwendungsbereich und Zugangsberechtigte	
		Bürger der Union und dort Ansässige	Natürliche oder juristische Personen
Verordnungen (EG) Nr. 1049/2001 (EG) Nr. +1367/2006	Parlament Rat Kommission Agenturen	Alle Schriftstücke	
Freiwillige Zugangsregeln + Verordnung (EG) Nr. 1367/2006	Rechnungshof Europäische Zentralbank Europäische Investitionsbank Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss Ausschuss der Regionen Europäischer Bürgerbeauftragter	Alle Schriftstücke	Nur Umweltinformationen
Verordnung (EG) Nr. 1367/2006	Europäischer Datenschutzbeauftragter Gerichtshof (außer in seiner gerichtlichen Eigenschaft)	Nur Umweltinformationen	

3.2. Öffentlichkeit der Ratstagungen

Bei seiner Tagung vom 15./16. Juni 2006 hob der Europäische Rat hervor, wie wichtig es ist, dass die Bürger Informationen aus erster Hand über die EU-Tätigkeiten, insbesondere durch eine weitere Verbesserung der Transparenz, erhalten. Am 15. September 2006 änderte der Rat zur Umsetzung dieser neuen Politik seine Geschäftsordnung. Aufgrund der neuen Maßnahmen werden die öffentlichen Beratungen und Debatten des Rates im Internet in allen Amtssprachen der EU übertragen. Die Öffentlichkeit der Ratstagungen geht weit über den Anwendungsbereich von Artikel 255 EG-Vertrag und Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 hinaus. Dass die Tagungen öffentlich abgehalten werden, hat Auswirkungen auf die Freigabe von Schriftstücken, die bei diesen Tagungen behandelt werden.

TEIL 2: MÖGLICHKEITEN ZUR VERBESSERUNG DER ZUGANGSVORSCHRIFTEN**4. GESAMTBEWERTUNG**

Angesichts der Erfahrungen mit der Umsetzung von Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, der gängigen Rechtsprechung des Gerichts erster Instanz und des Gerichtshofs sowie der jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Transparenz bei den europäischen Organen sollte man Änderungen der Regelung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Schriftstücken in Betracht zu ziehen, um:

- den Zugang zu den Registern und den direkten Zugang zu Schriftstücken zu verbessern;
- die breite Öffentlichkeit besser über die Tätigkeiten der europäischen Organe zu informieren;
- den Rechtsrahmen eindeutiger zu gestalten;
- ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Recht der Öffentlichkeit auf Auskunft und dem Schutz der legitimen öffentlichen und privaten Interessen herzustellen.

5. EINE AKTIVERE VERBREITUNGSPOLITIK**5.1. Transparenz in Rechtsetzungsverfahren**

Hauptziel der Gesetze über die Informationsfreiheit ist eine bessere Beteiligung der Bürger am demokratischen Entscheidungsprozess. Daher war es die erste Priorität im Hinblick auf die Umsetzung von Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, den Rechtsetzungsprozess der EU-Organe transparenter und für die breite Öffentlichkeit leichter zugänglich zu machen. Die öffentlichen Register der drei Organe enthalten im Wesentlichen Verweise auf Schriftstücke, die im Rahmen des EU-Rechtsetzungsverfahrens erstellt und zwischen den Organen ausgetauscht wurden. Viele dieser Schriftstücke sind im vollständigen Wortlaut zugänglich. Diese Praxis entspricht Artikel 12 von Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, wo es heißt, dass die Organe "die Dokumente, soweit möglich, direkt öffentlich zugänglich" machen, insbesondere "legislative Dokumente".

Da der Begriff "legislative Dokumente" in Artikel 12 von Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ungenau definiert ist, könnte die Verordnung geändert werden, um festzulegen, welche Arten von Dokumenten Teil des Rechtsetzungsverfahrens sind und in welcher Phase des Verfahrens grundsätzlich in vollem Wortlaut unmittelbar zugänglich sein sollten. Es ist bereits vorgesehen, dass auf der EUR-LEX-Webseite mehr vorbereitende Legislativdokumente zur Verfügung stehen.

Die verfügbaren Informationen sind allerdings für den Bürger nicht immer leicht zugänglich. Das Parlament, der Rat die Kommission prüfen gegenwärtig Möglichkeiten, einen einfacheren Zugang zu legislativen Dokumenten herzustellen.

5.2. Aktive Verbreitung in anderen Bereichen

Die Organe verbreiten auf ihren Webseiten umfangreiche Informationen. Presseerklärungen, in denen komplexe oder technische Vorgänge in einfacher Sprache erläutert werden, sind wertvolle Informationsquellen für die breite Öffentlichkeit.

Diese Verbreitung ist weitgehend freiwillig. Allerdings enthält die neue Verordnung zur Anwendung des Übereinkommens von Århus auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft Bestimmungen über die aktive Verbreitung von Umweltinformationen²⁶.

Die Organe könnten eine systematischere Politik entwickeln, um Schriftstücke so benutzerfreundlich wie möglich direkt öffentlich zugänglich zu machen. Dies erfordert zusätzliche personelle und finanzielle Mittel im Hinblick auf die Steuerung der Arbeitsabläufe sowie im Hinblick auf die Pflege der Datenbanken und Webseiten. Wie die Erfahrungen beim Rat zeigen, könnte hierdurch andererseits die Zahl der Anträge auf Einsichtnahme verringert werden oder zumindest die Bearbeitung der Anträge mit weniger Aufwand erfolgen.

Die wichtigsten Webseiten der Organe sind:

EUR-LEX (EU-Recht):

<http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>

Vorschläge für Rechtsakte:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=de>

Legislative Beobachtungsstelle des Europäischen Parlaments:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Register der Schriftstücke des Europäischen Parlaments:

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN>

Register der Schriftstücke des Rates:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=

Register der Schriftstücke der Kommission:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=en&testjs=1>

Komitologie-Register:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en>

²⁶

Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006.

Frage 1: Wie beurteilen Sie die in den Registern und auf den Webseiten der Organe bereitgestellten Informationen?	
A	umfassend und leicht zugänglich
B	umfassend, aber schwer zu finden
C	leicht zugänglich, aber inhaltlich unzureichend
D	unzureichend und schwer zugänglich
Sonstige Anmerkungen zu Registern und Webseiten:	

Frage 2: Sollte die aktive Verbreitung von Informationen stärker gefördert werden, möglicherweise schwerpunktmäßig in bestimmten Bereichen von besonderem Interesse?		
JA	NEIN	Keine Stellungnahme
Begründung und Anmerkungen:		

6. EINBEZIEHUNG DER VORSCHRIFTEN ÜBER DEN ZUGANG ZU UMWELTINFORMATIONEN IN DIE ALLGEMEINE REGELUNG DES ZUGANGS ZU DOKUMENTEN

Wie in Abschnitt 3.1 erwähnt, bestehen einige Unterschiede zwischen der Verordnung und dem Übereinkommen von Århus. Im Hinblick auf den Zugang zu Informationen enthält das Übereinkommen besondere Bestimmungen über die aktive Verbreitung von Umweltinformationen, die über die Verpflichtung, Informationen auf Antrag bereitzustellen, hinausgehen. Das Nebeneinander von Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 führt zu zwei weitgehend übereinstimmenden und kohärenten Regelungen, auch wenn nach wie vor einige Unterschiede bestehen, die zu unterschiedlichen Auslegungen führen könnten.

Diese Unterschiede könnten entweder durch eine Sonderregelung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen aufgehoben werden oder aber durch eine Änderung der Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, um ihre völlige Vereinbarkeit mit denen von Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 zu verdeutlichen, wodurch eine

einheitliche Regelung des Zugangs zu Umwelt- und anderen Informationen, die dem Parlament, dem Rat und der Kommission vorliegen, erzielt würde. Die zweite Option würde zu mehr Rechtssicherheit für den Bürger führen. Allerdings gibt es bei den anderen Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft unterschiedliche Regelungen.

Um zu einer einheitlichen Regelung des Zugangs zu gelangen, müssen die in Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 festgelegten Ausnahmeregelungen zum Recht auf Zugang geändert werden. Dabei sind folgende Punkte zu beachten:

- Das öffentliche Interesse an der Freigabe und insbesondere die Tatsache, dass die beantragten Informationen sich auf Umweltemissionen beziehen, sind bei der Anwendung der Ausnahmeregelungen zu berücksichtigen.
- Fallen Schriftstücke unter die Ausnahmeregelung zum Schutz der Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats [Artikel 4 Absatz 1, Buchstabe a), vierter Gedankenstrich von Verordnung (EG) Nr. 1049/2001], so werden die in solchen Dokumenten enthaltenen Umweltinformationen dennoch veröffentlicht.
- Eine besondere Ausnahmeregelung wird eingeführt, um das Gebiet zu schützen, auf das sich die beantragten Informationen beziehen (z.B. Brutplätze seltener Arten).
- Da die Mitgliedstaaten durch das Übereinkommen von Århus und die Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen²⁷ gebunden sind, würde es diesen Bestimmungen zuwiderlaufen, wenn sie die Freigabe von Schriftstücken verweigern würden, die sie nach nationalem Recht freigeben müssten. Andererseits muss in der Verordnung die Erklärung Nr. 35 zum Vertrag von Amsterdam berücksichtigt werden. Mitgliedstaaten, die nicht damit einverstanden sind, dass ein Organ Schriftstücke, die von ihnen stammen, freigibt, können gebeten werden, ihren Standpunkt auf der Grundlage der Ausnahmeregelungen nach Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 oder auf der Grundlage ihrer nationalen Gesetzgebung zu begründen.

Frage 3: Würde eine einheitliche Regelung des Zugangs zu Schriftstücken, einschließlich zu Umweltinformationen, zu mehr Klarheit für den Bürger führen?		
JA	NEIN	Keine Stellungnahme
Begründung und Anmerkungen:		

²⁷

Richtlinie 2003/4/EG.

7. ABWÄGUNG DER INTERESSEN

7.1. Zugang der Öffentlichkeit und Datenschutz

Es ist ratsam, die gängige Rechtsprechung im Hinblick auf eine Kollision dieser beiden Rechte²⁸ abzuwarten, bevor praktische Vorschriften für die Bearbeitung von Anträgen auf Einsichtnahme in persönliche Daten erarbeitet werden. Allerdings könnten die Organe innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens Kriterien für die Freigabe persönlicher Daten auf der Grundlage folgender Prinzipien festlegen:

- es besteht ein öffentliches Interesse an der Freigabe der persönlichen Daten. Dies könnte der Fall sein, wenn die Personen öffentliche Ämter innehaben und in offizieller Funktion handeln, und die freizugebenden Informationen sich nur auf die Ausübung ihrer offiziellen Pflichten beziehen, es sei denn, es gibt besondere Gründe für den Schutz ihrer Identität (z.B. Ermittler);
- es ist offenkundig, dass die Freigabe das Privatleben oder die Integrität der Person nicht beeinträchtigt.

Frage 4: Wie kann die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 genannte Ausnahmeregelung eindeutiger gefasst werden, um einen angemessenen Datenschutz zu gewährleisten?	
A	Die Gewährung eines teilweisen Zugangs zu Schriftstücken, wobei persönliche Daten geschwärzt werden, ist eine zufrieden stellende Möglichkeit, einen Ausgleich zwischen Transparenz und Datenschutz zu schaffen.
B	Die Freigabe personenbezogener Daten sollte stets an Hand der in Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten festgelegten Kriterien geprüft werden.
C	Kriterien für die Freigabe bestimmter Arten personenbezogener Daten sollten in Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 aufgenommen werden, wo die Rechtmäßigkeit der Freigabe gemäß Verordnung (EG) Nr. 45/2001 nicht von Fall zu Fall geprüft werden muss.
Begründung und Anmerkungen:	

7.2. Zugang der Öffentlichkeit und geschäftliche oder wirtschaftliche Interessen

Der EG-Vertrag sorgt für einen Ausgleich zwischen dem in Artikel 255 festgelegten Grundsatz der Transparenz und dem in Artikel 287 festgelegten Gebot des Berufsgeheimnisses, worunter insbesondere Informationen über Unternehmen, ihre Geschäftsbeziehungen oder Kostenanteile fallen.

²⁸

Siehe die in den Anmerkungen 11 und 12 erwähnten schwebenden Verfahren.

Dieser Ausgleich zwischen Transparenz und Berufsgeheimnis ist von besonderer Bedeutung für die Kommission, die über Informationen verfügt, die ihr von privater Seite im Rahmen von Ermittlungen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen, Kartellen, Fusionen, handelspolitischen Schutzmaßnahmen oder Betrugsbekämpfungsfällen sowie in den Bereichen öffentliches Beschaffungswesen und der Gewährung von Finanzhilfen zur Verfügung gestellt wurden bzw. die sie von dort erhalten hat. Ein angemessener Schutz ist grundlegend für die Zusammenarbeit zwischen den an diesen Verfahren beteiligten Parteien und somit für die effiziente Umsetzung der entsprechenden Gemeinschaftspolitiken. Daher haben die Gesetzgeber der Gemeinschaft besondere Vorschriften für den Zugang zu solchen Informationen erlassen. Diese Vorschriften gelten parallel zu der Verordnung, und eine Übereinstimmung zwischen den beiden ist zu gewährleisten.

In einem Urteil vom 30. Mai 2006²⁹ hat das Gericht erster Instanz Kriterien für die Bestimmung der Art von Informationen festgelegt, die in den Geltungsbereich der Verpflichtung zum Berufsgeheimnis fallen. Gemäß dieser Rechtsprechung könnte die Verordnung vorsehen, dass die Einsichtnahme in Schriftstücke abgelehnt wird, die einem beschränkten Personenkreis bekannte Informationen enthalten, deren Freigabe die legitimen Interessen des Auskunftgebers oder Dritter ernsthaft beeinträchtigen könnte. Diese Kriterien sind auf operativer Ebene zu präzisieren, wobei die potentielle Belastung der juristischen oder natürlichen Person, die die Information zur Verfügung stellt, und deren Meinung vor einer Freigabe einzuholen wäre, sowie das inhärente Risiko, dass die potentielle ernsthafte Beeinträchtigung legitimer Interessen nach einem gewissen Zeitraum schwieriger einzuschätzen ist, zu berücksichtigen sind.

Andererseits liegt gemäß Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Freigabe vor, wenn sich die beantragten Informationen auf Umweltemissionen beziehen, und die Ausnahmeregelung den Schutz geschäftlicher Interessen betrifft.

Ein Sonderfall ist der Schutz des geistigen Eigentums, wo internationale Übereinkünfte gelten.

Frage 5: Wie kann die in Artikel 4 Absatz 2, erster Gedankenstrich, der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 genannte Ausnahmeregelung eindeutiger gefasst werden, um einen angemessenen Schutz der geschäftlichen und wirtschaftlichen Interessen Dritter zu gewährleisten?	
A	Das gegenwärtige System, bei dem der Schutz der geschäftlichen Interessen gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer Freigabe abgewogen wird, findet den richtigen Ausgleich.
B	Dem Interesse an einer Freigabe sollte größeres Gewicht verliehen werden.

²⁹

Rs. T-198/03, Bank Austria Creditanstalt AG gegen Kommission, insbesondere Randnummer 71.

C	Die gegenwärtigen Vorschriften schützen die geschäftlichen und wirtschaftlichen Interessen nur unzureichend.
Begründung und Anmerkungen:	

7.3. Öffentlicher Zugang und gute Verwaltung

Die Erfahrung zeigt, dass die Bearbeitung von Anträgen aufwändig sein kann. Da es der Zweck von Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ist, Informationen im öffentlichen Interesse freizugeben, müssen die Organe das Interesse an der Freigabe gegenüber der mit der Bearbeitung eines Antrages verbundenen Arbeitsbelastung abwägen. Ein Zustand, in dem umfangreiche Ressourcen auf eine beschränkte Anzahl umfangreicher, komplizierter oder auf andere Weise aufwändiger Anträge verwendet werden, wäre nicht im öffentlichen Interesse. Daher wäre es nützlich, Kriterien im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Anträge auf Einsichtnahme in Schriftstücke festzulegen. Um die Grundsätze der Transparenz und der guten Verwaltung miteinander zu vereinbaren, sollten folgende Parameter berücksichtigt werden:

- der Umfang des beantragten Schriftguts
- die Begriffsbestimmung für Dokumente im Besitz der Organe
- die Auswirkungen von Zeitspannen auf die Relevanz von Ausnahmen.

7.3.1. Übermäßige Anträge

Anders als bei vielen nationalen Regelungen des Zugangs zu Dokumenten oder Informationen enthält Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 keine Bestimmungen hinsichtlich übermäßiger oder unzulässiger Anträge. In der Praxis erweist sich eine konkrete Prüfung der Schriftstücke einer vollständigen Akte zum Zwecke des öffentlichen Zugangs als übermäßig aufwändig im Vergleich zum Nutzen der Dokumente oder ihrer Teile, die freigegeben werden können.

Bei der Bearbeitung eines besonders umfangreichen oder komplizierten Antrags können die Organe die Beantwortungsfrist nur um 15 Arbeitstage verlängern oder sich mit dem Antragsteller informell einigen, um eine faire Lösung zu finden³⁰. Die letztgenannte Bestimmung könnte eindeutiger gefasst werden, damit die Organe Antragsteller bitten können, entweder ihren Antrag zu spezifizieren oder zu beschränken oder eine realistische Bearbeitungsfrist zu akzeptieren.

Darüber hinaus sollten Anträge, die mit der eindeutigen Absicht gestellt werden, den normalen Arbeitsablauf einer Dienststelle lahmzulegen, als unzulässig angesehen und daher abgelehnt werden. Solche Überlegungen könnten im Hinblick auf die

³⁰

Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung.

effiziente Ausübung der Durchführungsbefugnisse der Kommission von besonderer Bedeutung sein.

Frage 6: Wäre es, aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen denkbar, eine Sonderregelung für die Bearbeitung von Anträgen auf Einsichtnahme zu schaffen, die eindeutig exzessiv oder missbräuchlich sind, insbesondere hinsichtlich der Fristen?		
JA	NEIN	Keine Stellungnahme
Begründung und Anmerkungen:		

7.3.2. *Begriffsbestimmung für "Dokument im Besitz des Organs"*

Die gegenwärtige Definition eines "Dokuments im Besitz des Organs" ist das Ergebnis der Kombination der Definition eines "Dokuments" in Artikel 3 Buchstabe a) der Verordnung und dem in Artikel 2 Absatz 3 definierten Anwendungsbereich³¹. Die Zusammenführung beider Definitionen könnte den Begriff "Dokument im Besitz des Organs" eindeutiger fassen.

Insbesondere bedürfen zwei Aspekte einer Klärung:

- das Verhältnis zwischen der Definition eines "Dokuments im Besitz des Organs" und den Schriftgutverwaltungsvorschriften dieses Organs, insbesondere der Registrierungsbestimmungen;
- der Status der in Datenbanken enthaltenen Informationen; da eine zunehmende Menge an Informationen in elektronischen Datenbanken aufbewahrt wird, könnte in der Verordnung festgelegt werden, inwiefern der Inhalt von Datenbanken auf den Begriff "Dokument" zutrifft; Datenbanken könnten als ein elektronisches Archiv angesehen werden; spezielle und begrenzte Informationen, die durch einen normalen Bearbeitungsvorgang mithilfe bestehender Suchinstrumente aus einer Datenbank entnommen werden können, würden als "Dokumente" im Sinne der Verordnung angesehen werden.

³¹ Artikel 2 Absatz 3: Diese Verordnung gilt für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden. Artikel 3 (a): "Dokument": Inhalte, unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen.

Frage 7: Sollte – im Hinblick auf den Inhalt von Datenbanken – der Begriff "Dokument" Informationen umfassen, die mithilfe der bestehenden Suchinstrumente aus einer Datenbank entnommen werden können?		
JA	NEIN	Keine Stellungnahme
Begründung und Anmerkungen:		

7.3.3. Zugang zu Dokumenten und Zeitüberschreitungen

Es gibt in der Verordnung keine Hinweise auf die Auswirkungen von Zeitüberschreitungen bei der Anwendung der Ausnahmeregelungen. Ein klarer Hinweis auf die Auswirkungen einer Zeitüberschreitung, insbesondere im Zusammenhang mit bestimmten Ausnahmeregelungen (z.B. Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten, Gerichtsverfahren, anstehende Entscheidungen in nicht-legislativen Bereichen) würde es ermöglichen, die Interessen der Transparenz mit denen der guten Verwaltung zu vereinbaren und dadurch unnötige Belastungen für die Organe zu vermeiden. In der Verordnung sollten Zeitpunkte genannt werden,

- vor denen besondere Dokumentenkategorien eindeutig unter die Ausnahmeregelungen fallen, um im Rahmen der Verordnung die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Einhaltung der Grundsätze, die der Gesetzgeber der Gemeinschaft in Form sonstiger besonderer Zugangsvorschriften festgelegt hat, zu gewährleisten, stets unter der Voraussetzung, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne der Verordnung geprüft wird;
- nach denen die Dokumente öffentlich werden.

Frage 8: Sollte die Verordnung Zeitpunkte nennen, vor oder nach denen Ausnahmeregelungen gelten oder nicht?		
JA	NEIN	Keine Stellungnahme
Begründung und Anmerkungen:		

8. ABSCHLIEBENDE BEMERKUNGEN

Haben Sie weitere Anmerkungen oder Anregungen im Hinblick auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission befinden?

ANLAGE

**Statistischer Überblick über die von den Organen bearbeiteten Anträge auf
Einsichtnahme**

		2002	2003	2004	2005	2006 ⁽²⁾
Erstanträge	Parlament	637 ⁽¹⁾	165	186	298	⁽³⁾
	Rat	2394	2830	2160	2100	2224
	Kommission	991	1523	2600	3173	6712
Zweitanträge	Parlament	1	1	1	10	⁽³⁾
	Rat	43	45	35	51	40
	Kommission	96	143	162	167	112

Anmerkungen:

- (1) Diese Zahl für vom Parlament im Jahr 2002 bearbeitete Erstanträge beinhaltet ebenfalls Anträge auf Einsichtnahme in veröffentlichte Dokumente.
- (2) Bei den Zahlen für 2006 handelt es sich um Schätzungen.
- (3) Zahlen für das Europäische Parlament liegen noch nicht vor.